

Временное правительство и права национальностей

В общем принято думать, что в эпоху Временного Правительства ничего не было сделано для улаженія многосложнаго національнаго вопроса Россіи. Из этого мнѣнія дѣлается даже в дальнѣйшем заключеніе о беспомощности и недальновидности вождей февральской революціи. Это мнѣніе в корнѣ ошибочно.

Нѣтъ сомнѣнія, что вопрос не сразу был поставлен «февралем» и не был понят, как основной вопрос будущаго государственнаго устройства Россіи во всей его широтѣ. Но это было невозможно прежде всего потому, что он оказался совершенно неразработанным, ни в идеологіи, ни в доктринѣ, ни в чисто - правовой сводкѣ. Если не приводить специфическую шовинистическую литературу пропаганднаго характера, то можно сказать, что в большой русской литературѣ и, в частности, в университетской публицистикѣ можно отмѣтить только нѣсколько одиноких имен, занявшихся этой полукрамольной темой. То были, прежде всего, *Вл. Соловьев* с его знаменитым «Национальным вопросом в Россіи» и два государственовѣда: в 70-х и 80-х годах — проф. *А. Д. Градовскій* и современный нам проф. *Б. Э. Нольде*. Если в Австро - Венгріи с ея 8-9 народами національный и меньшинственный вопросы занимали в университетском преподаваніи очень замѣтное мѣсто, то в российских университетах вплоть до эпохи Временнаго Правительства не существовало даже и приват - доцентских курсов по этим вопросам. Только представители меньшинственнаго національнаго движенія, — в особенности украинскаго, польскаго, еврейскаго, грузинскаго и армянскаго, — выступали на русском языкѣ с рядом болѣе или менѣе крупных работ, большинство которых носило не теоретическій, а политическій характер.

За исключеніем социалистов - революціонеров, вся политическая мысль была рѣзко настроена против федерализма и мыслила будущее Россіи только в рамках унитарнаго государства. Если не говорить об одиночках, вроде декабристов гр. Дмитріева - Мамонова и Никиты Муравьева, составившаго два проекта федератив-

ной конституції, — федеративный строй Россіи защищался именно представителями меньшинственного движенія. Из них первый и крупнѣйшій был *М. П. Драгоманов*, идеолог украинства. Автор самой большой русской работы о федерализмѣ — «Теорія федерализма», — вышедшей в 1912 г. проф. *А. С. Яценко* высказался рѣзко против федерализаціи Россіи.

Великая война сама по себѣ поставила на очередь и національные вопросы. С легкой руки лорда Грѣя и премьера Асквита защита малых національностей от преслѣдованій и угнетенія крупных держав сдѣлалась даже одной из основных цѣлей великой войны. На этом основаніи Англія призывала и арабов, и армян к возстанію против Турціи — во имя их національнаго освобожденія; Германія сдѣлала то же самое в отношеніи «угнетенных» ирландцев в Англіи, «преслѣдуемых» родственных фламандцев в Бельгії и бретонцев во Франціи. К ряду подобных актов и в отвѣтъ на болѣе щедрія обѣщанія Австріи и Германіи относится и извѣстное воззваніе вел. кн. Николая Николаевича к полякам с обѣщаніем автономіи. Но никаких серьезных шагов к осуществленію торжественной деклараціи не дѣлалось.



Ко всему описанному прибавилось еще одно важное обстоятельство. Нѣмцы в своем «*Drang nach Osten*» успѣли выбросить во внутреннія губерніи многих «добровольных» бѣженцев и, в особенности, — представителей интеллигенціи. Кромѣ того, нелѣпыми распоряженіями русскаго верховнаго командованія, до отступленія войск изгонялись сотнями тысяч крестьяне из столѣтними насиженных мѣст: так поступили, на примѣр, с литовским, латышским и эстонским населеніями Прибалтики, с крестьянами части Бѣлороссіи и Польши. Этим облегчены были русскими руками продовольственныя заботы оккупационных властей, а внутри Россіи скопились бѣженскія народности, не успѣвшія так быстро осѣсть и освоиться в новой внутренне - руссійской обстановкѣ и давившія на свои бѣженскіе комитеты и свою интеллигенцію в направленіи скорѣйшаго возвращенія на національно - самоопредѣлившуюся родину.

Національная радикализація западных меньшинств Россіи подвигалась весьма сильно именно под вліяніем очищенія западных губерній русскими войсками и занятія их нѣмецкими и частью

австрійскими. Полякам нѣмцы обѣщали в рамках, т. наз., конгрессной Польши полную самостоятельность, Австрія расширила в Галиціи автономію поляков, обѣщанія давались также украинцам и бѣлоруссам. В отношеніи же всего прибалтійскаго края Германія заняла иную позицію: там она шла «освобождать» исконныя земли тевтонскаго ордена и мѣстных нѣмцев (около 7% общаго населенія) от московскаго ига, а на освобожденных от изгнанных во внутреннюю Россію латышей, эстонцев и литовцев собирались посадить нѣмецких крестьян — бывших участников войны. Этим дѣло не ограничивалось: к концу лѣта, 18 сентября 1917 г., в оккупированной Митавѣ, при содѣйствіи германских властей, был организован экстренный ландтаг с участіем представителей нѣмецкаго населенія и германофилов — ассимилированных латышей, принявшій единогласно резолюцію о присоединеніи Курляндіи к Германской имперіи. О происках Германіи в Финляндіи, так сказать, у ворот Петербурга, не приходится говорить, они — общеизвѣстны.

Во внутренних областях Россіи еще с начала войны замѣчалось глухое броженіе и недовольство среди восточных меньшинств Россіи, чему не в малой мѣрѣ способствовала война с Турціей. Наконец, в связи с освобожденіем страны от крайняго централизаторскаго гнета петербургскаго періода, стали проявляться не только національныя, но и *областническія* центробѣжныя силы в Сибири, на Дону, в Кубани и т. д.

Такова в общих чертах необычайно тяжелая и сложная обстановка, в которую попало Временное Правительство.



Временное Правительство с первых недѣль своего существованія, послѣ ликвидаціи всѣх остатков національнаго неравноправія меньшинственных граждан указом 21 марта 1917 г., взялось за проведеніе новаго систематическаго законодательства по національному вопросу, направленнаго к ликвидаціи порядка, который высшую государственную мудрость усматривал в отождествленіи всего російскаго с русским, и, тѣм самым, — в суженіи «россійскаго» до предѣлов «русскаго».

Для этой цѣли бывший департамент иностранных исповѣданій министерства внутренних дѣл был превращен в Национальный отдѣл. Во главѣ отдѣла поставлен был В. Я. Гуревич и, в качествѣ

помощников его, были приглашены специалисты по вопросам національного и областного самоуправления и этнографии. Таким образом в состав руководящих сил отдела попали государствоведы, историки, демографы - статистики и этнографы, — главным образом молодая сила; в числе их упомяну московского прив.-доц. Б.Д. Плетнева, государствоведа; петербургских — проф. университета А. Самойловича, первоклассного знатока быта и языка тюркских народностей, приступившего к обработке вопроса о снабжении их соответственными алфавитами, прив. - доц. П. Б. Шаскольского, историка Запада, и государствоведов: А. И. Пийпа, в будущем министра иностранных дел Эстонии, и пишущего эти строки. В качестве эксперта был приглашен специалист по вопросам земского самоуправления Леонтьев.

Внутреннее дѣлопроизводство было распределено согласно комбинированному географическому признаку по национальным и областным разграничениям. Национальный отдел сдѣлался сразу тѣм естественным каналом, через который устремились всѣ ходатайства и домогательства с мѣст.

Никакого положительнаго наслѣдія старая императорская эпоха не оставила новой, существовала только традиція преслѣдованія национальных движеній, и в связи с наступленіем войны весь аппарат стараго режима оказался безсильным предпринять хоть один шаг в пользу национальных движеній, полезный для будущих судеб страны. Понятно, поэтому, что и работа вновь образованнаго отдела пошла, прежде всего, по линіи разработки вопросов уничтоженія старых ограниченій, и только медленно шла работа по положительному созданію новаго режима национальностей в Россіи.

Другой главной задачей новаго отдела, параллельно с подготовкой законодательнаго матеріала, было сношеніе с мѣстами. Этим путем отдел мало по малу стал входить в брѹг национальных надежд и требованій национальностей и провинцій. Национальный отдел стал центром, куда стали обращаться республиканскіе губернаторы — «комиссары». Многіе из них либо лично являлись в отдел, либо посылали своих чиновников. С другой стороны, Национальный отдел стал осаждаться и представителями отдѣльных национальностей, стремившихся к созданію, еще до созыва Учредительнаго Собранія, новых автономных учреждений.

Общественные дѣятели малых народов на первых порах отнеслись с полным довѣріем к доброй волѣ Временнаго Правитель-

ства и совѣщались с руководящими силами Національнаго отдѣла не только о самой желательности своей автономіи, но и о территориальных границах ея, о компетенціи ея органов и согласованіи этой компетенціи с правами центра. В центрѣ вниманія отдѣла стояли балтійскія области, в виду оккупациі громадной части их нѣмцами и сравнительной близости их к Петербургу, и украинская проблематика, — быть может в виду особенно быстро обнаружившейся тенденціи к автономіи с федералистической связью.

Украинскіе вопросы было особенно трудно рѣшать в отдѣлѣ. Если, напримѣр, по вопросам автономіи Латвіи, Эстоніи и Литвы отдѣл стоял перед однородной волей их общественных дѣятелей, перед ясной программой областных автономій с численно господствующими в каждой области латышами, эстонцами и литовцами, то по украинскому вопросу обнаружилась большая разногласица, как внутри самих украинцев, так и среди многочисленной и высококвалифицированной русской интеллигенціи, жившей в предѣлах Украины. Были отдѣльныя настойчивыя обращенія со стороны групп, примыкавших к проф. Грушевскому, о желательности выявленія воли Временнаго Правительства в отношеніи Украины, но отдѣльных актов и декларацій отдѣл не представил правительству. Рѣшено было выжидать дальнѣйших указаній от будущаго Учредительнаго Собранія.

Послѣ длительных переговоров с представителями Украины, Временное Правительство признало необходимость созданія широкой автономіи Украины. В нѣдрах Національнаго отдѣла собирались также матеріалы, освѣщающіе вопрос о формѣ связи между автономной Украиной и всероссійским центром, в том числѣ и связи федеративной. В Національном отдѣлѣ отдавали себѣ ясный отчет в том, что противодрѣйствіе русской интеллигенціи Украины и части ассимилированной украинской интеллигенціи не может во время тяжелой войны с «Пьемонтом» украинскаго движенія — Австріей — ограничиться исконной централистической позиціей.

Линію водораздѣла образовал спор, возникшій еще до войны в связи с появленіем в 1912 г. в «Русской Мысли» статьи П. Струве «Общерусская культура и украинскій партикуляризм», против которой рѣзко выступил проф. Б. Кистяковскій, вдохновитель журнала «Украинская Жизнь», выходявшаго еще до войны в Москвѣ на русском языкѣ. Б. Кистяковскій дѣятельно интересовался ра-

ботой Національного отдѣла и надѣялся в эпоху Временнаго Правительства на возможность созданія російскаго федерализма на почвѣ національной автономіи ряда народов, обязанных в предѣлах своих областей обезпечить права своих меньшинств. Національный отдѣл собирал в этом отношеніи юридическій, политическій, статистическій и бытовой матеріал, но отчетливый законопроект самоопредѣленія Украины отдѣл не успѣлъ составить. Ни в особом юридическом совѣщаніи, ни в предпарламентѣ правительство не рѣшалось выступать с точным законопроектом по вопросам самоопредѣленія Украины. А отдѣл, надо отмѣтить, находился в прямой зависимости от воли правительства. Нерѣшительность по отношенію к Украинѣ подчеркивалась еще тѣм, что Временное Правительство признало независимость Польши, а Національный отдѣл не имѣлъ в своем производствѣ спеціального отдѣла о Польшѣ. Польскій вопрос продолжал оставаться только, как языковая и меньшинственная проблема нѣкоторых западных автономій.

Успѣшнѣе продвигалось положительное строительство на другом, балтійском участкѣ. Надо замѣтить, что представители національной латвійской и эстонской интеллигенціи во время войны обнаружили сильную російскую ориентацію (ср. исторію образованія «латышских стрѣлков»); здѣсь интересы маленьких балтійских народов совпали с интересами Россіи. Національный отдѣл в этом отношеніи успѣлъ создать много положительнаго при помощи самих представителей латышей и эстонцев. При этом характерно, что Національный отдѣл — как, впрочем, и в вопросах созданія всяких автономій — сталкивался со своеобразным внутренним меньшинственным сепаратизмом. Так, напр., в то время, как отдѣл послѣ созданія Земских Совѣтов трех балтійских *губерній* — Курляндской, Лифляндской и Эстляндской — переходил к созданію автономных *національных областей*, одной латышской и одной эстонской, обнаружилось, что часть представителей латышкаго народа, населяющаго бывшіе Двинскій, Рѣжницкій и Люцинскій уѣзды Витебской губерніи, т. наз. латгалцев, требовала в Національном отдѣлѣ особой, независимой от балтійских латышей, миниатюрной области — Латгалии.

Національный отдѣл всегда отклонялъ такіе уѣздные сепаратизмы, которые свидѣтельствовали о болѣзненных перегибах только что возникших національных движеній к самоопредѣленію. В области балтійских вопросов отдѣл успѣлъ перевести Земскіе Совѣ-

ты на роль национальных автономных органов для Латышского и Эстонского края. На коммисіонных совѣщаніях предпарламента 19 окт. 1917 г. представители Национальнаго отдѣла П. Шаскольскій и пишущій эти строки успѣли сдѣлать доклад об эстонской автономіи, о шагах, предпринятых для созданія сѣти школ для восточных инородцев и законопроекта о языках; проект латышской національной автономіи наканунѣ октябрьскаго переворота был почти закончен.

Едиственная область, которой Временное Правительство успѣло не только дать автономію, но и провести ее в жизнь, была Эстонія (не занятая и в самой незначительной части германскими оккупационными войсками). 12 апрѣля 1917 г. была провозглашена эстонская автономія, и ея Земскій Совѣт успѣл 14-го юля 1917 г. собраться в Ревелѣ. Из этого Земскаго Совѣта впоследствии выросло Учредительное Собраніе Эстоніи.

В той же коммисіи по разсмотрѣнію законодательных предположеній по національному вопросу представители соц. - демократіи Семковскій и Рейн выступали против федерализма и доказывали, что полное осуществленіе національнаго самоопредѣленія для одной національности безспорно затронет интересы другой. Представитель Грузіи Нуцубидзе склонялся к федерализаціи Россіи при условіи полнаго осуществленія мѣстных автономій.

Много времени приходилось посвящать представителям и канцеляріи отдѣла на улаженіе специфических конфликтов, возникших благодаря особому расселенію русских колонистов - крестьян среди инородцев восточно - европейской и азіатской Россіи. С самаго начала 20-го вѣка правительство расселяло многих русских поселенцев так, чтобы они могли внѣдриться островками в обширныя калмыцкія степи, башкирскія и инныя земли. Возстаніе казахскаго населенія в 1916 г., подавленное правительством, было только одним из болѣе ярких проявленій глухого недовольства «инородцев». С учрежденіем Национальнаго отдѣла к нему потянулись жалобщики и вызывались соотвѣтствующіе губернскіе комиссары. Отдѣлу во многих случаях удавалось предотвратить назрѣвавшія столкновенія, в особенности в предѣлах Астраханской губерніи. Приходилось внушать восточным меньшинствам Россіи довѣріе к новой власти, а вспышки озлобленія мѣстнаго населенія несправедливостью стараго режима приходилось иногда ликвидировать, не выжидая законодательных мѣр.

Несмотря на всё эти тормозящія обстоятельства, эпоха Временнаго Правительства оставила один законодательный памятник, — вплоть законченный до октябрьскаго переворота законопроект — «Постановленіе Временнаго Правительства об употребленіи мѣстных языков в органах управленія и самоуправленія и мѣстных судебных учрежденіях» *). Проект этот подлежал опубликованію в началѣ ноября 1917 г. (ст. ст.), но октябрьскій переворот не дал появиться в свѣтъ этой *первой російской хартіи національных прав меньшинств*.

Показательно, прежде всего, декларативное введеніе этого проекта: «Временное Правительство Россійской Республики, признавая за всѣми народностями право на самоуправленіе, считает необходимым нынѣ же, впредь до изданія по сему предмету закона Всероссийским Учредительным Собраніем и не предрѣшая будущих форм областного и національнаго устройства, издать слѣдующій закон, обезпечивающій народностям Россіи право пользоваться родным языком в сношеніях с органами самоуправления и судебных учрежденіях».

Этот проект является рѣшающей идеологической вѣхой. Он знаменует переход от формальнаго равноправія народов к признанію за ними положительных прав. В теченіе 7 - 8 мѣсяцев русская передовая мысль продѣлала огромный путь, для котораго в обстоятельствах мирнаго времени потребовались бы многіе годы. Слабые зачатки федерализма декабристов, позднѣйшая теорія социалистов - революціонеров и опыт союза автономистов 1905 - 06 г. г. находили все большее количество приверженцев. В Москвѣ образовалась «Лига федералистов», в которую влились политики, публицисты и государствовѣды различных и в том числѣ умѣренных политических теченій. Одно из руководящих мѣст занял граф Павел Толстой, рядом с ним слѣдует упомянуть С. П. Мельгунова, Б. Д. Плетнева, Б. Веселовскаго, М. Загряцкаго, Д. М. Одица, М. В. Вишняка, А. К. Дживелегова и многих других.

Національный отдѣл мог только осторожно искать общія линіи новой эволюціи политической мысли в области національнаго вопроса. В нѣдрах отдѣла носились с идеей созданія не только языковаго проекта, подлежащаго немедленному опубликованію, но и

*) Цѣликом этот проект отпечатан в моей книгѣ: «Національность и государственный строй». — Пгр. 1918, стр. 181 и сл.

с проектом новой російской конституціи, в которой нашло бы свое выраженіе самоопредѣленіе областей и націй при надлежащем обезпеченіи прав меньшинств. Но такой проект нуждался бы в предварительном принятіи его Учредительным Собраніем. Мнѣніе руководящих политических партій еще не выяснилось по этому вопросу, все было в текущем состояніи. Кончалась эпоха примитивнаго централизма, но пути положительнаго новаго устройства еще не были ясны, их надо было прокладывать на развалинах стараго режима, при том в обстановкѣ жестокой войны, во время которой широкіе посулы пограничным націям стали одним из серьезных средств военной борьбы. Ясно, что не было возможности немедленнаго перехода от безправнаго централизма к федерализаціи второй по величинѣ страны міра. Таким переходным состояніем было признаніе національной автономіи (самоуправленіе народов), как основы будущаго политическаго устройства Россіи. В этом смыслѣ вводная часть «Постановленія» остается огромным достиженіем, ибо оно дало «признаніе за всѣми народностями права на самоуправленіе».

Этот принцип обяывал к новой перекройкѣ областного управленія и самоуправления, к созданію новых краевых учреждений, не подчиненных в вѣдомственном порядкѣ центральным министерствам. Говоря о взаимоотношеніях между русским общегосударственным и національными мѣстными языками, § 8 новаго постановленія предоставляет особыя преимущества для автономных органов своим, автономным, порядком устанавливать пользование мѣстными языками. В этом 8-м параграфѣ мы читаем: «В краевых учрежденіях, — кои, завѣдывая дѣлами общеадминистративнаго управленія, не подчиняются в вѣдомственном порядкѣ министерствам (в так называемых автономных учрежденіях), — языком внѣшняго и внутренняго дѣлопроизводства является мѣстный язык или языки, причем учрежденія эти озабочиваются как обезпеченіем прав мѣстных языков, так и надлежащим переводом своего дѣлопроизводства или отдѣльных извлеченій на общегосударственный язык для сношенія с общими правительственными установленіями и лицами, а также с государственными и общественными установленіями других областей. Внутреннее дѣлопроизводство органов, подчиненных автономным учрежденіям, и отношенія сих подчиненных учрежденій между собою и с высшим автономным учрежденіем опредѣляется особым автономным порядком».

Подробный юридический анализ раскрыл бы в этом законопроекте сильные следы влияния австро - венгерского законодательства о национальностях; но здесь для автономных учреждений установлена гораздо большая компетенция по установлению прав пользования местными языками, чем в австрийских законах императорского периода.

Только в эпоху Временного Правительства вышла Россия на путь демократического строительства многонациональной страны. Политическое сознание эпохи не могло в течение 8 месяцев усмотреть в федеративном строе гарантии наиболее прочного объединения государства. Характерно, что и советская «декларация прав народов России», объявленная в первые дни октябрьского переворота — 2 ноября 1917 г., — не обмолвилась ни единым словом о федеративном устройстве. Не надо забывать, что вплоть до февраля 1917 г. народы, «в России пребывающие», упоминались в ст. 67-ой основных законов только для того, чтобы возложить на них обязанность «славить Бога Всемогущаго разными языки, благословляя царствование Российских Монархов и моля Творца Вселенной об умножении благоденствия и укреплении силы империи».

При самых неблагоприятных условиях внутреннего порядка, созданных столетиями, и в тяжелых обстоятельствах безпримирной войны, первые шаги к созданию подлинного союза народов России были сделаны именно в эпоху Временного Правительства. Такова историческая правда.

Проф. М. Лазерсон