

СТАТЬИ

ФОРМИРОВАНИЕ РСФСР КАК ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

(1917—1922 гг.)

О. И. Чистяков

РСФСР явилась первым в истории социалистическим федеративным государством. Однако процесс формирования Советской России как федерации остается до сих пор недостаточно исследованным. В советской литературе имеется довольно широкий круг работ, посвященных истории отдельных автономных республик, входивших в состав РСФСР в период ее становления¹. В той или иной мере указанная проблема затронута в работах, посвященных созданию советского государственного аппарата, первой Советской Конституции, взаимоотношениям РСФСР с другими независимыми советскими республиками². Есть, правда, исследования, специально рассматривающие названную тему. Это статья С. Л. Ронина «Образование Российской Федерации»³, носящая справочный характер, статья А. Ф. Югая «Провозглашение Российской Советской Социалистической Федерации и образование ее субъектов в первой половине 1918 года»⁴, ограниченная узкими хронологическими рамками, и небольшая книга В. Г. Филимонова «Образование и развитие РСФСР. Очерки по государственному строительству» (М. 1963), бегло рассматривающая историю Российской Федерации за сорок лет. Всем этим работам свойственна слабая документальная база, в них мало использованы архивные данные, полностью отсутствуют материалы местных архивов. Автор сосредоточивает основное внимание именно на тех сторонах процесса становления Российской Федерации, которые еще в недостаточной мере освещены в литературе. Хронологические рамки темы определяются ее характером. Российская Федерация, провозглашенная в январе 1918 г., формировалась на протяжении пяти лет, притом этот процесс прошел определенные этапы. Выяснение особенностей строительства федерации на каждом из первых его этапов — задача данной статьи.

Коммунистическая партия, В. И. Ленин еще задолго до 1917 г. подчеркивали значение национального вопроса для нашей многонациональной страны. Право на самоопределение было важнейшим программным

¹ Ш. З. Уразаев. Туркестанская АССР — первое социалистическое государство в Средней Азии. М. 1961; С. С. Сартаев. Образование и развитие Казахской АССР. М. 1952; И. М. Климов. Образование и развитие Татарской АССР (1920—1926). Казань. 1960 и др.

² С. И. Якубовская. Объединительное движение за образование СССР. М. 1947; ее же. Строительство союзного советского социалистического государства 1922—1925 гг. М. 1960; В. М. Курицын. Государственное сотрудничество между Украинской ССР и РСФСР в 1917—1922 гг. М. 1957; Д. Л. Златопольский. Образование и развитие СССР как союзного государства. М. 1954, и др.

³ «Власть Советов», 1938, № 9.

⁴ «Ученые записки» Саратовского юридического института. Вып. 9. 1960.

требованием партии. Свою программу по национальному вопросу Коммунистическая партия начала проводить в жизнь сразу же по приходе к власти. Первые шаги в этом направлении были сделаны уже II Всероссийским съездом Советов. В его работе принимали участие представители трудящихся почти всех губерний России. Особо следует отметить, что на съезде были представлены все более или менее крупные национальные районы. Здесь присутствовали делегаты Советов из не оккупированных германскими войсками губерний Украины, от ее крупнейших городов и промышленных районов, представители Советов Белоруссии, Эстонии, Латвии, Литвы, Азербайджана, Грузии, Армении, Средней Азии, Крыма, Молдавии, Поволжья, Сибири, Карелии и др.⁵ Следовательно, съезд выражал волю всех народов нашей страны.

Несмотря на многонациональный характер II Всероссийского съезда Советов, никто из его делегатов не поднял вопрос о выходе какого-либо народа из состава России или об изменении формы ее государственного единства. Эти вопросы не только не ставились специально, но даже не затрагивались в прениях. Первоначально ЦК партии большевиков предполагал включить национальный вопрос в повестку дня съезда Советов. На заседании ЦК 21 октября 1917 г. было предложено подготовить к съезду доклады о войне, о власти, о земле, о рабочем контроле, о национальном вопросе, о текущем моменте. Центральный Комитет принял это предложение и поручил подготовить тезисы по первым трем пунктам В. И. Ленину⁶. Однако, кроме порученных В. И. Ленину, другие вопросы, как известно, в качестве самостоятельных на съезде не стояли. Состояние источников не позволяет установить, когда, как и почему было решено ограничить повестку дня. Следует предположить, что в напряженной обстановке, в которой проходил съезд, необходимо было сосредоточить внимание на максимально узком круге наиболее важных проблем. При всей важности национального вопроса он не стоял в этот момент столь остро, как вопросы о власти, о мире, о земле.

В сохранившихся в фонде ВЦИК (правда, весьма немногочисленных) наказах Советов национальных частей страны (Латвии, Украины, Белоруссии и др.) своим делегатам на съезд и в предсъездовских резолюциях местных Советов не содержится никаких требований, касающихся национального вопроса, хотя везде говорится о власти, о мире, о земле и о других проблемах⁷. Нет подобных требований и в резолюциях Советов русских местностей и собраний воинских частей⁸. Лишь в одном постановлении крестьянского собрания этого времени (17 октября 1917 г.) выдвигается требование, «чтобы все нации могли свободно жить никем непоработимы». Однако это относится авторами документа не к национальному вопросу внутри страны, а связывается с предложением «честного демократического мира без всяких захватов чужих земель и каких-либо контрибуций»⁹. Таковы же данные анализа различных актов, принятых местными Советами, а также собраниями и митингами рабочих, крестьян, солдат в сентябре—октябре 1917 г., опубликованных в сборнике документов «Второй Всероссийский Съезд Советов». Из приведенных в нем 139 документов почти во всех затрагивается вопрос о власти, в подавляющем большинстве говорится также о мире и земле. И лишь в 13 прямо и в трех косвенно упоминается о национальном вопросе (притом иногда с точки зрения внешней

⁵ ЦГАОР СССР, ф. 1235, оп. 80, д. 2, л. 28.

⁶ См. «Протоколы Центрального Комитета РСДРП(б). Август 1917—февраль 1918». М. 1958, стр. 118.

⁷ ЦГАОР СССР, ф. 1235, оп. 1, д. 18, л. 6; оп. 80, д. 7, л. 10—1; д. 8, л. 24, д. 4, л. 6.

⁸ Там же, оп. 1, д. 18, лл. 1, 2, 7, 8, 9.

⁹ Там же, л. 3.

политики)¹⁰, хотя 55 документов поступило с национальных территорий (Эстония, Украина, Финляндия и др.).

Аналогичны данные анализа партийных документов. В резолюциях крупных местных парторганизаций (МК большевиков, Северо-Западной областной конференции РСДРП(б), комитета Западного фронта, Пермской окружной конференции РСДРП(б), III Петроградской общегородской конференции, Московского областного бюро РСДРП(б), общего собрания организации Петинского района Харькова), принятых в октябре 1917 г. и посвященных II Всероссийскому съезду Советов и вопросу о власти, нет упоминаний о национальном вопросе. Только в резолюции Кавказского областного съезда РСДРП(б) есть указание на этот счет, да и то косвенное¹¹. Из 240 писем, направленных в сентябре—октябре 1917 г. в секретариат ЦК РСДРП(б) местными парторганизациями и работниками, только в шести встречаются отдельные упоминания о национальном вопросе, хотя многие письма исходят из нерусских районов (Башкирия, Северный Кавказ, Белоруссия и др.)¹². Такой же характер имеют и письма из армейских парторганизаций. Здесь лишь в одном из 45 писем содержится косвенное упоминание о национальном вопросе¹³. Анкета большевистской фракции съезда не содержит пунктов, касающихся национального вопроса, и в то же время весьма подробно интересуется отношением местных Советов к власти, к экономическому и политическому положению в стране¹⁴.

Однако, хотя национальный вопрос специально не обсуждался съездом, он нашел свое отражение в его решениях. Съезд Советов заверил, что Советская власть обеспечит народам право на самоопределение, потребовал предоставления этого права всем народам мира, положил начало созданию специального органа национальной политики Советского государства — Народного комиссариата по делам национальностей. Изданная через неделю Декларация прав народов России законодательно закрепила принципы советской национальной политики, в том числе право наций на самоопределение. Эти акты создавали возможность для изменения формы государственного единства Российской республики. Однако в первые месяцы своего существования Российская Советская Республика была унитарным государством. Она состояла из административно-территориальных единиц — губерний и областей, во главе которых стояли обычные местные органы власти и управления.

Советская Россия, однако, недолго оставалась унитарным государством; обстановка, сложившаяся после Октября, обусловила ее превращение в федерацию. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, написанная В. И. Лениным и принятая III Всероссийским съездом Советов, стала законом, провозгласившим Советскую Россию федеративным государством¹⁵.

¹⁰ См. «Второй Всероссийский Съезд Советов». Сборник документов. М. 1957, стр. 85—218.

¹¹ Там же, стр. 62—84.

¹² См. «Переписка Секретариата ЦК РСДРП(б) с местными партийными организациями». Т. 1. М. 1957, стр. 177—422. Возможно, впрочем, что здесь сказалась недооценка национального движения со стороны некоторых местных парторганизаций, имевшая место в это время.

¹³ См. там же, стр. 445—473. Правда, необходимо отметить, что переписка посвящена в основном оргвопросам (создание организаций, постановка печати, финансовые вопросы), но многие письма касаются и политических проблем (учредительное собрание, вопросы власти, мира, земельный вопрос).

¹⁴ См. «Красный архив». 1937, № 5, вклейка между стр. 16 и 17.

¹⁵ Вопрос о взглядах В. И. Ленина на федерацию стал в последние годы предметом оживленной дискуссии и породил обширную литературу. Из новых работ можно назвать следующие: Д. Л. Златопольский. СССР — федеративное государство. М. 1967; Э. В. Тадевосян. В. И. Ленин о государственной федерации (дооктябрьский период). «Вопросы истории КПСС», 1961, № 2; В. Л. Манелис. Раз-

Практическое строительство Российской Федерации, ее членов началось сразу же после III Всероссийского съезда Советов. В феврале 1918 г. II съезд народов Терека объявил о создании Терской республики, входившей в РСФСР. 23 марта Военно-Революционный комитет Дона объявил его территорию Донской Советской Республикой. Этот факт был закреплен I съездом Советов республики. В. И. Ленин направил президиуму съезда телеграмму: «От всей души приветствую первый съезд Советов Донской республики»¹⁶. 21 марта ЦИК Тавриды принял решение о создании Социалистической республики Тавриды¹⁷. В апреле 1918 г. была образована Туркменская Автономная Советская Республика. 3-й Чрезвычайный съезд Советов Кубани и Черноморья в мае 1918 г. по докладу Г. К. Орджоникидзе провозгласил образование Кубанско-Черноморской республики.

Возникновение и существование автономных советских республик в первой половине 1918 г. тесно связано с военной обстановкой и, в частности, с Брестским миром и его последствиями. Брестский договор и дополнявший его Берлинский договор 27 августа 1918 г. не касались вопроса о правовом положении остающихся в составе РСФСР внутренних районов, в том числе и национальных областей. Однако сразу же по подписании Брестского мира Германия стала предъявлять требования об отторжении от РСФСР еще ряда территорий, главным образом под предлогом предоставления им «независимости». Империалисты опирались при этом на разного рода самочинные «правительства», выдававшие себя за представителей народов Южной России.

В этих условиях возникла необходимость выяснить истинные позиции народов Северного Кавказа и Дона. Советская власть показала, что она не только не препятствует самоопределению народов Юга России, но, наоборот, способствует ему. Вместе с тем она стоит не за «самоопределение» кучки контрреволюционеров, а за подлинное волеизъявление основных масс населения этих территорий, трудящихся масс. Создание и существование автономных советских республик на Юге России как раз подтверждали это положение. А деятельность органов республик, их заявления показывали, как они относятся к Советской России. 30 мая 1918 г. 3-й Чрезвычайный съезд Советов Кубанско-Черноморской Советской Республики направил специальную телеграмму во ВЦИК по этому вопросу¹⁸, а 2 июня повторил ее в более развернутой и категорической форме: «Заслушав сообщение, что в Киеве появились люди, называющие себя представителями Кубанского правительства, 3-й Чрезвычайный съезд Советов Кубанско-Черноморской Советской Республики заявляет, что никакого правительства, кроме полномочного Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров Кубанско-Черноморской Советской Республики, на Кубани не существует. Единственными представителями на мирной конференции в Киеве съезд считает представителей Совета Народных Комиссаров Всероссийской Советской Республики, частью которой является Кубанско-Черноморская Советская Республика»¹⁹. Аналогичную резолюцию вынес еще раньше, 28 мая, ЦИК Донской Советской Республики, а 9 мая 1918 г. — Терский народный Совет.

витие В. И. Лениным взглядов марксизма на федерацию. «Советское государство и право», 1962, № 4 и др. Критический анализ этой литературы см. в статье А. И. Лепешкина «Некоторые вопросы ленинской теории советского федерализма в свете новой программы КПСС» («Советское государство и право», 1963, № 5).

¹⁶ В. И. Ленин. ПСС. Т. 36, стр. 223.

¹⁷ Государственный архив Крымской области (ГАКО), ф. Р — 2240, оп. 1, д. 1, лл. 1—2.

¹⁸ ЦГАОР СССР, ф. 1235, оп. 34, д. 30, лл. 31—32.

¹⁹ Там же, оп. 93, д. 240, л. 49.

В особо тесной связи с борьбой против германской агрессии стоит создание Таврической и Донской республик. Их образование первоначально имело в виду не разрешение национального вопроса, а преимущественно стремление спасти Крым и Дон от германской оккупации²⁰. При провозглашении Центральной радой так называемой Украинской народной республики Крым не был включен в ее состав и за ним сохранилось право на самоопределение. Поскольку по Брестскому договору РСФСР признавала на Украине буржуазное правительство и вынуждена была мириться с оккупацией ее германскими войсками, вопрос о правовом положении Крыма становился практически весьма важным. Чтобы подчеркнуть, что полуостров не входит в состав Украины и реализует свое право на самоопределение путем утверждения Советской власти, и была провозглашена Социалистическая Советская Республика Тавриды. Немецкие захватчики, однако, не посчитались с ясно выраженной волей населения Крыма и вторглись в Крым.

Трудящиеся Крыма не признавали отторжения республики от РСФСР. Десять тысяч рабочих и служащих Севастопольского порта отказались работать на оккупантов, в частности ремонтировать их военные корабли, и обратились 29 июня с письмом во ВЦИК, в котором просили оказать бастующим материальную помощь²¹. Советское правительство пыталось различными путями помочь трудящимся Крыма. 11 мая 1918 г. В. И. Ленин написал проект протеста германскому правительству по этому вопросу²², на основе которого два дня спустя была послана Германии нота.

Сходные причины вызвали образование Донской Республики. Демаркационная линия между РСФСР и Украинской народной республикой весной 1918 г. не была точно проведена. Центральная рада, за спиной которой стояли германские войска, претендовала на Таганрог и Ростов на том «основании», что они до 1887 г. входили в состав Екатеринославской губернии. Чтобы отвергнуть эти претензии и создать дипломатические трудности для Германии, использовавшей и этот предлог для дальнейшего продвижения своих войск на восток, и была провозглашена Донская Республика. Эти соображения, естественно, не были доведены до всеобщего сведения. Но в решении Ростово-Нахичеванского Совета, одобрявшего создание республики, проскальзывала эта мысль. Совет указывал, что «считает мотивы, продиктованные политическими и военными соображениями, вполне правильными»²³. Представляется правильным и другое, дополнительное объяснение причин образования Донской Республики, даваемое Л. Берз и Кириенко, — «желание областного ВРК уступить идее казачьей автономии, очень популярной тогда среди значительной части казачества»²⁴. Действительно, такую уступку допускал В. И. Ленин. В феврале 1918 г. В. А. Антонов-Овсеенко, командовавший советскими войсками, овладевшими Дон, вел переговоры с делегацией Малого войскового круга войска Донского, которая выдвинула вопрос об автономии. 26 февраля В. А. Антонов-Овсеенко послал телеграмму СНК об этих переговорах. Через два дня пришел ответ, в котором сообщалось, что против автономии Донской области возражений нет²⁵.

Новые автономные республики создавались снизу по непосредственному волеизъявлению трудящихся масс, руководимых местными органа-

²⁰ См. Ю. П. Гавен. Из истории революционного движения в Крыму, стр. 14. Автор — участник описываемых событий.

²¹ ЦГАОР СССР, ф. 1235, оп. 93, д. 96, л. 76.

²² См. В. И. Ленин. ПСС. Т. 36, стр. 320—321.

²³ Цит. по: «Из истории Дона» (XVII—XX вв.). Сборник статей. Ростов н/Д. 1956, стр. 203.

²⁴ Там же.

²⁵ См. В. И. Ленин. Соч. Т. XXIX, стр. 484.

ми партии и Советской власти. Они в большой мере были продуктом непосредственного творчества самих масс. Конечно, общее руководство этим строительством осуществлялось ЦК РКП(б), лично В. И. Лениным. Провозглашение Туркестанской Республики было одобрено В. И. Лениным в приветственной телеграмме V съезду Советов Туркестана. С В. И. Лениным как председателем СНК было согласовано и образование Таврической Республики²⁶. Аналогично решился, как уже упоминалось, вопрос о Донской Республике. Все эти республики образовались в рамках прежних административно-территориальных единиц (Терская, Кубанская области, область войска Донского, Черноморская и Таврическая губернии, Туркестанский край), которые являлись в той или иной мере национальными районами. В Кубанской области, по данным переписи 1897 г., жили черкесы, армяне, чеченцы и другие народности, в Черноморской губернии — армяне, грузины, черкесы и другие, в Терской области — чеченцы, осетины, черкесы, лезгины и другие. В Таврической губернии жило 39 национальностей. Многонациональность Туркестана известна. Таким образом, образование республик в данных районах явилось определенным шагом в деле национально-государственного строительства. Но поскольку административно-территориальное деление Советской России, унаследованное от времен царизма, ни в коей мере не учитывало национальный состав населения, то и данные республики не были в полном смысле слова национальными. С одной стороны, они были многонациональными, с другой — в каждой из них (кроме Туркестанской и отчасти Терской) русские составляли большинство населения. По данным 1897 г., в Кубанской области русские составляли 90,6% населения, в Черноморской губернии — 60,1%. В Терской области русские не составляли абсолютного большинства, но имели относительное большинство 33,7%²⁷. В Крыму русские и украинцы (они в статистике объединены) составляли, по данным 1917 г., 49,4% населения²⁸. Ниже всего процент русского населения был в Туркестане — 10,3%²⁹. Таким образом, создание указанных республик не вполне соответствовало известному принципу программы большевистской партии, законодательно закреплённому в ленинской Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, национально-территориальному принципу, требующему выделения территорий, заселенных компактно тем или иным народом.

Со второй половины 1918 г. начинается новый период в истории национально-государственного строительства в РСФСР, совпадающий с периодом гражданской войны. Важную роль здесь сыграло принятие 10 июля 1918 г. V Всероссийским съездом Советов Конституции РСФСР — первой Советской Конституции. Автономные республики, возникшие в первой половине 1918 г., вскоре прекратили свое существование за исключением наиболее крупной из них — Туркестанской. Остальные были захвачены интервентами и белогвардейцами и после освобождения не были восстановлены. Причина этого состояла в том, что они, как уже отмечалось, не вполне соответствовали национально-территориальному принципу. На месте названных республик, там, где к этому были основания, создаются новые — уже национальные — образования. Вместе с тем разворачивается национально-государственное строительство в других районах Советской России. Формы ав-

²⁶ См. И. Чирва. Крым революционный. Киев. 1963, стр. 35.

²⁷ Сведения получены путем анализа данных, приведенных в исследовании Шаханяна «Народности Кавказа» (Птгр. 1916, стр. 14, 23). Цифры по некоторым народностям не могут быть достаточно точными, так как Шаханян объединил некоторые народы по этнографическим группам — иранская группа (сюда он относил персов, осетин, татов, курдов и других), турко-татары (азербайджанцы, турки, ногайцы, кумыки и другие), стр. 18.

²⁸ См. И. Чирва. Указ. соч., стр. 5.

²⁹ Впрочем, и здесь русских было больше, чем киргизов, таджиков, туркменов, каракалпачков и других (см. Ш. З. Уразаев. Указ. соч., стр. 120).

тономии теперь расширяются: наряду с автономными республиками появляются также автономные области и трудовые коммуны. Их возникновение опирается на ст. 11 Конституции РСФСР, допускавшую образование «автономных областных союзов». Автономные области и трудовые коммуны, таким образом, так же, как и автономные республики, являются разновидностью областного союза. Надо сказать, правда, что автономные области и трудовые коммуны практически трудно различить.

Условия гражданской войны наложили свой отпечаток на географическую и хронологическую локализацию национально-государственного строительства. Оно идет в данный период почти исключительно в Европейской части РСФСР. Это определялось тем обстоятельством, что в отдельные моменты гражданской войны, особенно в 1919 г., кольцо врагов Советской власти сжималось настолько тесно вокруг центра страны, что все национальные районы находились в руках интервентов и белогвардейцев. В силу этих же обстоятельств образование большинства автономий в данный период падает на 1920 г., когда Поволжье, Приуралье, Казахстан, европейский Север были уже очищены от интервентов и шло освобождение Сибири, Северного Кавказа и других районов. Важно отметить и то, что строительство автономных единиц велось нередко непосредственно в ходе борьбы за установление Советской власти. Так было в Башкирии, Калмыкии, Карелии и в других местах. Башкирскому ревкому, например, пришлось несколько раз переезжать с места на место в силу военных обстоятельств. Он начал в 1919 г. свою работу в башкирском селе Темясове, потом эвакуировался в Стерлитамак, затем в Самару и Саранск.

Национальная политика Коммунистической партии и Советского государства была своеобразным и весьма сильным оружием в борьбе с интервентами и белогвардейцами. Однако национально-государственное строительство и все мероприятия Советской власти в области решения национального вопроса не были просто тактическим ходом, рассчитанным на привлечение союзников в борьбе. Эта политика вытекала из общих положений марксизма-ленинизма, программы Коммунистической партии, из самой сущности социалистического государства, построенного на принципе пролетарского интернационализма. Но, имея объективно более общие, более глубокие и более широкие цели, национальная политика Советского государства одновременно решала и насущные вопросы данного периода, главным из которых являлась победа над врагами.

Национально-государственное строительство, безусловно, привлекало к Советской власти трудящиеся массы нерусских народов, в том числе и колеблющиеся слои. Иногда, хотя бы на время, в лагерь Советов переходили даже люди, враждебно настроенные к Советской власти.

Характерной особенностью национально-государственного строительства в рассматриваемый период явилось усиление руководства им со стороны центральных органов партии и государства. VIII съезд РКП(б) принял новую партийную программу, в которой специальный раздел был посвящен национальному вопросу, в том числе и национально-государственному строительству. В. И. Ленин еще в черновом наброске проекта программы отмечал в качестве одной из задач диктатуры пролетариата необходимость «закрепить и развить дальше федеративную республику Советов...»³¹. Новая программа полностью исходит из федеративного объединения социалистических государств, рассматривая его «как одну из переходных форм на пути к полному единству»³².

Не ограничиваясь установлением общих принципов, центральные органы партии развертывают оперативную работу по руководству нацио-

³¹ Там же, стр. 89.

³² «Восьмой съезд РКП(б). Протоколы», М. 1959, стр. 397—398.

нально-государственным строительством. Ее ведут Центральный Комитет РКП(б), его Политбюро и Оргбюро. На Пленумах ЦК неоднократно решались вопросы, касающиеся Башкирии и Туркестана³³. Политбюро занималось делами Крыма, Чувашии, Татарии; Оргбюро — Туркестаном, Чувашией, Башкирией, Марийской автономной областью³⁴. Для решения вопросов, касающихся отдельных групп народов, создавались иногда специальные партийные органы. Они были двух родов. Во-первых, это органы, построенные по национальному принципу (Центральное бюро мусульманских организаций РКП(б), начавшее функционировать в ноябре 1918 г., Марийское бюро при ЦК, образованное в 1920 г.³⁵), во-вторых, территориальные органы для определенных национальных районов, своеобразные представительства ЦК на местах (Туркестанское бюро, созданное в апреле 1920 г., Кавказское бюро, руководившее Северным Кавказом и Закавказьем). Стал практиковаться созыв съездов коммунистов определенных национальностей. Состоялись два съезда коммунистических организаций народов Востока, обсуждавших как проблемные, так и текущие вопросы практики национально-государственного строительства. В феврале 1920 г. проходил Всероссийский съезд чувашских организаций РКП(б).

Решающее участие принимал в национально-государственном строительстве РСФСР В. И. Ленин. В 1919 г. В. И. Ленин уделял много внимания Туркестану, с которым только что была налажена связь, длительное время нарушенная из-за того, что Туркестанская Республика была окружена белогвардейскими фронтами. 2 сентября 1919 г. В. И. Ленин поставил на обсуждение СНК вопрос «О назначении совещания по Туркестанским делам». Совнарком создал специальную комиссию, которая должна была в первую очередь заняться хозяйственными проблемами Туркестана³⁶. 7 октября Комиссия СНК по туркестанским делам была расширена, причем в ее состав вошел и В. И. Ленин³⁷. Эта комиссия подготовила специальное постановление, подписанное по поручению Совнаркома В. И. Лениным³⁸. В ноябре 1919 г. В. И. Ленин обратился со специальным письмом к коммунистам Туркестана, в котором поставил задачу установить правильные взаимоотношения с народами Средней Азии³⁹. Важные указания дал В. И. Ленин при организации Башкирской Республики. В начале 1919 г. башкирские войска, входившие в белую армию, завязали переговоры с Уфимским ревкомом с тем, чтобы перейти на сторону Советской власти. Нужна была особо точная политика, чтобы, с одной стороны, не отпугнуть колеблющихся, а с другой — не сделать излишних уступок националистам, возглавлявшим башкирские части. В. И. Ленин телеграммой Уфимскому ревкому в феврале 1919 г. дал директиву гарантировать башкирам создание автономной республики на базе Советской власти. В. И. Ленин принял участие в работе II Всероссийского съезда коммунистических организаций народов Востока, проходившего 22 ноября — 3 декабря 1919 года. Он выступил в первый день работы съезда с речью о международном положении и задачах коммунистов Востока⁴⁰. В 1919 г. некоторая часть татарских работников высказывалась за создание объединенной Татаро-Башкирской Республики, хотя уже определенно выявилась воля башкирского народа к созданию отдельной Башкирской АССР. В. И. Ленин предостерег от шагов, которые могли бы быть расценены

³³ ЦПА ИМЛ, ф. 17, оп. 2, д. 22, лл. 1—2, д. 23, л. 1; д. 24, л. 1 и др.

³⁴ Там же, оп. 65, д. 337, лл. 12, 21; д. 487, л. 5; д. 397, л. 24; оп. 2, д. 13, л. 2; д. 23, л. 1; ЦГАОР СССР, ф. 5677, оп. 1, д. 253, л. 35.

³⁵ См. «Из истории Марийской АССР». Йошкар-Ола. 1956, стр. 83.

³⁶ ЦПА ИМЛ, ф. 19, оп. 1, д. 318, л. 2; д. 319, лл. 6, 63.

³⁷ Там же, д. 320, лл. 3—4.

³⁸ Там же, д. 321, л. 5.

³⁹ См. В. И. Ленин. ПСС. Т. 39, стр. 304.

⁴⁰ См. там же, стр. 318—331.

как нарушение этой воли, как проявление великодержавного, в данном случае татарского, шовинизма. Он указывал, что «со стороны рабочих тех наций, которые были при капитализме угнетателями, требуется особая осторожность в отношении к национальному чувству наций угнетенных (например... со стороны татар к башкирам...)»⁴¹.

В период гражданской войны усиливается руководство национально-государственным строительством и со стороны центральных государственных органов — ВЦИК, СНК, наркоматов. Особо следует сказать о Наркомнаце. В 1919 г. деятельность Наркомнаца и его органов в области национально-государственного строительства расширяется. Он продолжал подготовку к созданию киргизской автономии, участвовал в создании Башкирской Республики, подготавливал автономию калмыков.

Наркомнац и его отдельные органы занимались культурно-просветительной, агитационно-пропагандистской, издательской работой и даже в какой-то степени продовольственной и мобилизационной работой, вопросами развития сельского хозяйства и финансов в национальных районах. Наркомнац стремился охватить все стороны жизни национальных районов и национальных меньшинств России. Эта работа, конечно, в той или иной мере способствовала последующему национально-государственному строительству, но непосредственно на него направлена не была. Однако вскоре, в 1920 г., работа Наркомнаца была направлена в новое русло. Он стал заниматься в основном подготовкой создания автономных образований внутри РСФСР.

В 1920 г., когда развернулось массовое строительство автономных республик и областей, на Наркомнац возлагалась столь важная работа, как подготовка положений об автономиях, а также установление их границ. Он выяснял волю трудящихся масс к осуществлению автономии. В связи с этими задачами ВЦИК и СНК обращают специальное внимание на Наркомнац. 19 мая 1920 г. ВЦИК издает постановление о реорганизации наркомата, которым вносит единство в его структуру. 30 октября СНК принимает постановление «Об усилении деятельности Наркомнаца», которое предусматривает укрепление коллегии НКН, обязывает наркомата запрашивать мнение Народного комиссариата по делам национальностей обо всех мероприятиях, затрагивающих интересы тех или иных народов.

Одним из результатов усиления руководства национально-государственным строительством со стороны центральных органов партии и государства явилось последовательное проведение при создании новых автономий национально-территориального принципа их построения. Создание всех автономных единиц теперь сопровождается перестройкой старого административно-территориального деления с тем, чтобы выделить районы, населенные определенной национальностью.

Народы России веками жили вместе. В силу неизбежных исторических процессов происходило их перемешивание. Поэтому отграничивать территорию расселения одного народа от территории другого практически часто было весьма затруднительно. Это в частности и в особенности касалось соотношения коренного и русского населения. Вместе с тем стремление тщательно выделить национальные территории порой вело к нарушению экономической целесообразности. Так сложилась, например, территория Карельской трудовой коммуны. При обсуждении вопроса о расширении границ Карелии в Административной комиссии Олонецкого губисполкома один из выступавших заявил, что границы коммуны «проведены несколько искусственно, сообразуясь главным образом с национальным принципом, благодаря чему получилась оторванность некоторых волостей от своих притягивающих уездных центров»⁴².

⁴¹ В. И. Ленин. ПСС. Т. 38, стр. 111.

⁴² ЦГАОР СССР, ф. 5677, оп. 1, д. 268, л. 35.

Трудность соблюсти одновременно и национальный и экономический принципы стала ясной, таким образом, уже в этот период. Но на данном этапе следовало прежде всего учитывать национальные чувства, обостренные еще не забытым угнетением, имевшим многовековую историю.

В результате большой работы по национально-государственному размежеванию удалось обеспечить большинство за коренным населением в основной массе вновь созданных автономий. В шести из девяти новых АССР, АО и ТК процент коренного населения был выше 50. Наиболее высоким он был в Чувашии (86%), наименьшим в этой группе — в Татарии (51%). Однако не везде удалось добиться такого положения. В Киргизской Республике коренное население составляло только 46,6%. В резолюции II Оренбургского губернского съезда Советов говорилось, что в Башкирии башкир было менее половины⁴³.

Строительство автономных республик, областей и трудовых коммун, развернувшееся с особым размахом в конце гражданской войны, в послевоенный период получило еще более благоприятные условия. Освобождение всей территории РСФСР от врага создало возможность национально-государственного строительства во всех районах, исторически подготовленных к этому. В основном это строительство шло на Юге и в Сибири, позже, чем другие края, освобожденных от интервентов и белогвардейцев.

Новые автономные единицы возникли различными путями. Некоторые народы впервые создавали свои национально-государственные образования. Другие восстанавливали на новом уровне советскую государственность, ликвидированную интервентами и белогвардейцами. Наконец, третья группа автономий создавалась за счет реорганизации существующих. К первой группе следует отнести Дагестанскую и Якутскую автономные республики, Бурят-Монгольскую, Ойротскую и Коми автономные области. Среди этих автономий расположенные в европейской части образовались в 1921 г., в азиатской — в 1922 году. Национально-государственное строительство постепенно продвигалось на восток, от центра к периферии. Эти автономии возникли заново. Но некоторые автономные образования были подготовлены другими автономиями, существовавшими на их территории в предшествующие периоды. Горская Республика явилась наследницей своей исторической предшественницы — Терской Советской Республики. Образование Горской Республики было вторым этапом в развитии национальной государственности осетин, кабардинцев, ингушей и других народностей Северного Кавказа. Вторым, но не последним. Уже вскоре на базе Горской Автономной Республики начали возникать новые национально-государственные образования. Этот процесс привел всего через три года к упразднению республики. Такая судьба ГАССР заслуживает особого рассмотрения. Действительно, в чем причина столь быстрого и беспрецедентного распада этой республики?

Горская Республика делилась на округа, образованные по национально-территориальному принципу: Кабардинский, Балкарский, Осетинский и другие. 21 мая 1921 г., всего через месяц после практического оформления республики, Кабардинский окружной исполком и окружком партии на объединенном заседании поставили вопрос о выходе Кабарды из состава Горской АССР и создании отдельной автономной области, непосредственно входящей в РСФСР. Думается, что анализ причин этого события позволит объяснить и причины распада ГАССР. Авторы «Истории Кабарды» объясняют этот факт просто: «Интересы экономического, культурного и политического развития кабардинского народа требовали выделения его из состава Горской республики в от-

⁴³ Там же, д. 274, л. 7.

дельную автономную область»⁴⁴. С этим объяснением трудно не согласиться, но одновременно встает вопрос: в чем заключались эти интересы, почему в отдельной области экономическое, культурное и политическое развитие должно было идти успешнее? Х. М. Бербеков разрешает проблему следующим образом: «Практика государственного строительства показала, что национальный округ, каковым являлась Кабарда, уже не удовлетворял требованиям трудящихся. Налицо имелись условия для перехода к более высокой форме советской автономии — к областной автономии. Главными причинами, побудившими Кабарду выйти из состава Горской Республики и образовать свою автономию в составе РСФСР, явились, с одной стороны, необходимость расширения самостоятельности и, с другой стороны, потребность Кабарды иметь непосредственную связь с Центральной Россией»⁴⁵. Но здесь возникает сразу несколько вопросов. Во-первых, какая практика государственного строительства могла сложиться за месяц и показать, что округ уже не удовлетворяет трудящихся? Во-вторых, какие условия имелись для перехода к более высокой форме автономии? В-третьих, чем объясняется «необходимость расширения самостоятельности» Кабарды? И, наконец, откуда возникла «потребность Кабарды иметь непосредственную связь с Центральной Россией»? То есть, каждое объяснение, выдвинутое Х. М. Бербековым, требует, в свою очередь, пояснения. Свет на всю эту проблему проливают материалы заседаний различных органов, обсуждавших ее в середине 1921 года. На IV съезде Советов Кабардинского округа, состоявшемся в Нальчике 10—13 июня 1921 г., все выступавшие в прениях требовали выделения Кабарды, и резолюция по этому вопросу была принята единогласно. Следовательно, широкие народные массы действительно хотели размежевания. Прения показывают и причину такого желания: не изжитые еще со времен царизма национальные противоречия⁴⁶. У кабардинцев существовала веками разжигавшаяся вражда к соседям — ингушам, чеченцам, осетинам. По отношению к русским националистические настроения не проявлялись. Более того, некоторые из делегатов упомянутого съезда подчеркивали вековые связи с Россией, культурное влияние русских на Кабарду. Очевидно, что в таких условиях объединение народов не привело бы к их примирению. Более правильным был путь национального размежевания. Наркомнац, готовивший вопрос о создании Горской Республики, видимо, проявил некоторую поспешность, не изучил до конца обстановку на Тереке и дал ВЦИК поспешную рекомендацию. Об этом говорилось на объединенном заседании Кабардинского и Балкарского окружкомов 2 июня 1921 года⁴⁷. Отмечая поспешность решения Наркомнаца, нельзя забывать о трудности задачи, стоявшей перед ним. Наркомнацу приходилось искать новые, неисследованные формы национально-государственного строительства, идти по непроторенной дороге. О сложности вопроса говорит хотя бы разная судьба двух очень похожих автономий — Дагестанской и Горской. К чести Наркомнаца, он быстро и сам исправил свою ошибку. 1 сентября 1921 г. ВЦИК постановил образовать Кабардинскую АО. Кабарда, однако, недолго оставалась однонациональной республикой. 16 января 1922 г. ВЦИК издал «во изменение постановления от 1 сентября 1921 г.» декрет «Об образовании Объединенной Кабардино-Балкарской Автономной Области». Балкарский округ выделялся из Горской Республики и объединялся с Кабардинской АО в новую авто-

⁴⁴ «История Кабарды с древнейших времен до наших дней». М. 1957, стр. 222.

⁴⁵ Х. М. Бербеков: Очерки истории Советской Кабардино-Балкарии. М. 1958, стр. 47.

⁴⁶ ЦГАОР СССР, ф. 5677, оп. 2, д. 225, лл. 3—9.

⁴⁷ Там же, л. 33.

номную область. Процесс выделения новых автономных единиц из Горской Республики, начатый образованием Кабардинской АО, продолжался. 12 января 1922 г. ВЦИК издал декрет «Об образовании Объединенной Карачаево-Черкесской Автономной области». Эта АО создавалась не только за счет Горской Республики. Из Горской АССР была выделена Карачаевская территория, черкесские же районы — из Кубано-Черноморской области. В том же году из Горской Республики был выделен еще один округ — Чеченский. Постановлением Президиума ВЦИК 30 ноября 1922 г. на его базе была образована Чеченская автономная область. Теперь Горская Республика сузилась всего до двух округов — Ингушского и Осетинского, что и предопределило ее скорую ликвидацию в 1924 году.

Если Горская АССР явилась исторической наследницей Терской Советской Республики, то наследство Кубано-Черноморской Республики досталось Черкесской (Адыгейской) автономной области. Но если Горская Республика унаследовала большую часть Терской, то Черкесская АО заняла лишь небольшую территорию Кубано-Черноморья. Это обстоятельство определилось различным национальным составом населения Терека и Кубани. В бывшей Терской Республике, как уже упоминалось, проживало несколько крупных народностей, а Кубано-Черноморская Республика была преимущественно русской, и черкесы были единственным народом, составлявшим достаточно крупную инациональную массу людей. Черкесская (Адыгейская) автономная область была образована 27 июля 1922 г. путем выделения из Краснодарского и Майкопского отделов Кубано-Черноморской области территории, населенной преимущественно черкесами, с естественным включением в нее череполосных нечеркесских земель⁴⁸.

Таким образом, в первые послевоенные годы в составе РСФСР возник новый большой отряд автономных образований. Число автономных республик и областей значительно выросло. К 1923 г. автономии получили, по существу, все достаточно крупные национальности России. Следовательно, круг автономных образований в принципе определился. Это не означало, что закончился процесс развития автономии в России, процесс национально-государственного строительства вообще. В последующие годы многие народы изменяют формы своей автономии, некоторые от автономии перейдут к образованию союзных республик, произойдет внутреннее развитие автономных частей РСФСР. Строительство новых и «старых» автономных республик, областей и трудовых коммун в это время идет прежде всего по линии определения и уточнения их территории, административно-территориального деления, формирования и развития государственного механизма, определенного упорядочения и изменения правового статуса различных форм автономии.

Создание новых АССР и АО требует определения их территории. Вместе с тем многие автономные образования, учрежденные во время войны, не успели еще закрепить свою территорию. Границы некоторых автономных республик, областей и трудовых коммун, проведенные условно или недостаточно четко, требовали пересмотра. Наконец, общероссийская работа по совершенствованию административно-территориального устройства в известной мере наложила свой отпечаток на судьбы автономных единиц. Все эти обстоятельства обусловили в дальнейшем большие работы по определению и совершенствованию границ автономных частей РСФСР.

Принципы, на которых строилось определение границ автономных образований, в основном сложились еще во время гражданской войны. И теперь речь идет преимущественно об их практическом претворении

⁴⁸ СУ РСФСР, 1922, № 47, ст. 596.

в жизнь. Органы, проводившие размежевание автономий, старались по возможности всесторонне учесть особенности национального состава, экономические связи, географическое положение, желание населения. Работа эта была сложной и кропотливой. Ее проводили многие органы, специальные и неспециальные. Она привлекала многих людей, вызывала не раз споры и трения между заинтересованными сторонами.

Общая тенденция организации территорий автономных образований в этот период шла в сторону большего, чем это было раньше, учета экономического фактора. Это определялось общими принципами построения Советского государства и особым вниманием к экономическим вопросам в связи с переходом к нэпу. То, порой скрупулезное, выкраивание национальных территорий, которое было свойственно периоду гражданской войны, теперь сменяется принципом так называемого округления. Это означает, что к национальным районам, наиболее густо населенным той или иной народностью, присоединялись территории с меньшим процентом коренного населения, но экономически составляющие с первыми определенное единство. В результате процент коренного населения в данной автономии несколько снижался, но зато экономически она становилась более целостной и имела лучшие условия для развития народного хозяйства. Наиболее крупным мероприятием в этой сфере было создание так называемой Большой Башкирии, включившей в себя новую значительную территорию, в том числе целую Уфимскую губернию. Аналогичные работы, но с меньшим размахом проводились в Поволжье, Карелии, на Северном Кавказе.

Наряду с установлением и совершенствованием территории автономных единиц создается и совершенствуется их государственный аппарат. Наибольшее значение в этом отношении имеет развернувшаяся с особой силой в послевоенные годы работа по так называемой коренизации государственного и общественного аппарата. Проблема коренизации складывалась из двух взаимосвязанных вопросов: введение языка коренных народов во все сферы государственной и общественной деятельности соответствующих автономных единиц, и прежде всего в работу государственных органов, и привлечение в органы власти, управления, юстиции представителей коренного населения, знающих особенности этого населения, пользующихся им особым доверием. Необходимость коренизации в условиях того времени объяснялась несколькими причинами.

Нерусское население России тогда плохо знало, а то и совсем не знало русский язык. Это особенно касалось национального крестьянства, не имевшего до революции возможности получить даже элементарное образование. Поэтому все мероприятия Советской власти должны были проводиться на языке соответствующей национальности. В тогдашних условиях необходимо было не только использование языков народов России, но и привлечение самих представителей коренных национальностей к управлению созданными ими автономными республиками, областями, трудовыми коммунами. В условиях не изжитого еще недоверия к русским, унаследованного от времен царизма и старательно разжигавшегося националистами, было необходимо, чтобы трудящиеся национальных районов видели у руля правления представителей своей национальности. Не случайно поэтому X съезд РКП(б) в резолюции «Об очередных задачах партии в национальном вопросе» специально подчеркнул необходимость коренизации⁴⁹.

Курс на коренизацию проводился и раньше, ибо он вытекал из общих принципов национальной программы нашей партии. Введение национального языка в делопроизводство, привлечение представителей

⁴⁹ См. «КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК». Ч. I. Изд. 7-е, стр. 559.

местного населения к управлению подразумевались при образовании автономий, и эти меры начинали проводиться в жизнь зачастую еще до провозглашения той или иной автономной республики, области, трудовой коммуны, когда нерусские трудящиеся выдвигались в местные советские органы, когда решения Коммунистической партии и Советского государства доводились до них на их родном языке. Однако работа эта шла медленно и трудно. Введение в официальный оборот родного языка было делом далеко не простым. Оно встречало множество препятствий объективного свойства. Прежде всего некоторые народы не имели своего литературного языка, своей письменности. Во многих нерусских языках отсутствовала или почти отсутствовала современная политическая правовая терминология; для ее выработки, а главное, популяризации нужно было время. Большим препятствием к введению местного языка была явная нехватка работников, владеющих этим языком. Не случайно X съезд РКП(б) в упоминавшейся резолюции подчеркивал «необходимость умелого и организованного использования в советской работе на восточных окраинах всех честных и доказавших свою преданность Советской власти элементов национальной интеллигенции ранее угнетенных народов»⁵⁰. Играли роль и технические, материальные препятствия, например, такой непростой вопрос, как создание типографий, которые могли бы осуществлять публикацию на национальных языках. Подобные препятствия встречались и в союзных республиках, но в автономных районах, более отсталых, они проявлялись намного острее.

И все же работа по коренизации развивалась и давала определенные положительные результаты. В Башкирии введение языка коренного населения в официальный оборот, или, как тогда говорили, «реализация» башкирского языка, начало подготавливаться в 1921 г. Башкирским совнаркомом. Вопрос о реализации чувашского языка был поставлен несколько раньше. 12 ноября 1920 г. II Всероссийский съезд Советов среди чувашей в резолюции по докладу о деятельности Чувашского отдела при Народном Комиссариате по делам национальностей обязал этот отдел наряду с другими функциями добиваться, «чтобы чувашский язык употреблялся как официальный, особенно в судебных учреждениях»⁵¹. 14 февраля 1921 г. вопрос о реализации коренного языка обсудил секретариат Татарского областного комитета партии⁵². Аналогичные меры были приняты и в других национальных районах РСФСР. В результате дело введения в государственный оборот языков коренного населения хотя и медленно, но двигалось вперед.

Коммунистическая партия и Советское государство неуклонно проводили линию на все более широкое привлечение в государственный и общественный аппарат представителей коренного населения. Но, говоря о коренизации, нельзя забывать о громадной положительной роли русских работников, участвовавших в создании государственного аппарата автономных районов, в подготовке национальных кадров, во всей работе по строительству автономии.

В первые послевоенные годы стабилизируется и оформляется круг прав, которые предоставляются автономным единицам. Общая идея разграничения компетенции между всероссийской властью и органами автономных единиц состоит в том, чтобы наилучшим образом сочетать интересы государства в целом с интересами каждого отдельного народа. Поэтому такие вопросы, как внешние сношения, оборона и некоторые другие, сосредоточиваются в руках всероссийских органов. Наоборот,

⁵⁰ Там же, стр. 563.

⁵¹ Партийный архив Чувашского обкома КПСС, ф. 1, оп. 1, д. 20, л. 51.

⁵² См. И. М. Климов. Национальные моменты в государственном и партийном строительстве Татарии в восстановительный период, Казань, 1957, стр. 8.

дела, требующие учета национальной специфики, почти в полной мере вручаются органам самих автономных республик. Такое соотношение функций обеспечивало наилучшие условия для развития отдельных народов и Российской Федерации в целом.

Таким образом, в 1917—1922 гг. происходят важные события в жизни народов РСФСР. Российская Советская Республика превращается в федеративное государство. В течение пяти лет почти все ее народы получают национальную государственность в форме автономии. Народы избирают эту форму по своей воле. Автономные единицы в составе РСФСР строятся на основе ленинского национально-территориального принципа. Автономные образования получают широкий круг прав, который позволяет им максимально проявлять свою инициативу и в то же время обеспечивает всестороннюю поддержку национальных районов со стороны всей громадной Российской Федерации. Условия, которые возникают в результате этого, обеспечивают наиболее полное развитие ранее отсталых народов России, их прогрессивное движение вперед, к коммунизму.

