

УДК 94(47).084
ББК 63.3(2)535-33

**Политика Временного правительства в решении
«национального вопроса»: подходы и методы
реализации региональных вариантов***

И.В. Анисимова

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

**Provisional Government Policy in the “National Question”
Solution: the Approaches and Methods of Implementation
of the Regional Options**

I.V. Anisimova

Altai State University (Barnaul, Russia)

Представлен анализ «национальной политики» Временного правительства. События Февральской революции обострили комплекс проблем, связанных с национальным вопросом в государстве, и привели новое правительство к необходимости разработки и реализации политического курса, отвечающего требованиям времени. Национальная политика Временного правительства опиралась на партийную идеологию кадетов, октябристов, эсеров и представляла собой эклектический подход к решению «национального вопроса». Временное правительство в своих решениях отстаивало идею неделимости России, поэтому уже в первых программных документах отказалось от идеи дезинтеграции империи по национальному принципу, а решение «национального вопроса» видело в предоставлении культурной автономии, развитии языка и этнической самобытности народов национальных окраин. Временное правительство стремилось выработать вариативный подход к национальному вопросу в крупных этнорегионах: Польше, Финляндии, Украине, Средней Азии и Казахстане. Однако рост национализма на окраинах Российского государства, распространение идеи регионализма требовали более кардинальных преобразований. Поэтому курс, выбранный Временным правительством, не нашел поддержки в обществе, а демократических инициатив было недостаточно в сложный межреволюционный период. Уверенность в сохранении неделимой России, инертность системы управления, потеря контроля над национальной ситуацией в государстве обусловили неудачу политического курса Временного правительства в национальной сфере.

The article presents an analysis of the “national policy” of the Provisional Government. The events of the February Revolution exacerbated a number of problems associated with the national question in the state, and these events led the new government to necessity to develop and implement policies to meet the requirements of the time. The national policy of the Provisional Government was based on the party ideology of the Cadets, the Octobrists, the Socialist-Revolutionaries, and was an eclectic approach to solve the “national question.” The Provisional Government defended the idea of the indivisibility of Russia, so in the very first policy documents abandoned the idea of the empire’s disintegration on the national basis, and the solution of the “national question” was seen in the provision of cultural autonomy, the development of language and ethnic identity of the peoples from the national borderlands. The Provisional Government sought to develop the variability approach to the national question in large ethnic regions: Poland, Finland, Ukraine, Central Asia and Kazakhstan. However, the rise of nationalism in the borderlands of the Russian State, the spread of the ideas of regionalism required more fundamental changes. Therefore, the course chosen by the Provisional Government, did not find support in the society, and democratic initiatives were not enough in the time of difficult inter-revolutionary period. The confidence in the preservation of Russia undivided, the inertia of the control system, the loss of control over the national situation in the state led to the failure of the Provisional Government’s policy in the national sphere.

* Статья выполнена при финансовой поддержке РГНФ, проект №15-31-12023 «Революции 1917 г. в России и „национальный вопрос“ (на примере центральноазиатских национальных окраин)».

Ключевые слова: Временное правительство, национальная политика, революция, Туркестан, Казахстан.

DOI 10.14258/izvasu(2016)2-01

Национальный вопрос занимал значительное место в общественной жизни России начала XX в. Кризис царской национальной политики, события 1905 г. обусловили рост национальных движений в империи и распространение идей национализма. Февральская революция с исключительной остротой поставила национальную проблему в России, когда в стране ожидался непосредственный переход от теоретических размышлений о «национальных интересах» к практическим шагам по решению насущного национального вопроса. Приход к власти Временного правительства означал собой новый этап в политической истории России и предполагал изменение характера национальной политики государства. В состав Временного правительства вошли представители различных политических движений России начала XX века: кадеты, октябристы, прогрессисты, представители думской фракции центра. Поддерживали Временное правительство эсеры. При этом национальная программа Временного правительства опиралась на национальную программу партии кадетов, которая занимала в нем ведущие позиции. В связи с этим для анализа национальной политики Временного правительства целесообразно рассмотреть национальные программы ведущих политических партий, вошедших позднее в состав Временного правительства или оказавших на него существенное влияние.

Ни одна российская политическая партия начала XX в., составляя свою программу, не могла обойти национальный вопрос. При этом многие партии, как правило, эсеровского типа, создавались как «национальные», объявляя своей главной целью защиту интересов одной из «наций» России. Так, в 1905–1906 гг. в России были сформированы Социалистическая еврейская рабочая партия (СЕРП), «Поалей Цион» (Еврейская социал-демократическая рабочая партия), Грузинская партия социалистов-федералистов, Армянская партия революционного социализма, партия польских социалистов, Латышский социал-демократический союз, украинская «Спилка», Белорусская социалистическая громада; впоследствии образовались Чувашский союз партии социалистов-революционеров, Эстонская партия социалистов-революционеров, Осетинская организация партии социалистов-революционеров, магометанская Поволжская организация партии социалистов-революционеров и др. [1, с. 24]. Каждая партия предлагала тот путь разрешения национального вопроса, который, по ее мнению, наиболее соответствовал интересам представляемого ею класса или социального слоя.

Key words: Provisional Government, national policy, revolution, Turkestan, Kazakhstan.

Партия кадетов, образованная в 1905 г., уже в первом проекте партийной программы уделила национальному вопросу значительное внимание, выделяя два пункта: предоставление автономии Польши и децентрализация России. Однако если вопрос о польской автономии нашел поддержку у большинства делегатов учредительного съезда кадетской партии, то идея «децентрализации» России вызвала серьезные возражения. Ее осуществление виделось возможным только «после установления прав гражданской свободы и правильного народного представительства для всей империи», и притом не повсеместно, а «по мере выяснения потребности местного населения и естественных границ автономных областей». И даже при этих условиях предполагалось «открытие законного пути для установления местной автономии» [2, с. 205–206]. Позднее вопрос о децентрализации государства уйдет из программы кадетов на второй план.

Кадеты в первом пункте программы партии, принятой на Учредительном съезде в Москве 12–18 октября 1905 г., заявляли о равенстве всех граждан России и отмене «всяких сословных различий и всяких ограничений личных и имущественных прав поляков, евреев и всех без исключения других отдельных групп населения» [3, с. 56].

Решение национального вопроса виделось кадетам в предоставлении гарантии «всем населяющим империю народностям, помимо полной гражданской и политической равноправности всех граждан, право свободного культурного самоопределения, как то: полную свободу употребления различных языков и наречий в публичной жизни, свободу основания и содержания учебных заведений и всякого рода собраний, союзов и учреждений, имеющих целью сохранение и развитие языка, литературы и культуры каждой народности и т. п.» [3, с. 57]. Отдельным пунктом программы стало положение о предоставлении права получения начального образования на национальном языке. Таким образом, кадеты видели решение национального вопроса прежде всего в предоставлении народам России культурной, но не политической автономии.

Среди всех национальных окраин Российской империи только Польша и Финляндия получали особый статус. «В Царстве Польском вводится автономное устройство с сеймом, <...> при условии сохранения государственного единства и участия в центральном представительстве на одинаковых с прочими частями империи основаниях. <...>

В Царстве Польском должны действовать общегосударственные гарантии гражданской свободы и права национальности на культурное самоопределение и должны быть обеспечены права меньшинства», что касается Финляндии, то программа кадетов предусматривала «всецелое» восстановление конституции Финляндии, обеспечивающей ее особенное государственное положение [3, с. 60].

При обсуждении национального вопроса в I Государственной думе кадеты заняли умеренную позицию. Они поддерживали право национального самоопределения и выступали за «гарантированную законами свободу национального развития для всех народностей». Однако, как писал лидер партии кадетов П.Н. Милуков, «вопросы национальные сами по себе грозили осложнить вопросы социальные и конституционные, составлявшие нашу главную задачу. Разница желаний и требований различных национальностей слилась бы при этом в общие формулы: я уже понимал, что это есть способ к повышению требований наименее готовых к «автономии» народностей» [2, с. 246]. Лишь в отношении польского вопроса, т. е. предоставлении Польши автономии, партия кадетов оставалась неизменна, в связи с тем, что, по мнению П.Н. Милукова, поляки были «наиболее готовые» к обретению автономии [2, с. 246]. Такой позиции кадеты придерживались и в последующие годы.

Национальный вопрос имел особую трактовку в программе партии «Союз 17 Октября». Октябристы исходили из необходимости сохранения в России «единства ее политического тела, <...> исторически сложившегося унитарного характера». Они считали нужным противодействовать «всяким предположениям, направленным прямо или косвенно к расчленению империи и к идее федерализма». Исключение было сделано только для Финляндии, за которой признавалось особое положение, «дающее ей право на известное автономное государственное устройство при сохранении государственной связи с империей» [3, с. 92]. Формулируя права национальных меньшинств, октябристы признавали за отдельными национальностями самое «широкое право на удовлетворение и защиту своих культурных нужд», но в пределах, допустимых идей единой общероссийской государственности и интересами других национальностей.

Прогрессисты, часть которых после Февральской революции перешла на сторону кадетов, являлись сторонниками сохранения единого и неделимого полиэтнического Российского государства и считали нецелесообразным и даже «вредным» предоставление нациям и народностям права на политическое самоопределение. По мнению прогрессистов, предоставление личности равных гражданских и политических прав, распространение местного самоуправления на всю территорию России, закрепление

за народностями права пользоваться родным языком в школе и местном суде являются достаточными мерами для защиты прав национальных меньшинств. Концепция унитарного устройства Российского государства предусматривала поэтапное расширение права местного самоуправления с учетом национально-культурных особенностей тех или иных национальных регионов страны [4, с. 137].

Требования эсеров, энесов, трудовиков по национальному вопросу определялись их общей политической платформой, которая в целом была революционной и содержала идею социализма.

В трактовке эсеров определение «нация» носило общий характер и воспринималось как совокупность индивидов (людей), связанных сознанием своего единства, главными факторами которого являются: общность происхождения, общность языка, религии, быта, нравов, обычаев и исторического прошлого [1, с. 26].

Ни экономической, ни территориальной общности у нации эсеры не признавали, а видели в ней только единство духовной жизни. Отрицали эсеры и фактор религиозной общности, поскольку социалистическая нация как тип характеризуется общностью материалистического, атеистического мировоззрения. Достаточно обширное толкование придавалось и понятию «национализм», оно характеризовалось как «стремление к сохранению особенностей, присущих данному народу».

При этом в программе партии эсеров среди реформ, которые станут целью революционной борьбы, национальный вопрос отдельно не звучит. Эсеры заявляют о праве наций на самоопределение и национальные автономии, подчеркивая, что важнейшими реформами в политической и правовой областях являются «установление демократической республики, с широкой автономией областей и общин, как городских, так и сельских; возможно более широкое применение федеративного начала к отношениям между отдельными национальностями; признание за ними безусловного права на самоопределение» [3, с. 23].

Материалы состоявшейся в апреле 1907 г. конференции партии эсеров свидетельствуют о том, что эсеры предлагали эклектическую национальную программу, которая не содержала единых требований по отношению к различным народам. Для ряда народов, имевших более или менее четко очерченную территорию (Польша, Финляндия, Кавказ), эсеры требовали федерации, создания «своего», национального (буржуазного) государства. Требование федеративного устройства России эсеры дополняли предложением о введении «культурно-национальной автономии» для национальных меньшинств [1, с. 26]. В одном из номеров «Дела народа», центральной партийной газеты, появилась статья, предлагавшая превращение России в «союз областей». На III съезде, проходившем

в Москве с 25 мая по 4 июня 1917 г., партия эсеров одним из программных пунктов требовала введения нового административно-территориального деления страны в форме «федеративной демократической республики с территориально-национальной автономией в пределах этнографического расселения народностей». Позднее данное требование было выставлено и в платформе эсеров в Учредительном собрании.

Февральская революция в России стала новым импульсом для усиления национального движения в стране, которое не только не ослабло, но и значительно усилилось. В одной из своих работ И.В. Сталин писал, что «окраины России мигом покрылись «общенациональными» учреждениями. Во главе движения шла национальная буржуазно-демократическая интеллигенция. «Национальные советы» в Латвии, Эстском крае, Литве, Грузии, Армении, Азербайджане, в горах Кавказа, Киргизстане и Среднем Поволжье; «Рада» на Украине и Белоруссии; «Сфатул Церий» в Бессарабии; «Курултай» в Крыму и Башкирии, «Автономное правительство» в Туркестане — вот те «общенациональные» институты, вокруг которых собирала силы национальная буржуазия» [5, с. 156].

Основной задачей пришедшего к власти Временного правительства стала разработка и реализация отвечающей потребностям многонационального государства национальной программы. Несмотря на различные политические взгляды, министры Временного правительства на первых порах нашли общий язык. Основные направления внутренней политики Временного правительства по Декларации от 3 марта 1917 г. сводились к проведению амнистии лиц, преследовавшихся старым режимом; введению гражданских свобод независимо от сословия и национальности; введению народной милиции с выборным начальством, подчиненной местному самоуправлению; перестройке местного самоуправления на демократических началах всеобщих выборов; подготовке выборов в Учредительное собрание, которое окончательно определит пути дальнейшего развития России [6, с. 123]. В своих воспоминаниях министр иностранных дел Временного правительства, кадет П.Н. Милюков писал: «Временное правительство считает своим правом и долгом ныне же заявить, что цель свободной России — не господство над другими народами, не отнятие у них их национального достоинства, не насильственный захват чужих территорий, но утверждение прочного мира на основе самоопределения народов. Русский народ не добивается усиления внешней мощи своей за счет других народов, как не ставит своей целью ничьего порабления и унижения» [2, с. 485–486].

Одним из первых шагов, направленных на решение национального вопроса в стране, стало предложение военного и морского министра на заседании Временного правительства 4 марта 1917 г. о необ-

ходимости отмены национальных, вероисповедных, сословных и политических ограничений при производстве нижних чинов в офицеры [7, док. №4, с. 29]. 20 марта 1917 г. вышло постановление «Об отмене вероисповедных и национальных ограничений», согласно которому упразднялись «все установленные действующими узаконениями на ограничения в правах российских граждан, обусловленные принадлежностью к тому или иному вероисповеданию, вероучению или национальности» [8, с. 53]. Сделаны шаги в решении еврейского вопроса, в частности была отменена процентная норма для евреев при их поступлении в высшие учебные заведения [7, док. №4, с. 30]. На заседаниях Временного правительства обсуждались и конфессиональные вопросы, так, 27 марта 1917 г. было принято решение о восстановлении автокефалии грузинской церкви.

В первые месяцы своей работы Временное правительство реализовало несколько подходов к решению национального вопроса в крупных национальных окраинах страны: Финляндии, Польше, на Украине, Кавказе и в Средней Азии.

В отношении Финляндии автономные права были частично расширены, однако дальше принятия «Акта об утверждении Конституции Великого княжества Финляндского», который отменял прежние нарушения конституционных прав населения региона, предоставлял культурную автономию и в перспективе ставил рассмотрение вопроса о расширении прав сейма, Временное правительство не пошло. Проект автономии, выдвинутый сеймом, предусматривал сохранение компетенции России во внешних сношениях и в военном управлении и даже сохранение должности генерал-губернатора Финляндии. Попытки финского сейма усилить свои позиции и расширить полномочия привели к его роспуску. Только в октябре 1917 г. был сформулирован законопроект, рекомендовавший Учредительному собранию считать Российское государство неделимым, но «признать в его рамках самостоятельность Финляндии в пределах, установленных законом о взаимных отношениях России и Финляндии, ввести в государстве Российском областную автономию» [9, с. 90].

Модель разрешения польского вопроса была обозначена еще в программе партии кадетов и предполагала предоставление Польше широкой автономии. Временное правительство подтвердило данное положение, однако, как отмечают исследователи, обещание предоставить независимость Польше носило чисто умозрительный характер, польские земли были оккупированы Германией и все державы — участники войны высказывались за предоставление Польше независимости [9, с. 92]. Декларирование европейскими державами независимости Польши приводило и Временное правительство к необходимости признания данного статуса.

С вопросом о независимости Польши неразрывно был связан и вопрос об автономии Прибалтики, который, по мнению министра иностранных дел Временного правительства М.И. Терещенко, был «наиболее трудно защитимым положением» для русских интересов. Терещенко писал: «Задачи наши на северном Балтийском море ясны и понятны каждому. Россия без незамерзающей гавани на Балтийском море вернется к временам допетровским. Но тут есть пункт, на который я не могу не указать... Ведь если бы были сильны чувства к единой великой России, великой демократической и свободной России, то не было бы тех болезненных проявлений желания отойти от центра, желания самоопределяться... которое мы видим сейчас не только в определенных национальностях, но даже в определенных русских группах» [8, с. 57]. Решение такой ситуации, «излечение стремления к отторжению и ослаблению великой России», по мнению министра, возможно только путем создания сильного, демократического центра, признаваемого всеми областями.

Наибольшей сложностью отличались отношения на Украине, которая в большей степени, чем Финляндия или Польша, в хозяйственном, культурном и политическом аспектах была связана с Россией. В марте 1917 г. Украина объявила в Киеве о создании Центральной Рады, состоявшей из политических партий, профессиональных и гражданских союзов. Практически сразу украинскими националистическими силами была выдвинута идея автономии Украины, которая была полностью отвергнута Временным правительством. В своей декларации, озаглавленной «Первый универсал», рада объявляла, что «украинский народ сам должен творить свою судьбу, не настаивая на провозглашении автономной Украины». В газете «Речь» правительственная позиция осуждала принятие «Универсала», отмечая, что «Рада отказалась за себя и за украинский народ <...> — повиноваться Временному правительству и объявила себя правительством Украины... Надо признать, что гг. украинцы шутят плохие шутки с Россией. Они будут иметь против себя не только Временное правительство. Их торопливость будет осуждена решительно всеми общественными организациями, за исключением разве самых непримиримых сторонников «дез-аннексии»» [8, с. 81]. Резко осуждая высказывания об автономии Украины, Временное правительство решение всех вопросов, связанных с «национальной идеей», относило к компетенциям Всероссийского учредительного собрания. Во Временном правительстве так и не выработали единой позиции по украинскому вопросу. Принимались меры, противоречащие друг другу. Так, в июле 1917 г. Украине было дано обещание признать в качестве краевого органа Временного правительства Генеральный секретариат, но в уже в августе, после возвращения ка-

детов во Временное правительство, была принята «Временная инструкция Генеральному Секретариату Временного правительства на Украине», которая конкретизировала функции Секретариата, низводя его до степени исполнительного органа Временного правительства. «Инструкция» также говорила о необходимости увеличения в Секретариате представительства национальных меньшинств Украины, «которые должны служить опорой влияния России в украинских делах» [8, с. 81]. Отношения между Украинской Радой и Временным правительством получили тенденции к дальнейшему ухудшению на фоне усиления на Украине идей сепаратизма.

Практически сразу национальная программа Временного правительства получила практическое воплощение в Степном крае и Туркестане, где национальные идеи и влияние русских революций привели к формированию молодой либерально-демократической интеллигенции [10; 11]. В отношении Туркестана Временное правительство выступало наиболее консервативно. Слабость национальной идеи в регионе, малочисленность национальной интеллигенции не привели к развитию в начале XX в. национально-освободительного движения, что предопределило развитие политического курса. Первым актом Временного правительства в Туркестане стало решение об амнистии участникам восстания в Казахстане 1916 г. Далее постановлением Временного правительства от 7 апреля 1917 г. был образован Туркестанский комитет «в целях установления прочного порядка <...> и для разрешения возникающих вопросов управления краем» [8, с. 72]. В состав комитета наряду с известным политическим деятелем кадетом Н.Н. Щепкиным, на которого возлагались полномочия председателя, входили и представители казахской национальной интеллигенции А.Н. Букейханов, М. Тынышпаев и др.

Управление регионом вверялось генеральному комиссару Временного правительства по управлению Туркестанским краем. Важным шагом стало введение в Туркестане положения о земских учреждениях, однако спустя несколько месяцев, в сентябре 1917 г., «ввиду ряда затруднений, связанных с проведением законов о земском в городском самоуправлении в Туркестанском крае», было принято решение о приостановке назначения выборов. Назначение во главе Туркестанского края генерального комиссара и наделение его широкими полномочиями в управлении регионом отрицало саму возможность предоставления региону широких автономных прав. Временное правительство практически не изменило систему управления регионом, сложившуюся в имперский период. Достаточно быстро национальная либерально-демократическая интеллигенция испытала разочарование в политике Временного правительства. С критикой правительственного курса выступило и Временное

центральное бюро российских мусульман, образованное сразу после событий Февральской революции, подчеркивая, что «в настоящее время даже самые умеренные слои мусульманского населения, его буржуазные и феодальные верхи не склонны становиться под знамя партии к.-д... Мусульмане России в массе своей, населяющей окраины государства, были в течение многих лет жертвами русского империализма и они менее всего готовы защищать этот империализм» [8, с. 287].

Осенью 1917 г. в правительственной декларации последней коалиции национальному вопросу уделялось значительное внимание [8, с. 56]. Временное правительство решило отложить решение всех национальных вопросов до работы Учредительного собрания. Декларация содержала пункт об образовании

при Временном правительстве совета по национальным делам с представительством всех национальностей, в целях подготовки материала по национальному вопросу для Учредительного собрания. Однако реализовать намеченный план Временному правительству помешали события октября 1917 г.

Таким образом, выступая за единую, неделимую, демократическую Россию, Временное правительство не учитывало националистические веяния времени и не могло справиться с нарастающим общественно-национальным движением в стране и усилением дезинтеграционных настроений. Определенная пассивность в решении национального вопроса, противоречивость подходов, непоследовательность в принятии решений обусловили несостоятельность национальной политики Временного правительства.

Библиографический список

1. Бурмистрова Т.Ю., Гусакова В.С. Национальный вопрос в программах и тактике политических партий в России. 1905–1917 гг. — М., 1976.
2. Милюков П.Н. Воспоминания. — М., 1991.
3. Полный сборник платформ всех русских политических партий. С приложением высочайшего манифеста 17 октября 1905 г. и всеподданейшего доклада графа Витте. — М., 2001.
4. Политические партии России: история и современность. — М., 2000.
5. Сталин И.В. Октябрьский переворот и национальный вопрос // Сталин И.В. Сочинения. — Т. 4. — М., 1947.
6. Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава. — Л., 1980.
7. Архив новейшей истории России. Серия «Публикации». Т. VII. Журналы заседаний Временного правительства: Март — октябрь 1917 года. В 4 т. Т. 1. Март — апрель 1917 года. — М., 2001.
8. Революция и «национальный вопрос»: документы и материалы по истории национального вопроса в России и СССР. — М., 1930.
9. Трофимов Е.Н. Россия многонациональная. — М., 2013.
10. Лысенко Ю.А., Анисимова И.В., Бочкарева И.Б., Лысенко М.Ф. Элементы европейской политической культуры в центральноазиатских национальных окраинах Российской империи: особенности восприятия инокультурных инноваций (конец XIX — начало XX в.) // Былые годы. — 2015. — № 4.
11. Yuliya Lysenko, Inna Anisimova, Elena Tarasova, Marina Lysenko. The Results of Social and Economic Modernization of the Central Asian National Outskirts of the Russian Empire as a Resource for Forming Ethnic Identities // Mediterranean Journal of Social Sciences. — 2015. — Vol. 6. — № 6.