

## «Конституция» Идель-Урала как фундамент многонациональной государственности

*Д.Р. Зайнутдинов*

*Казанский инновационный университет им. В.Г. Тимирязова  
Казань, Российская Федерация*

Вопрос о национальной автономии тюрко-татарских народов России витал в воздухе довольно долго. На I Всероссийском мусульманском съезде, проходившем в Москве в мае 1917 года, при обсуждении вопроса о государственном устройстве России делегаты разбились на два лагеря – унитаристов и федералистов. Последние в скором времени одержали победу, сразу же приступив к составлению проекта национально-территориальной автономии. Одним из таких проектов как раз и стал «Штат Идель-Урал». В настоящее время накопился немалый массив научных исследований, посвященных процессу подготовки и провозглашения проекта Штата Идель-Урал как многонационального государства. Однако среди этих исследований отсутствуют работы, которые бы освещали юридическую составляющую данного проекта.

В результате длительного заседания Национального собрания мусульман тюрко-татар в январе 1918 года на свет появился ряд постановлений, которые в целом устанавливали рамки для последующей конституционализации правопорядка в Штате Идель-Урал. Совокупности этих постановлений можно дать условное название «Конституция» Идель-Урала. В ней был закреплён путь развития конституционализма и гарантированы фундаментальные принципы построения государственности: национальное равноправие, федерализм, демократия, политический и идеологический плюрализм. Особо важное значение «Конституция» Идель-Урала сыграла в практике государственного строительства татарского народа. Настоящая работа преследует цель подвергнуть общему анализу положения этого юридического документа и тем самым выявить скрытые области государственно-правовой истории татар.

**Ключевые слова:** Штат Идель-Урал, конституция, федерализм, национальное равноправие, парламентская республика, конституционализм, большевики

**Для цитирования:** Зайнутдинов Д.Р. «Конституция» Идель-Урала как фундамент многонациональной государственности // Из истории и культуры народов Среднего Поволжья. 2023, Т.13, №3. С.118–135. <https://doi.org/10.22378/2410-0765.2023-13-3.118-135>

В декларативно-учредительных документах, в публицистике и научной литературе встречается несколько наименований тюркского государственного образования, которое планировалось создать весной 1918 г.: «Штат Идель-Урал», «Волго-Уральский Штат», «Урало-Волжский Штат», «Урало-Волжская Республика», «Волжско-Уральская Советская Республика». Может показаться, что все это синонимы одного проекта государственного об-

разования, однако это верно лишь отчасти. Принципиальное значение имеют слова «штат», «республика», «советская». Они показывают эволюцию этого проекта государственного образования – от провозглашения «государства» (от английского «state») к обозначению формы правления (республиканская) и к ее конкретному виду (республика советов).

Абсолютно у всех местных политических групп, от татарских левых социалистов (Мулланур Вахитов) до представителей либеральной демократии (Садри Максуди), на первый план выдвигались вопросы территориального устройства будущей России и статуса татарского народа. «Мы должны дать каждой мусульманской нации полное право на национальное самоопределение» [6, с.123], – заявил Ильяс Алкин на II Всероссийском мусульманском военном съезде (8 января – 20 февраля 1918 г.). К этому времени сторонники федерализма среди татарской и башкирской национальной интеллигенции практически вытеснили из политического поля унитаристов. А.Ю. Хабутдинов отмечает: «В отличие от сторонников национально-культурной автономии (тюркистов) сторонники территориальной автономии (татаристы) не сумели создать единое общенациональное движение. Внутренняя борьба за власть, прежде всего контроль над провозглашенным Идель-Урал Штатом, сопровождавшаяся борьбой между региональными группировками, привела к расколу внутри социалистического движения и уничтожению Харби Шуро» [13, с.202].

Штат Идель-Урал являлся далеко не идеально проработанным проектом государственного объединения татар и башкир, но присоединение к этой идеи других народов Волго-Уральского региона придавало данному проекту все большую значимость. Над данным проектом работали лучшие умы национальной интеллигенции, такие как Галимзян Шараф (1896–1950). Рожденный в жестких политических дебатах, проект Штата Идель-Урал отражал стремления демократически настроенных представителей общества.

Несмотря на целый ряд проблем в процессе реализации национальной государственности тюрко-татар, именно этот период следует считать началом зарождения конституционализма в Волго-Уральском регионе.

Национальное собрание мусульман (тюрко-татар) Внутренней России и Сибири 6–7 января 1918 г. [12, с.241] приняло ряд постановлений «Об Урало-Волжском Штате», которые были опубликованы в «Известиях Всероссийского мусульманского военного шуро» [1, с.38]. В целом эти постановления представляли собой акт учредительной (верховой) власти, закрепляющий основы конституционного строя, форму правления, государственно-территориального устройства, общую модель органов государственной власти. Поэтому этим постановлениям можно дать условное название «Конституция» Идель-Урала.

Как комплексный документ «Конституция» Идель-Урала состояла из трех постановлений, которые представляли собой три самостоятельных раздела основного закона (всего 55 статей/пунктов):

– раздел 1 «О внутреннем устройстве Урало-Волжского Штата и отношении его к другим штатам Российской Федеративной Республики» (7 пунктов);

– раздел 2 «О правах наций, языков и религий в Урало-Волжском Штате» (21 пункт);

– раздел 3 «Об учреждении Коллегии по осуществлению Урало-Волжского Штата и ее компетенции» (17 пунктов).

При изучении государства Штат Идель-Урал, прежде всего, возникает вопрос о месторасположении и территориальных границах данного государственного образования.

Границы Штата определялись в пункте 1 раздела 1 «Конституции» Идель-Урала. Из имеющихся сведений можно отметить, что в состав государства должны были войти:

- вся Казанская губерния;
- вся Уфимская губерния;
- западная часть Оренбургской губернии, населенная тюрко-татарами, прилегающая к Уфимской и Самарской губерниям;
- южная часть Пермской губернии, населенная тюрко-татарами;
- часть Вятской губернии, прилегающая к Уфимской и Казанской губерниям, населенная тюрко-татарами и черемисами;
- часть Симбирской губернии, населенная мусульманами тюрко-татарами и чувашами, прилегающая к Казанской.

Точно описать границы этого государства невозможно. Тем не менее, исходя из представленного выше описания, территориальные масштабы Идель-Урала были весьма значительны.

При обращении к современному национально-территориальному делению Российской Федерации видно, что в состав Штата Идель-Урал входили полностью или частично территории пяти современных республик, четырех областей и одного края Российской Федерации (Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Республика Удмуртия, Республика Чувашия, Кировская область, Оренбургская область, Пермский край, Самарская область, Ульяновская область).

Однако в 1918 г. картина выглядела иначе.

Границы Штата Идель-Урал затрагивали территории семи губерний Российской империи. В связи с этим можно условно подсчитать общую площадь данного государственного образования – она составляла бы около 350 000 кв. км [9].

Таким образом, Идель-Урал был равен по площади современным государствам Европы, таким как Великобритания (243 809 кв. км), Италия (301 340 кв. км), Польша (312 679 кв. км), Германия (357 385 кв. км). В дальнейшем при обсуждении проекта территориальные границы Идель-Урала корректировались, но эти изменения носили точечный характер, не изменяя кардинальным образом уже определенную площадь проживания

народов. Так или иначе народы Идель-Урала возвращали свои исторические земли.

Национальный состав Штата получался весьма многообразным. Идель-Урал охватывал практически все народы: башкир, марийцев, русских, татар, чувашей, частично мордву и удмуртов. «Общая численность населения штата должна была составить 8 390 866 человек. Самое главное, ... в него должны были войти 85–90 % всех татар и башкир России и они должны были составить в штате 43,96 %. Чувашаи в штате могли составить 11,76 %, а марийцы – 4,7%. В случае реализации штата в него вошли бы 90–95 % общей численности этих народов. Доля русских должна была составить 35,86 %, и они по численности занимали бы второе место» [10, с.189]. В целом же Штат Идель-Урал выражал собой основную идею консолидации трех тюркских народностей на исторической территории проживания (башкир, татар, чувашей).

Анализ «Конституции» Идель-Урала вполне позволяет определить форму территориального устройства Штата как нецентрализованную договорную федерацию.

Многонациональный и многоконфессиональный состав Волго-Уральского региона серьезно влиял на сложение будущей федеративной государственности. Поэтому постановления «Об Урало-Волжском Штате» – это не только конституция, но и декларация, договор об образовании федерации.

Содержание «Конституции» Идель-Урала пронизано договорными началами. Большинство пунктов посвящено различным аспектам разграничения предметов ведения и прав. Самым объемным в данном документе является раздел 2 «О правах наций, языков и религий в Урало-Волжском Штате», состоящий из 21 пункта, что составляет почти половину всей «Конституции» Идель-Урала.

Следует обратить внимание на то, что субъекты Штата Идель-Урал имели такое же название, как и само союзное государство, то есть «штат» (авторами не был проработан вопрос о наименовании субъектов Штата). Например, предполагалось, что субъектами федерации станут Средне-Волжский и Южно-Уральский штаты, также высказывались предложения назвать один из штатов Башкортостан (Соглашение между Национальным собранием (Миллят Меджлиси) и башкирами от 14 января 1918 г.) [1, с.24]. Это создает заметную путаницу при прочтении и толковании юридических документов. В настоящей работе применительно к субъекту Штата Идель-Урал будет использовано словосочетание «штат-субъект».

Важным принципом, заложенным в государственность Идель-Урала, являлось равноправие трех категорий: наций, языков и религий (пункт 6 раздела 1 и пункт 1 раздела 2). Огромное значение придавалось защите национальных и религиозных прав, что естественно – учитывая шовинистический характер национальной политики Российской империи, авторы

проекта «Штат Идель-Урал» старались избежать любого проявления национального неравноправия.

Союзное единство народов Волго-Уральского региона выступало надежной защитой от национального и религиозного притеснения. Отсутствие доминирующей нации в Штате делало невозможным проведение ни русификации, ни татаризации населения и тому подобных мероприятий.

Согласно нормам «Конституции» Идель-Урала, каждая народность Штата была совершенно самостоятельна в решении вопросов национально-культурного и религиозно-духовного характера. Центральная власть Штата не могла вторгаться в компетенцию штат-субъекта. Пункт 2 раздела 2 «Конституции» Идель-Урала устанавливал, что центральные и местные административные органы, а также органы местного самоуправления не должны вмешиваться в национальные дела народов Штата. Все национальные дела находились в исключительном ведении органов национального управления. Следует отметить, что в «Конституции» Идель-Урала было предусмотрено обеспечение прав и малых народностей, и субэтнических групп, входящих в Штат, каковыми являлись, например, бесермяне, кряшены, мишаре, поволжские немцы, тептяри, эрзя и другие. В этом отношении в примечании к пункту 2 раздела 2 предписывалось: «Народы, не имеющие возможности организовать свое национальное управление, должны примкнуть по своему выбору к национальным органам одной из организованных наций».

Демократизм и национальное равноправие, заложенные в государственность Идель-Урала, привлекали многие народы региона. Они открыто тяготели к вхождению в данное государство. Ярким примером является добровольное вхождение в состав Штата чувашского народа. «Коллегия по осуществлению Урало-Волжского штата (КУВШ) в лице ее председателя Г.Ш. Шарафа в январе 1918 г. разослала национальным организациям чувашей и марийцев обращение, в котором извещалось о решении образовать автономный Волжско-Уральский штат в границах “наибольшего включения территории с тюрко-татарским, чувашским, черемисским населением и наименьшего включения территории с другими народностями”» [8, с.339].

Переориентация мусульман тюрко-татар с идеи организации национально-культурной автономии к концепции образования территориальной автономии оказала огромное влияние на другие нерусские народы Волго-Уральского региона. Так, В.Н. Клементьев отмечает: «Проходивший одновременно с мусульманским военным конгрессом в Казани Всероссийский чувашский военный съезд (12 января (ст. ст.) – 14 февраля (н. ст.) 1918 г.) – широкий общечувашский форум – принял к рассмотрению послание КУВШ. ... Для рассмотрения их предложения на съезде была образована специальная, так называемая комиссия. 19 января съезд заслушал подготовленный комиссией доклад (И.В. Васильев). Комиссия видела три возможные перспективы в сфере национального самоопределения чувашей: пас-

сивное ожидание общегосударственной административно-территориальной реформы; образование чувашского национального территориального штата; вхождение в проектируемый мусульманами штат. С точки зрения комиссии, практическая реализация первых двух вариантов не представлялась возможной, ибо центральная власть, несмотря на принимаемые ею декларации, была против национального самоопределения народов. Комиссия констатировала, что организовать чувашский национальный штат «мы (чуваш. – В.К.) не в силах: нет материальных культурных сил и инициативы: нет ясного осознания в чувашских массах необходимости штата». Комиссия считала, что придется соглашаться на включение в образуемый Средневожско-Южноуральский штат, который «при нашем отказе войти в этот штат мусульмане все равно создадут, но уже без чуваш» [8, с.339–340]. На II Всероссийский мусульманский военный съезд от чувашского народа был делегирован И.Л. Лукьянов (Лукоянов).

В итоге представители чувашского народа не просто заинтересовались проектом Штата Идель-Урал, а активно включились в его реализацию. Чувашские национальные лидеры, такие как И.В. Васильев, И.К. Лукьянов, Д.П. Петров, Г.Т. Титов, своими идеями обогатили проект Идель-Урал. Именно чувашскими лидерами было выдвинуто предложение о включении в состав Штата мордвы и вотяков (удмуртов) [8, с.340–341]. Безусловно, с включением в Штат максимального числа народов Волго-Уральского региона идея Идель-Урала набирала огромную политическую силу. Образование подобного многонационального государства на стыке Европы и Азии заставляло с ним считаться все общероссийские политические движения – от монархистов антибольшевизма до левых социалистов. Все они прикладывали максимальные усилия для того, чтобы проект Штата Идель-Урал никогда не был реализован. Большевикам это удалось.

Как было сказано, под влиянием политико-правовых воззрений чувашской интеллигенции проект Штата Идель-Урал существенно окреп. Чувашские национальные лидеры смогли экономически обосновать преимущества укрупнения Идель-Урала. Здесь можно вновь обратиться к В.Н. Клементьеву, который пишет: «21 января с докладом «По вопросу об образовании штатов и пересмотру границ» выступил И.К. Лукьянов. Он конкретизировал план изменения границ и территории штата, приняв во внимание внесенные поправки: округлить границы, уравновесить этнические группы, сохранить непрерывность путей сообщения. Докладчиком было предложено включить в штат 10 городов: Екатеринбург, Челябинск, Сарапул, Алатырь, Ардатов, Красноуфимск, Уржум, Малмыж, Бугуруслан и Яранск. По его мнению, вместе с названными экономическими и культурными центрами край вберет в себя три больших плодородных с огромными лесными массивами уезда, жизненно важные железнодорожные линии: Казань – Сарапул – Красноуфимск – Екатеринбург, Самара – Уфа – Челябинск, Ардатов – Казань, Симбирск – Уфа, Челябинск – Екатеринбург, а также водные сообщения по Волге (от Васильурска до Сенгилея),

Каме (от Камского Устья до Саранска), Суре (до Алатыря), по рекам Белая и Уфа» [8, с.341]. В предложенном формате идея государственности обрела еще большую экономическую значимость.

Не стоит забывать, что чувашская интеллигенция смотрела на природно-ресурсную составляющую Волго-Уральского региона, опираясь на данные, имеющиеся на начало XX в. А тогда ни о какой масштабной нефтедобыче в будущих Башкортостане и Татарстане не шло и речи (в свое время не удалось выявить недра промышленной нефтеносности) [11, с.414–415].

Позволим себе представить, что если бы Штат Идель-Урал все же возник как суверенное государство, то оно вполне могло стать одним из самых богатых и процветающих государств Европы.

Для авторов «Конституции» Идель-Урала было крайне важно всесторонне регламентировать принцип национального равноправия и невмешательства во внутренние дела народов Штата. Поэтому к делам внутреннего характера штата-субъекта были отнесены законотворчество, налогообложение, образование, язык, местное самоуправление.

Национальное законотворчество и налогообложение являлись исключительной компетенцией штата-субъекта. В этом отношении пункт 3 раздела 2 «Конституции» Идель-Урала предписывал, что центральный орган национального самоуправления каждого народа, независимо от того, находится он на территории штата-субъекта или вне его пределов, в отношении своих членов, живущих в пределах Идель-Урала, обладает принудительной властью в области национального законодательства и национального налогообложения. При этом взимание и сбор национальных налогов в Штате Идель-Урал возлагаются на общие налоговые учреждения самого штата-субъекта.

«Конституция» Идель-Урала гарантировала неприкосновенность в сфере национального образования и языка. При этом в компетенции штата-субъекта находились вопросы регулирования всех уровней образования – от общего до высшего. Данная гарантия закреплялась в пункте 4 раздела 2: «Открытие всякого рода и типа учебных заведений, учреждение органов народного просвещения, общественного призрения и национальной культуры, а также и управления ими и обеспечение их признаются делом национальным; в этих делах нации совершенно автономны». При этом каждый штат-субъект обязан был предоставить обучающимся другой нации возможность изучать религию, родной язык, литературу и историю своего народа (пункт 6 раздела 2).

Согласно пункту 10 раздела 2 «Конституции» Идель-Урала, последователи всех религий в вопросах вероисповедания, а также обустройства учреждений религиозного самоуправления автономны. Общие законодательные и административные органы Идель-Урала в означенные дела совершенно не вмешиваются. В то же время пункт 11 раздела 2 устанавливал, что вопрос о ведении религиозных дел совместно с национальными

делами или отдельно от них разрешается каждой нацией самостоятельно (каждым штатом-субъектом). Можно предположить, что эта конституционная норма была включена под давлением представителей либерального консерватизма и мусульманского духовенства, то есть сторонников национально-культурной автономии.

Языковая проблема в 1917 г. являлась одной из острейших проблем в рамках национального вопроса (и сегодня она имеет не меньшее значение). Русификация национальных школ инородцев стала главным инструментом имперской образовательной политики, в контексте которой подавление языкового многообразия стало важной тактикой.

Авторы «Конституции» Идель-Урала прекрасно понимали важность языкового многообразия Штата. Многоязычие Идель-Урала делало внешней политикой данного государства весьма вариативной и коммуникативной. Родственные культуры, в том числе и языковые, обеспечивали успешную взаимосвязь с различными странами Европы и Азии. В частности, тюрко-татарский язык позволял строить диалог с Турцией и государствами Азии, финно-угорский – с Венгрией, Финляндией и Эстонией, а русский – со славянским миром. Многоязычие Идель-Урала было его безусловным преимуществом.

Право языка закреплялось в целом ряде норм «Конституции» Идель-Урала (пункт 6 раздела 1, пункт 6 и пункты 12–20 раздела 2). Языковое равноправие в Штате Идель-Урал провозглашалось в школе, суде, государственном и местном управлении, а также в общественной жизни (пункт 12 раздела 2).

Пункт 19 раздела 2 «Конституции» Идель-Урала устанавливал, что во всех средних учебных заведениях в пределах Штата кроме родного языка учащимся вменяется в обязанность изучение одного из следующих языков: татарского, русского, чувашского или черемисского (марийского). Пункт 20 раздела 2 предусматривал, что для лиц, окончивших высшее учебное заведение, обязательно знание двух из вышеуказанных языков.

Исходя из конституционно закрепленных норм, можно сделать вывод, что за указанными четырьмя языками (русским, татарским, черемисским, чувашским) закреплялся статус государственных языков Штата Идель-Урал.

Для остальных языков устанавливался определенный порог, при переходе которого он приобретал официальный статус. Пункт 13 раздела 2 «Конституции» Идель-Урала гласил: «Каждый язык, при достижении известного наперед установленного процента говорящих на нем, признается официальным языком в судебных и административных учреждениях, обслуживающих данный район». Эту норму развивали пункты 14 и 15 раздела 2, регламентировали порядок признания за языком официального статуса. В частности, если какая-либо народность в определенном районе достигает 25 процентов, то во всех судебных и административных учреждениях язык этой нации должен был признаваться официальным. Знание



языка этой народности для лиц, служащих в этих учреждениях, являлось обязательным. Все документы, исходящие от этих учреждений в адрес членов данной народности, должны были писаться на их родном языке. Нации же, не достигающие в данном районе 25 процентов, в сношениях с судебными и административным учреждениями, а также органами местного самоуправления обладали правом пользоваться родным языком (пункт 15 раздела 2).

Установленный порог для признания официальным языка той или иной национальной группы также касался и деятельности почтово-телеграфных учреждений. Официальными языками этих учреждений признавались языки наций, достигающих 25 процентов всего населения штата-субъекта.

Примечательно, что языком государственной регистрации признавался только официальный язык численно преобладающей нации (пункт 16 раздела 2). Этот аспект существенно упрощал обмен реестровыми и учетно-регистрационными данными между штатами-субъектами.

В «Конституции» Идель-Урала было хорошо прописано регулирование языка судопроизводства (гражданского и уголовного). Следует отметить, что закрепление на конституционном уровне правил пользования национальным языком во время судебных процессов выступает одним из важнейших критериев сохранения народности. В пункте 17 раздела 2 устанавливалось, что в суде, как в местном, так и в общем, в том случае, если в гражданском деле обе стороны (в уголовном – подсудимый и большинство свидетелей) принадлежат одной национальности, все производство дел должно вестись на языке этой национальности, независимо от того, какой процент достигает национальность в этом районе. В случае же, если в гражданском деле только одна сторона (в уголовном – лишь подсудимый) данной национальности, означенные судебные действия, по требованию заинтересованных сторон, должны переводиться на язык этой национальности. Более того, исковые заявления, подаваемые в общие и местные судебные учреждения, и прочие процессуальные, а также исходящие от них документы должны быть написаны на языке этих национальностей. Иначе говоря, судьи, помощники судей и другие работники суда должны были владеть как минимум двумя языками для правильного ведения судебного делопроизводства. Пункт 21 раздела 2 обязывал как органы государственной власти Штата, так и органы власти штатов-субъектов организовываться на таких началах, чтобы было обеспечено внедрение в жизнь прав национальностей, указанных в пунктах 1–20 раздела 2. Таким образом, всего лишь одним пунктом авторы «Конституции» Идель-Урала разрешали проблемы языка судопроизводства в будущем. Тогда как на сегодняшний день вопрос сохранения национального языка судопроизводства республик в Российской Федерации остается нерешенным.

Авторы «Конституции» Идель-Урала видели Штат в качестве составной части Российской Федеративной Республики (пункт 3 раздела 1). Во-

прос об отделении от России напрямую зависел от политической ситуации в стране. Составители надеялись на максимально федеративный характер взаимоотношений Идель-Урала с Россией. По этой причине не только народы Волго-Уральского региона должны были объединиться в нецентрализованную договорную федерацию – Штат, но и самой России следовало организовать на такой платформе. Иначе говоря, будущая Россия представляла бы собой суперфедерацию, так сказать «Союз Штатов России». Критерии однородности субъектов федерации, с точки зрения их государственно-правовой природы и различий в статусе, позволяют отметить, что российская суперфедерация стала бы симметричной.

Желательной формой правления для России признавалась парламентская республика. Отсюда и включение в «Конституцию» Идель-Урала нормы о «Союзном парламенте Российской Федеративной Республики» (пункт 5 раздела 1). Этот высший представительный (законодательный) орган власти избирался пропорционально количеству населения в штате-субъекте России (не путать со штатами-субъектами Идель-Урала) на основе всеобщего, прямого, равного и тайного избирательного права. В исключительную компетенцию Союзного парламента входили такие вопросы, как почтово-телеграфное дело, железные и водные пути сообщения, установление монетной системы, угольное, торговое и вексельное право, установление общих для всех штатов-субъектов России налогов на общегосударственные нужды, заключение государственных займов, таможенная политика, международные отношения и другие общие для всех штатов-субъектов России вопросы.

В «Конституции» Идель-Урала во всех этих вопросах признавался приоритет общегосударственного законодательства над законами Штата. Если за Россией были подробно прописаны предметы ведения, то в отношении исключительных полномочий штатов-субъектов России применялся остаточный принцип. Отсутствие перечня предметов ведения Идель-Урала позволяет говорить о широком круге полномочий Штата. Перечисление в «Конституции» Идель-Урала полномочий России свидетельствует о том, что федерация должна была формироваться на договорном принципе, так как Идель-Урал делегировал собственные полномочия (часть суверенитета) центральным органам власти. Таким образом получалось, что Россия может быть исключительно договорной федерацией.

Исходя из изложенного, нельзя исключать и то, что авторы «Конституции» Идель-Урала, скорее всего, видели будущую Россию конфедеративным государством, нежели реальной федерацией.

Важную роль в образовании Волго-Уральского государства играл раздел 3 «Конституции» Идель-Урала – «Об учреждении Коллегии по осуществлению Урало-Волжского Штата и ее компетенции». Данной Коллегии отводилась огромная роль в создании государства Идель-Урал. «Меджлис создал Коллегию по организации Урало-Волжского штата (КУВШ). В ее состав вошли И.Алкин, С.Янгальчев, Г.Шараф, Ф.Муха-

медьяров, Ф.Сайфи, С.Атнагулов, Г.Губайдуллин, Н.Халфин. Главную роль в реализации идеи штата должен был сыграть Ильяс Алкин, председатель Всероссийского Мусульманского Харби Шуро. Товарищем председателя был избран Г.Шараф. Предполагалось, что Коллегия будет работать в Казани, в полном согласии с Казанским Советом. Планировалось включение в ее состав 5 представителей от русского населения, 2 – от чувашского, 1 – от марийцев» [10, с.185].

Коллегия являлась исполнительно-распорядительным органом временной власти. Пункт 1 раздела 3 «Конституции» Идель-Урала возложил на данную Коллегию решение пяти главных задач:

- установление контактов с представительными органами народов, предполагаемых к вхождению в Штат;
- созыв Конференции народов Штата в городе Уфе;
- обеспечение объявления Конференцией народов Штата об образовании автономного Штата;
- обеспечение принятия Конференцией народов Штата Временной Конституции Идель-Урала;
- обеспечение Конференцией народов Штата избрания Временного правительства Идель-Урала.

Следует сделать акцент на том, что Конференция народов Штата представлялась аналогом Учредительного собрания.

Подготовке созыва данной Конференции отводилось пристальное внимание. На эту Конференцию должны были быть приглашены представители учреждений и организаций как общих для всех народов (возможно, подразумевались советы, комиссариаты, земские и тому подобные органы), так и национальных (пункт 3 раздела 3), находящихся в пределах Штата.

Выборы в учредительный орган Идель-Урала должны были пройти максимально честно и открыто. В основу созыва Конференции был положен национально-пропорциональный принцип. Так, согласно пункту 4 раздела 3 «Конституции» Идель-Урала, количество представителей, приглашенных на Конференцию от каждой народности, должно быть по возможности пропорциональным ее численности в пределах Штата. Данная пропорциональность рассчитывалась исходя из предполагаемых границ Штата. Подобная формулировка закладывалась сознательно, так как авторы проекта отталкивались от идеи национального равноправия.

Кроме того, Коллегии предоставлялось право отбора тех организаций и учреждений, которые должны были быть представлены на Конференции, а также право указать количество представителей от каждой организации и учреждения и способ выборов (пункт 5 раздел 3).

Исполнительно-распорядительный характер власти Коллегии проявлялся в том, что она должна была определить время созыва Конференции народов Штата, выбрать помещения для ее заседаний, подготовить для

обсуждения проекты и доклады об экономическом положении, о Конституции, о границах Штата (пункт 6 раздел 3). По итогам своей деятельности Коллегии требовалось предоставить отчет Конференции народов Штата (пункт 7 раздел 3).

Необходимо отметить и еще одну необычную задачу, носившую агитационный характер и возложенную на Коллегию – распространение идеи территориальной автономии и популяризация ее среди народов, входящих в состав Штата Идель-Урал (пункт 8 раздел 3). Внимание представителей чувашского народа к проекту создания Штата Идель-Урал сыграло положительную роль. Предложенные чувашской интеллигенцией идеи, как отмечалось выше, укрепили экономическую основу проекта.

Пункт 10 раздела 3 «Конституции» Идель-Урала регламентировал вопрос финансирования деятельности Коллегии и предоставления ей материальных средств. Это финансово-материальное обеспечение возлагалось на Национальное управление мусульман тюрко-татар Внутренней России и Сибири, в ведении которого находилась национальная казна. При этом в случае, если издержки превысили бы смету, принятую Национальным собранием, необходимые суммы должны были быть выданы Национальным управлением по дополнительному требованию Коллегии из запасных сумм, предназначенных для Коллегии.

Нельзя не напомнить, что Национальное управление (Милли Идарэ) по своему характеру являлось либерально-демократическим, в отличие от инициаторов создания территориальной автономии (победителей – группы «Туфракчылар»), стоявших на социалистической платформе. Пожалуй, поэтому в положения «Конституции» Идель-Урала была включена дополнительная норма (пункт 11 раздела 3), которая предоставляла право Национальному собранию избирать в Коллегию из 8 членов и 4 кандидатов. Получался своеобразный компромисс – финансирование в обмен на голоса.

Деятельность Коллегии была строго ограничена временными рамками, то есть до избрания Конференцией народов Штата Временного Правительства Штата (пункт 15 раздела 3).

В «Конституции» Идель-Урала можно назвать неудачным положение о том, что сама Коллегия должна была работать в Казани, а перед открытием Конференции народов Штата переехать в Уфу (пункт 15 раздела 3). Забегая вперед, укажем, что это стало одной из причин быстрой «гибели» Штата Идель-Урал.

В рамках исследования государственности Штата Идель-Урал нельзя не коснуться и вопроса о форме правления.

В пункте 3 раздела 1 «Конституции» Идель-Урала устанавливалось, что государство строится как демократическая республика. При этом не определялся ее конкретный вид (парламентская, президентская или смешанная). Эта неопределенность была обусловлена политическими, классовыми и идеологическими аспектами. Либерально-демократические и социалистические круги (как левые, так и правые) выдвинули два разных

варианта – парламентская республика и республика советов. Например, экс-председатель Конституционного Суда Республики Башкортостан З.И. Еникеев подчеркивал: «Урало-Волжский штат, представляя по форме своего правления демократическую республику, вместе с другими штатами должен был составить Российскую Федеративную Республику. Тут же учреждена Коллегия по осуществлению Урало-Волжского штата (в дальнейшем КУВШ). Однако, несмотря на решение Национального собрания о создании УВШ как парламентской республики, КУВШ решила, что власть в штате должна быть организована на советской платформе» [5, с.160]. Аналогичную точку зрения высказывали ранее М.И. Абдуллин и С.Г. Батыев [2, с.90].

Безусловно, если проанализировать все постановления «Об Урало-Волжском Штате», то целый ряд положений позволяет утверждать, что Идель-Урал должен был стать парламентской республикой. В «Конституции» Идель-Урала нет ни одного положения о главе государства. Также документ не содержит и норм о премьер-министре Штата, что позволяет думать о намерении учреждения коллегияльного главы государства (например, президиума), состоящего из представителей нескольких (возможно четырех или более) наций.

Высшим представительным (законодательным) органом государственной власти должен был стать парламент Урало-Волжского Штата, который избирался на основе всеобщего, прямого, равного, тайного и пропорционального избирательного права (пункт 4 раздела 1). Парламент Идель-Урала был правомочен решать все вопросы Штата, за исключением вопросов, изъятых из его ведения пунктами 5 и 7 раздела 1. Парламент Идель-Урала не должен был вмешиваться в национальные дела народов Штата, предоставляя их исключительному ведению всероссийских национальных органов каждой нации. В соответствии с пунктом 8 раздела 2 в состав правительства штата-субъекта, по указанию центрального органа каждой нации, должно было входить одно лицо, наделенное правами министра, для непосредственного сношения штата-субъекта с нацией.

Таким образом, положения «Конституции» Идель-Урала строились на началах пропорциональности национального представительства и суверенитета национальной власти. Единоначалие для «волго-уральского конституционализма» было нехарактерно.

Представительный вид республики не стоял на месте в процессе подготовки проекта Штата Идель-Урал к реализации, а эволюционировал под воздействием политических событий. Активную роль в этом процессе сыграли большевики.

Вскоре «парламентская республика» превратилась в «республику советов». «Чтобы помешать намеченному съездом на 1 марта 1918 г. провозглашению ИУР, большевики организовали 21–22 февраля в Казани съезд Советов Поволжья и Южного Урала, который высказался за создание Волжско-Уральской республики, но под их эгидой» [7, с.480–481]. С этого

момента изменился не только вид республики, но и само наименование государства Идель-Урал – «Штат». Теперь Идель-Урал становился «Урало-Волжской Советской Республикой» (Телеграмма председателя КУВШ Г.Шарафа Уфимскому мусульманскому военному шуру от 10 марта 1918 г.) [1, с.47].

Местные органы переориентировали государственность Идель-Урала с либерально-социал-демократического курса исключительно на социалистический.

Агрессивное поведение большевиков, стремящихся сломать национально-демократическую платформу, на которой стоял проект Идель-Урала, вынудило Коллегию спешно утвердить дату провозглашения Штата [4, с.121–122]. И Штат Идель-Урал был провозглашен 1 марта 1918 г.

Коллегия по осуществлению Урало-Волжского Штата 10 марта 1918 г. направила Уфимскому мусульманскому военному шуру телеграмму, в которой отмечалось: «В скором времени объявить территорию Поволжья-Урал автономной частью Российской федеративной советской республики. В объявлении, как акте национального самоопределения мусульманского пролетариата и крестьянства, участвуют исключительно мусульманские организации, стоящие на платформе советов» [1, с.47]. В итоге структура органов власти стала оформляться по советскому шаблону.

В таком ключе ранее избранный путь конституционализации правопорядка становится ненужным, равно как и «Конституция» Идель-Урала. Новая власть взяла курс на строительство совершенно другой государственности, в которой конституционализм – это институт буржуазного права и чуждое социализму явление.

Трансформация проекта «Штат Идель-Урал» в «Урало-Волжскую Советскую Республику» стала компромиссным шагом, проявлением стремления не вступать в прямую конфронтацию с большевиками. Однако эти уступки не помогли. Большевикам не нужен был независимый Идель-Урал ни в каком виде, в том числе и советском.

Штат Идель-Урал просуществовал до 28 марта 1918 г. В этот день присланные из Москвы вооруженные силы ликвидировали Мусульманский народный комиссариат. «На самом деле инициатором ликвидации Штата стал не кто иной, как Султан-Галиев, возглавлявший с 21 февраля губернский Комиссариат по мусульманским делам при Казанском совете. 29 марта он телеграфировал в Совнарком и Вахитову, что 28 марта этим комиссариатом был предъявлен ультиматум забулачной части города о немедленном разоружении и выдаче организаторов, в результате чего удалось без кровопролития ликвидировать, как сказано в источнике, “Забулачную” республику, ее “железные дружины” сложили оружие, сдались, горожане также сдавали оружие. Идель-Уральская советская республика (ИУСР), таким образом, была ликвидирована Советской властью 29 марта 1918 г., просуществовав почти месяц» [7, с.484].

Несомненно, что одной из причин неудачи реализации проекта Штата Идель-Урал послужило отсутствие солидарности между представителями татарско-башкирского либерально-демократического и социально-демократического течений с татарскими и башкирскими коммунистами. При этом татаро-башкирскую интеллигенцию, как либеральную, так и социалистическую, в равной степени волновал вопрос национальной государственности. Для башкирской и татарской интеллигенции, стоявшей на либерально-демократической и правосоциалистической платформе, идея реализации права самоопределения народа строилась вокруг Штата Идель-Урал. Однако для коммунистов центром сосредоточения вскоре стал проект Татаро-Башкирской Советской Республики. При этом вторые были более решительными при реализации своего проекта. Странники же первой группы к марту 1918 г. совершенно не были готовы к вооруженному противостоянию.

В заключение сделаем некоторые выводы.

Несмотря на свою квазиконституционную природу, «Конституция» Идель-Урала имела важное значение в становлении конституционализма у башкир, марийцев, татар, чувашей. Она показала, что добровольная консолидация народов в одном государстве может произойти, если основываться на принципе национального равноправия. Поэтому в работу по реализации данного проекта включались все народности региона. В связи с этим в проекте национального государственного образования все ярче отражался федеративный характер. Р.К. Валеев делает важное заключение: «В проекте Урало-Волжского штата впервые в России была опробована идея Советских Социалистических Республик (Штатов). Это вынуждены были признать ленинские идеологи советского национально-государственного строительства» [3, с.44]. С этим сложно не согласиться.

«Конституция» Идель-Урала признавала только договорную нецентрализованную федерацию. Также есть основания полагать, что Россию авторы Идель-Урала видели в качестве конфедеративного государства.

Ответ на вопрос о том, какой вид республики предполагалось создать, будет однозначным – Идель-Урал должен был стать парламентской республикой. Доминирующей являлась бы законодательная ветвь власти. В высшем представительном (законодательном) органе должны были присутствовать все национальности пропорционально своей численности.

«Конституция» Идель-Урала включала в себя множество гарантий, направленных на сохранение этнокультурного, языкового и религиозного многообразия Волго-Уральского региона.

Несмотря на провал реализации проекта Штата Идель-Урал, его государственно-правовое значение в истории народов Волго-Уралья весьма велико. Попытка реализации этого проекта показала стремление и готовность народов к самостоятельному государственному строительству.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. 100-летие образования Татарской АССР. Сборник документов и материалов: в 3 т. Т.2 / авт.-сост. З.С. Миннуллин, Р.Д. Шарафеева; науч. ред.: Р.Р. Фахрутдинов, Р.Р. Хайрутдинов. Казань: Заман, 2019. 496 с.
2. *Абдуллин М.И., Батыев С.Г.* Татарская АССР: реальность и буржуазные мифы. Казань: Татар. кн. изд-во, 1977. 200 с.
3. *Валеев Р.К.* Борьба за национальную государственность: начало XX века. Казань: Татар. кн. изд-во, 2020. 261 с.
4. *Гиззатуллин И.Г.* Мусульманские военные организации (1917–1921 гг.). Казань: Фэн, 2002. 205 с.
5. *Еникеев З.И.* Правовой статус Башкортостана в составе России: историко-правовое исследование. Уфа: Гилем, 2002. 371 с.
6. Илиас Алкин – общественный деятель, военачальник, ученый: Документы и материалы / сост.: И.Р. Тагиров, Д.Р. Шарафутдинов; Гл. архив. упр. при Кабинете Министров Респ. Татарстан, ЦГА ИПД РТ, НА РТ. Казань: Гасыр, 2002. 351 с.
7. *Исхаков С.М.* Российские мусульмане и революция (весна 1917 г. – лето 1918 г.). 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во «Социально-политическая МЫСЛЬ», 2004. 600 с.
8. *Клементьев В.Н.* История национальной государственности чувашского народа. В 2-х кн. Кн. 1: Истоки государственности чувашей. Чебоксары: Чуваш. кн. изд-во, 2018. 383 с.
9. Россия. Географическое описание Российское Империи по губерниям и областям с географическими картами. СПб.: Изд-во Тип. «Бережливость», 1913. 286 с.
10. *Тагиров И.Р.* История национальной государственности татарского народа и Татарстана. 2-е изд. Казань: Татар. кн. изд-во, 2008. 455 с.
11. Татарская энциклопедия: в 6 т. Т.4 / гл. ред. М.Х. Хасанов, ответ. ред. Г.С. Сабирзянов. Казань: Институт Татар. энциклоп. АН РТ, 2008. 768 с.
12. *Усманова Д.М.* Национальное собрание и судьба различных проектов национальной автономии // История татар с древнейших времен. В 7 т. Т.VII. Казань: Институт истории АН РТ, 2013. С.233–242.
13. *Хабутдинов А.Ю.* От общины к нации: татары на пути от средневековья к Новому времени (конец XVIII – начало XX вв.). Казань: Татар. кн. изд-во, 2008. 214 с.

### Информация об авторе:

**Зайнутдинов Динар Рафаилович** – доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права и публично-правовых дисциплин, Казанский инновационный университет имени В.Г. Тимирязова (Казань, Российская Федерация); ORCID: 0000-0003-0836-8769; e-mail: knight\_1988@mail.ru

Поступила 26.04.2023

Принята к публикации 06.07.2023



## The "Constitution" of Idel-Ural as the foundation of multinational statehood

**D.R. Zaynutdinov**

*Kazan Innovative University named after V.G. Timiryasov*

*Kazan, Russian Federation*

The question of the national autonomy of the Turko-Tatar peoples of Russia has been in the air for quite a long time. At the First All-Russian Muslim Congress, held in Moscow in May 1917, while discussing the question of the state structure of Russia, delegates split into two camps – Unitarians and federalists. The latter soon won the victory, immediately starting to draw up a project of national-territorial autonomy. One of these projects was the "Idel-Ural State". At present, a considerable array of scientific research has been accumulated on the process of preparing and proclaiming the project of the State of Idel-Ural as a multinational state. However, among these studies there are no works that would cover the legal component of this project.

As a result of a long meeting of the National Assembly of Turko-Tatar Muslims in January 1918, a number of resolutions came into being, which generally established the framework for the subsequent constitutionalization of law and order in the State of Idel-Ural. The combination of these resolutions can be given the conditional name "Constitution" of Idel-Ural. It fixed the path of development of constitutionalism, and guaranteed the fundamental principles of building statehood: national equality, federalism, democracy, political and ideological pluralism. The "Constitution" of Idel-Ural played a particularly important role in the practice of state building of the Tatar people. This work aims to provide a general analysis of the provisions of this legal document, and thereby reveal the hidden areas of the state-legal history of the Tatars.

**Keywords:** State of Idel-Ural, constitution, federalism, national equality, parliamentary republic, constitutionalism, Bolsheviks

**For citation:** Zaynutdinov D.R. The "Constitution" of Idel-Ural as the foundation of multinational statehood. *From History and Culture of Peoples of the Middle Volga Region*. 2023, vol.13, no.3, pp.118–135. <https://doi.org/10.22378/2410-0765.2023-13-3.118-135> (In Russian)

### REFERENCES

1. *100th anniversary of the formation of the Tatar ASSR. Collection of documents and materials:* in 3 volumes. Vol.2. Compiled by Z.S. Minnullin, R.D. Sharafieva; scientific editors: R.R. Fakhрутдинov, R.R. Khairутдинov. Kazan: Zaman Publ., 2019. 496 p. (In Russian)
2. Abdullin M.I., Batiev S.G. *Tatar ASSR: reality and bourgeois myths*. Kazan: Tatar book Publ., 1977. 200 p. (In Russian)
3. Valeev R.K. *The struggle for national statehood: the beginning of the 20th century*. Kazan: Tatar book Publ., 2020. 261 p. (In Russian)
4. Gizzatullin I.G. *Muslim military organizations (1917–1921)*. Kazan: Fen Publ., 2002. 205 p. (In Russian)
5. Enikeev Z.I. *Legal status of Bashkortostan within Russia: historical and legal research*. Ufa: Gilem Publ., 2002. 371 p. (In Russian)

6. *Ilias Alkin – public figure, military leader, scientist: Documents and materials*. Compiled by I.R. Tagirov, D.R. Sharafutdinov. Kazan: Gasyr Publ., 2002. 351 p. (In Russian)
7. Iskhakov S.M. *Russian Muslims and the Revolution (Spring 1917 – Summer 1918)*. 2nd ed. Moscow: "Social and Political Thought" Publ., 2004. 600 p. (In Russian)
8. Klementiev V.N. *The history of the national statehood of the Chuvash people*. In 2 books. Book. 1: The origins of the Chuvash statehood. Cheboksary: Chuvash book Publ., 2018. 383 p. (In Russian)
9. *Russia. Geographical description of the Russian Empire by provinces and regions with geographical maps*. St. Petersburg: Thrift Publ., 1913. 286 p. (In Russian)
10. Tagirov I.R. *History of the national statehood of the Tatar people and Tatarstan*. 2nd ed. Kazan: Tatar book Publ., 2008. 455 p. (In Russian)
11. *Tatar Encyclopedia: in 6 volumes. Vol.4*. Ed. by M.Kh. Khasanov, G.S. Sabirzyanov. Kazan: Institute of the Tatar Encyclopedia of the Tatarstan Academy of Sciences, 2008. 768 p. (In Russian)
12. Usmanova D.M. *National Assembly and the fate of various projects of national autonomy. History of the Tatars since ancient times*. In 7 volumes. Vol.7. Kazan: Institute of History of the Tatarstan Academy of Sciences. 2013. Pp.233–242. (In Russian)
13. Khabutdinov A.Yu. *From community to nation: Tatars on the way from the Middle Ages to the New Age (late 18th – early 20th centuries)*. Kazan: Tatar book Publ., 2008. 214 p. (In Russian)

**About the author:**

**Zaynutdinov Dinar Rafailovich** – Dr. Sci. (law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Theory of State and Law and Public Law Disciplines, Kazan Innovative University named after V.G. Timiryasov (Kazan, Russian Federation); ORCID: 0000-0003-0836-8769; e-mail: knight\_1988@mail.ru

*Received April 26, 2023*

*Accepted for publication July 6, 2023*