

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ:
ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

БАГДАСАРЯН С. Д.

RUSSIA'S NATIONAL POLICY:
STATE CONSTRUCTION
FORMATION

BAGDASARYAN S. D.

The article considers USSR national-state construction formation, analyses public education aspects within Federal State framework.

Статья посвящена процессу формирования национально-государственного строительства в период советского государства. Рассмотрены аспекты национального образования в рамках федеративного государства.

Keywords: national policy, National Autonomous Territories, Federation.

Ключевые слова: национальная политика, национальная автономия, федерация.

УДК 93/94



ациональная политика России, формирование государственного единства, является проблемой актуальной в отечественной науке. Историки, политики, правоведы стремятся осветить наименее изученные аспекты национальной политики и ее реализации, определить и аргументировать свою позицию по спорным вопросам и темам, проанализировать решение проблем развития российских этносов на разных этапах истории государственности.

Актуальность исследования обусловлена многогранным содержанием самой национальной политики, различными аспектами исторического формирования.

XX век стал одним из наиболее сложных периодов в истории российской государственности. Территория исторической России в прошлом столетии расчленилась дважды – в начале и в конце XX века.

После событий октября 1917 г. стала реализоваться национальная политика большевиков и ее первыми правовыми актами стали «Декларация прав народов России» от 2 ноября 1917 г. и обращение правительства от 20 ноября 1917 г. «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока». Эти акты провозглашали уничтожение национально-гнета, принцип равноправия наций и права наций на самоопределение вплоть до отделения и образования собственного государства, отменялись все национальные и национально-религиозные ограничения. Национальные учреждения трудящихся мусульман объявлялись свободными и неприкосновенными. Необходимо отметить, что В.И. Ульянов (Ленин) до февральской революции различал две формы государственного единства: унитаризм как полное единство государства и более слабое федеративное, при этом выделял унитарную форму как более совершенную, допуская федерацию в исключительных случаях. Но после революционных событий делается вывод о необходимости федеративного устройства Советской России.

Так начинался первый период формирования национально-государственного строительства (октябрь-ноябрь 1917 г. – январь 1918 г.) принятием на III Всероссий-

ском съезде Советов «Декларации прав трудящихся и эксплуатируемого народа». Декларация как конституционный акт определила территориальные пределы государства (Россия), тип государства (советская республика) и форму государственного устройства (федерация): «Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик» [1]. Изначально образование называлось «Советская Российская республика» и только позднее закрепилось наименование «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР)». Основные начала федеративного устройства были изложены в резолюции «О федеральных учреждениях Российской республики». В 1917 г. происходит отделение Финляндии, объявление независимости Урянхайского края (Тува) и Украины, в 1918 г.: май – Грузия, Армения и Азербайджан, август – Польша, декабрь – Латвия, Литва, Эстония.

В ходе гражданской войны внутри РСФСР создается новый широкий круг автономных образований. В конце 1918 г. образуется Трудовая Коммуна немцев Поволжья, в начале 1919 г. – Башкирская автономная республика. Весной 1919 г. был освобожден от белогвардейцев Крым. Однако существовавшую здесь в 1918 г. Таврическую Советскую республику не восстановили, вместо нее была провозглашена Крымская республика. Она охватывала несколько меньшую территорию и образовывалась не как национальная, а как территориальная автономия.

В сентябре 1920 г. состоялся съезд Советов Татарской АССР, избравший ЦИК Татарии. В 1920 г. была образована и Киргизская АССР. В период гражданской войны возникают также Чувашская, Марийская, Вотская (Удмуртская), Калмыцкая автономные области, Карельская Трудовая Коммуна.

В отличие от предыдущего периода все образовавшиеся теперь автономии провозглашаются актами ВЦИК или СНК (или того и другого вместе). В этих актах определяются форма той или иной автономии, ее территория, общая структура органов власти и управления.

Одним из результатов централизованного руководства национально-государственным строительством в РСФСР явилось последовательное проведение национально-территориального принципа формирования автономных единиц. Все образовавшиеся автономные республики (кроме Крымской),

области и трудовые коммуны строились так, чтобы выделить территории, компактно заселенные тем или иным народом.

Характерной особенностью этого этапа было появление новых форм автономии. Наряду с автономными республиками возникли автономные области и трудовые коммуны. В отличие от автономных республик автономные области не являлись государствами. Они не имели своих ЦИК, Совнаркомов, наркоматов, органом власти автономной области был съезд Советов, а в период между съездами – областной исполком. Сходный с автономной областью статус имела автономная трудовая коммуна.

Структура государственного механизма автономных республик строилась по образцу общероссийской. Высшими органами власти и управления были съезды Советов, ЦИК, Совнаркомы, наркоматы. Местные органы строились исходя из общих принципов Конституции РСФСР.

К концу гражданской войны автономные республики уже не участвовали во внешних сношениях, не имели своих вооруженных сил и не выпускали собственных денежных знаков. Все названные сферы деятельности сосредоточиваются в руках всероссийских органов.

В 1919 г. установился новый порядок изменения границ губерний, уездов и волостей. Если раньше оно могло производиться местными органами власти и управления, то теперь это право принадлежало Совнаркому РСФСР (позже Президиуму ВЦИК).

К концу 1922 г. автономии получили большинство крупных и компактно проживающих народов России. Создаются Дагестанская, Горская, Якутская автономные республики, восстанавливается на новой основе Крымская АССР, возникают Черкесская, Ойротская, Коми, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Монголо-Бурятская, Чеченская автономные области.

Образование новых и развитие ранее созданных автономных единиц требовали установления и уточнения их границ. Национально-территориальный принцип при определении границ автономных образований, который проводился уже во время гражданской войны, теперь осуществлялся с некоторыми поправками. Если прежде обращалось главное внимание на то, чтобы выделить территории, наиболее компактно заселенные той или иной народностью, то теперь большее значение придается экономической целостности автономных республик и облас-

тей. Проводится так называемое «округление», т.е. к прежнему национальному ядру присоединяются территории, хотя и менее густо заселенные коренным населением, но составляющие экономическое целое.

В 1922 г. был восстановлен контроль над дальневосточными территориями. В ноябре 1922 г. после разгрома интервентов и белогвардейцев на Дальнем Востоке Народное собрание ДВР провозгласило власть Советов и обратилось с просьбой включить территорию республики в состав РСФСР. 15 ноября 1922 г. ВЦИК принял декларацию, по которой территория упраздненной ДВР вошла в РСФСР как составная часть. Кара-Киргизская оформилась в составе РСФСР.

В 1924 г. по соглашению между РСФСР и БССР Белоруссии были передан ряд районов Витебской, Гомельской и Смоленской губерний, населенных преимущественно белорусами. В 1926 г. к Белорусской ССР отошли еще два уезда. В результате территория БССР увеличилась в 2,5 раза, а ее население – больше чем в 3 раза. Вне границ республики теперь оставались лишь западные белорусские земли, захваченные в 1920 г. Польшей.

Работа по преобразованию административно-территориального устройства РСФСР была начата в 1920–1921 гг. В 1922 г. ВЦИК утвердил проект нового административно-территориального деления РСФСР. Аналогичные работы проводились и на Украине. С образованием СССР эта проблема встала во всесоюзном масштабе. Сначала было решено создать две экспериментальные административно-территориальные единицы – промышленную Уральскую область и сельскохозяйственный Северо-Кавказский край. Районирование было завершено к концу 1929 г. В РСФСР утвердилась трехзвенная система административно-территориального устройства – район, округ, область (край). В остальных республиках – двухзвенная (район – округ).

При районировании учитывался не только экономический, но и национальный фактор. Поэтому в ходе его создавались и новые автономные образования. Кроме того, районирование несколько изменяло положение автономных областей и республик. Автономные области включались в состав краев и областных объединений. В состав краев и областей на основе добровольности могли входить и автономные республики. Решение о вхождении в область или край принималось на съезде Советов автономной республики и утверждалось ВЦИК.

Национально-государственное строительство в ходе районирования затронуло даже мелкие административные единицы. Во всех союзных республиках выделялись уезды и районы, волости и сельсоветы, компактно населенные народами, отличными от основного населения республики. При этом количественная норма, необходимая для создания соответствующей административной единицы в национальных районах, снижалась в среднем в 2,5 раза. Даже в Московской области были созданы 4 национальных района и 57 сельсоветов (карельские, татарские, немецкие, эстонские).

Формой автономии для народов Крайнего Севера был избран национальный округ. Первый национальный округ (Коми-Пермяцкий) был образован в 1925 г. В 1929 г. был создан Ненецкий округ. В 1930 г. были созданы Корякский, Чукотский, Таймырский, Эвенкийский, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий национальные округа. Они вошли в состав соответствующих областей и краев. Были образованы также две новые автономные области в октябре 1930г. – Хакасская и Еврейская. В 1932 г. Кара-Калпакская автономная область была преобразована в автономную республику, в 1934 г. такое же преобразование коснулось Удмуртии и Мордовии, а в 1935 г. – Калмыкии.

В 1941 г. с началом Великой Отечественной войны были выселены немцы Поволжья, а также другие советские немцы, проживавшие в Европейской части страны. Сталин считал целесообразным переселить их в отдаленные районы Сибири, Средней Азии и Казахстана. Автономная республика немцев Поволжья была упразднена. В 1943–1944 гг. уже после освобождения соответствующих районов от оккупантов такая же судьба постигла крымских татар, калмыков, чеченцев, ингушей, балкарцев и ряд других народов Кавказа. Национально-государственные образования этих народов были упразднены, а население принудительно выселено в Среднюю Азию и Казахстан. Эти акции мотивировались тем, что среди них оказалось немало активных пособников оккупантов, были созданы воинские части (например, из крымских татар), воевавшие на стороне немцев. На территории Чечено-Ингушетии, где немецкая разведка еще с мирного времени имела свою агентуру, были подняты антисоветские восстания, причем в самый тяжелый для страны период. Однако эти факты не являются основанием переносить индивидуальную ответствен-

ность фашистских пособников на целые народы.

Среди позитивных изменений в организации государственного единства следует отметить некоторое расширение территории Советского Союза. В 1944 г. к Советскому Союзу присоединилась Тувинская Народная Республика (ТНР). 17 августа 1944 г. Чрезвычайная сессия Малого Хурала ТНР приняла Декларацию к Верховному Совету СССР с просьбой о принятии республики в состав Союза ССР. 13 октября 1944 г. республика была включена в Российскую Федерацию как автономная область.

Некоторое расширение территории Советского Союза произошло в результате его победы над фашистской Германией и империалистической Японией. В состав Литвы включили Клайпеду (Мемель), отторгнутую у нее немцами в начале 1939 г. К Советскому Союзу перешла часть Восточной Пруссии, включая Кенигсберг, где была образована Калининградская область в составе РСФСР. После победы над Японией нашей стране были возвращены Южный Сахалин и Курильские острова.

Национально-государственное устройство СССР в период правления Н.С. Хрущева развивалось под влиянием противоречивых тенденций. С одной стороны, были приняты шаги по восстановлению прав народов, репрессированных в годы сталинского правления. На основании закона, принятого в феврале 1957 г., Кабардинская АССР была преобразована в Кабардино-Балкарскую, была восстановлена Чечено-Ингушская АССР, Черкесская автономная область преобразована в Карачаево-Черкесскую, образована Калмыцкая автономная область, преобразованная в июле 1958 г. в Калмыцкую АССР. Однако названные меры не были полными. Оставались еще народы, чьи права также нуждались в

восстановлении (крымские татары, немцы Поволжья и некоторые другие). 10 сентября 1961 г. Тувинская АО была преобразована в АССР в составе РСФСР.

Партийное руководство СССР сохраняло практику волонтаристских решений по изменению национально-государственных границ союзных республик, не учитывая мнения проживающего на этой территории населения и не заботясь о соблюдении надлежащих правовых процедур. Так, к 300-летию воссоединения Украины с Россией Н.С. Хрущев 1 февраля 1954 г. внес предложение о передаче Крымского полуострова Украинской ССР. 19 февраля оно было утверждено Президиумом Верховного Совета СССР, а к июню 1954 г. Верховными Советами СССР, РСФСР и УССР были внесены необходимые поправки в конституции Союза и его республик, окончательно закрепившие передачу Крымской области в состав Украины.

Государственно-национальное строительство РСФСР в период советского государства было закреплено в конституционных документах:

- 1918 г. – федерация с автономными образованиями;
- 1925 г. – федерация с автономными республиками и автономными областями;
- 1937 г. – 16 автономных республик и 5 автономных областей и 10 национальных округов;

В 1978 г. конституция РСФСР закрепила суверенный статус Российской Федерации и право выхода из СССР. История развития территориально-государственного формирования свидетельствует, что основные мероприятия были завершены в период 1960-х гг. Новый поворот национального строительства уже придется на период развала СССР и становления суверенного государства – Российской Федерация.

Примечания:

1. История государства и права России в документах и материалах. С древнейших времен по 1930 г. /Сост. И.Н. Кузнецов. СПб., 2003.
2. Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства 1917–1918 гг. М., 1965.
3. История государства и права России. Учебник / Под ред. Ю.П. Титова. М., 2004.
4. История национально-государственного строительства в СССР. 1917–1978 годы. В 2-х т. М., 1979.
5. История отечественного государства и права. В 2-х т. / Под. ред. О.И. Чистякова. М., 2005.

Сведения об авторе:

Багдасарян Сусанна Джамиловна, канд. ист. наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин СГУТиКД (Сочи).