

Советское нациестроительство: организационные практики и проблемы федерализма. 1920-е гг.

Аннотация. В статье на примере нового источника о деятельности Отдела национальностей ВЦИК (Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет) анализируются некоторые проблемы советского нациестроительства и формирования федеративной системы в 1920-е гг. Деятельность Отдела национальностей ВЦИК (работал в 1919-1937 гг.) была прямо связана с реализацией национальной политики в РСФСР, хотя он занимал подчиненное положение в формирующейся советской системе управления национально-государственным строительством. В ходе образования СССР и после ликвидации Наркомата по делам национальностей именно Отдел аккумулировал в своей практике интегративную организационно-административную, социокультурную и другие функции, которые были связаны с модернизаторскими усилиями власти в полиэтничном пространстве СССР и непосредственно РСФСР. Как часть исполнительного органа высшей власти крупнейшей республики СССР, Отдел занимался решением большого числа оперативных и плановых вопросов организации работы исполнительных органов власти на местах по национальным вопросам, обеспечением помощи представителям автономий в столице, подготовкой нормативных актов по проблемам нациестроительства, оказанием непосредственной административной, финансовой, экономической, социальной и культурной поддержки автономиям. Большое место отводилось взаимоотношениям центра и автономий, при этом задачи Отдела национальностей требовали выполнения посреднических функций в их сотрудничестве с различными ведомствами в центре и в регионах.

Автор обращает внимание на ряд принципиальных вопросов национально-государственного строительства сквозь призму работы Отдела национальностей ВЦИК и его руководителя С.Д. Асфендиарова в 1926-1927 гг., когда состоялись важные дискуссии и обращения лидеров ряда автономий в центр по вопросам урегулирования взаимоотношений между разными субъектами федерации, общероссийского и общесоюзного процесса государственного строительства.

Ключевые слова: СССР; РСФСР; национальная политика; Отдел национальностей ВЦИК; нациестроительство; советский федерализм; автономии; управление.

DOI: <https://doi.org/10.32523/2616-7255-2021-134-1-22-35>

Поступила: 15.01.2021/Одобрена к опубликованию: 09.02.2021

Введение. Анализ характера, содержания и специфики советской национальной политики остается одним из важных направлений современной историографии. Расширение круга источников позволяет уточнить ряд организационно-политических аспектов истории становления советской федерации и ее автономий в составе РСФСР,

взаимоотношений центра и национально-государственных образований, роли и места отдельных звеньев системы управления этими процессами, осмыслить специфику реализации политики самоопределения и формирования этнополитических элит в раннесоветский период. В статье вводится в научный оборот новый источник – докладная

записка главы Отдела национальностей ВЦИК С.Д. Асфендиарова, направленная в апреле 1926 г. в Президиум ВЦИК. Ее содержание раскрывает детали реализации национальной политики в условиях НЭП, а также проблемы взаимодействия органов власти и управления в этой сфере.

Материалы и методы. В крупнейшем архиве РФ – Российском государственном архиве социально-политической истории (РГАСПИ), как известно, сосредоточены многочисленные уникальные документы по истории партии большевиков, в том числе советского периода. Они имеют комплексный характер и содержат уникальные данные о разных сторонах истории России и СССР. Несмотря на активное изучение историками многих источников в фонах РГАСПИ и введение их в научный оборот, сохраняется большой потенциал для дальнейшего расширения документальной базы изучения названных вопросов. Это, в свою очередь, позволяет дополнить многие сюжеты и уточнить актуальные вопросы истории СССР, 100-летие которого состоится в 2022 г., и внести вклад в ее осмысление. Основу работы составили базовые принципы источниковедения, положенные в основу анализа выявленного источника, а также иных используемых архивных документов, данных периодической печати и других материалов. Методы изучения обозначенного круга вопросов определяются проблемно-хронологическим, институциональным, кросс-культурным подходами, а также достижениями современной историографии, использующей различные теоретические направления и концепты. Их применение обуславливается потребностями изучения конкретного круга вопросов, включенных в содержание статьи.

Обсуждение. В рамках обозначенной проблематики наибольший интерес представляют исследования культурной сложности и модернизации российского общества, проведенные Т.Ю. Красовицкой с соавторами (Красовицкая, 2012), анализ А.П. Ненароковым основных культурных факторов образования СССР (Ненароков, 1991),

предложенная Т. Мартином версия истории «позитивной деятельности» СССР (Мартин, 2011) и др. При этом деятельность Отдела национальностей ВЦИК и связанных с ней вопросов федеративного строительства еще не стали предметом специального изучения.

Результаты. Проблемы устойчивости полиэтничного государства и межкультурной интеграции граждан власть расценивала как ключевые в советском строительстве. Центр осуществлял управленческие и территориальные трансформации с учетом общегосударственных задач социально-экономического развития, одновременно требовалось учитывать принципы национального самоопределения и достижения цели фактического равенства народов. Основные принципы и практические подходы к решению этой задачи определялись по мере развития государственности.

Как известно, IV совещание ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей 12 июня, 1923 г. ознаменовало поворот центра в отношении этноэлит и поставило двуединую задачу борьбы с уклонами к русскому национализму и одновременно к антирусскому и вообще к местному национализму. При подготовке Конституции СССР 1924 г. проблемы взаимоотношений центра и субъектов федерации актуализировались. Национальные элиты продолжали «битву» против «шовинизма» всех этнических цветов, за укрепление своих внутрирегиональных позиций и повышение реального статуса в принятии общесоюзных политических решений.

Понимание нового качества целостности граждан единого государства вызревало постепенно. Приоритет классовых критериев и социального равенства формально должен был обеспечить равенство и национальное, но его фактическое наполнение происходило достаточно сложно. Власть пыталась, активно и целенаправленно занимаясь нациестроительством, нащупать такие инструменты, которые могли бы объединить граждан страны, разделенных внутренними границами и администрациями субъектов

федерации. При обсуждении Конституции СССР 14 июня 1923 г. на заседании расширенной комиссии ЦИК СССР (председатель М.И. Калинин) развернулась дискуссия о том, как совместить гражданство республик и СССР. Украинские руководители считали нужным реализовать фактически двойное гражданство, против чего выступили представители центра. Показательны доводы Калинина, которые он приводил на встрече «у горцев» (в мае 1923 г. он совершил поездку по маршруту Пятигорск – Минеральные Воды – Владикавказ – Махачкала – Грозный – Нальчик – Ростов-на-Дону): «Вы не только граждане-горцы, вы граждане громадной общесоветской территории, там все национальности сливаются, там вырабатывается новая государственность, вы являетесь гражданами нового государства, не бывалого еще в мире, государства СССР. Поэтому всякая национальность, поддерживая свою национальность, вместе с тем обязана проявить чувство, что он является гражданином СССР» [1, с.127, 135]. По существу, это был один из первых тезисов в пользу советской многонациональной общности, гораздо позже получившей термин «советский народ».

29 октября 1924 г. во ВЦИК прошло совещание членов ВЦИК и ЦИК СССР от автономных республик и областей РСФСР. Оно утвердило тезисы Отдела национальностей ВЦИК об упрощении государственного аппарата в автономных республиках и областях. Признавалась необходимость «стремиться к максимальной экономии государственных средств и изыскивать пути к возможному сокращению средств на содержание госаппарата». В то же время вновь всплыл вопрос о правах автономий: при реорганизации этих аппаратов следовало иметь в виду, что «различие между автономной республикой и губернией заключается главным образом в объеме прав, а не в количественном составе госаппарата (штате). ... в построение аппарата отдельных республик и областей должны вноситься коррективы, вытекающие из индивидуальных черт каждой автономной

единицы, ее экономики и административного деления». Показательно, что классификация автономий проводилась по формальному признаку – количеству административно-территориальных единиц: а) масштабом в несколько губерний (Киргизия [Казахская АССР - Д.А.]), б) масштабом в 1 губернию (Татарская, Башкирская, Крымская, Дагестан и Якутия), в) масштабом в несколько уездов (Немцев Поволжья, Бурято-Монгольская и Карельская). Автономные области: в несколько уездов - Марийская, Чувашская, Вотская, Коми, Чеченская и вновь образуемая Кара-Киргизская, масштабом в один уезд и менее уезда - Адыгейско-Черкесская, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Северной Осетии, Ингушетии, Калмыцкая и Ойратская.

Для Казахстана проблемы районирования оказались тесно связаны с размежеванием и переносом столицы из Оренбурга. В 1922 г. планировалось разделить территорию КАСССР на три области – Средне-Киргизскую с центром в Оренбурге (Оренбургская, Кустанайская, Актюбинская губернии, Адаевский уезд и части Илекского уезда Уральской губерний), Восточно-Киргизскую с центром в Семипалатинске или Омске (Семипалатинская и Акмолинская губернии) и Западно-Киргизскую с центром в Уральске (Букеевская и Уральская губернии, часть Уильского района Актюбинской губернии). Этот проект, выдвигавшийся руководством автономии, не получил тогда развития, хотя, как считали авторы, учитывал принципы удобства управления, экономические связи объединяемых территорий, «концентрацию и более рациональное использование административных и политических сил», а также необходимость в сокращении бюджета.

После упразднения Наркомнаца именно отдел ВЦИК по советской линии ведал практически всеми областями и инструментами управления этносферой. Несмотря на наличие и усиление постоянного руководства со стороны общесоюзных партийных органов, ВЦИК оставался значимой структурой в системе исполнительной власти, имея непосредственное отношение ко всем преобразованиям во всех областях

развития государства и общества. При этом этносоциальная и этнокультурная проблематика пронизывала все стороны жизни страны, что превращало Отдел национальностей ВЦИК в посредника между разными наркоматами, ведомствами и органами управления на местах, активного проводника национальной политики и своеобразный центр социальной защиты многочисленных народов РСФСР.

Взаимоотношения центра и республик, как и субъектов федерации между собой, оставались почти перманентно чувствительными в советском проекте нациестроительства, при этом они были прямо связаны со всеми другими вопросами комплексного перехода общества от традиции к модерности, а решение их зависело от партийного руководства. В июле 1925 г. Отдел национальностей ВЦИК направил в Национальную группу Орграспредотдела ЦК РКП(б) проект предложений по вопросу о советском строительстве и национализации партийных, профессиональных и кооперативных учреждений в национальных республиках и областях. Во ВЦИКе считали, что «...следует более основательно поставить учебу ответработников, не знающих местного языка, и в первую очередь националов, не владеющих родным языком... Выдвижение и вовлечение в государственную работу крестьян и рабочих, идет в нацреспубликах и областях чрезвычайно медленно».

Глава Отдела национальностей ВЦИК С.Д. Асфендиаров обратил внимание и на связь между экономическим развитием, административно-территориальным устройством и эффективностью управления. 31 октября 1925 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли Общее положение о наркоматах РСФСР, обозначившее тенденцию централизации. «Необъединенные народные комиссариаты РСФСР ... непосредственно подчиняются ВЦИК, его президиуму и Совету народных комиссаров Российской Федерации и осуществляют в своей деятельности их постановления и директивы». ЦИКи автономных республик, краевые и обласполкомы могли в исключительных

случаях под свою ответственность приостанавливать распоряжения наркоматов РСФСР, предварительно известив Президиум ВЦИК. Кроме того, 10 ноября последовало заключение «редактора-консультанта» Игнатьева, полностью развенчавшего претензии автономистов ссылками на ту же конституцию РСФСР. Это было несложно, поскольку решения центральных органов власти и управления были обязательны для субъектов, а аналогии с союзным законодательством считались неубедительными – система наркоматов в союзных республиках изначально не совпадала с общей по СССР. Секретариат ВЦИК незамедлительно и «совершенно секретно» принял заключение по протесту автономий, сославшись на декреты об образовании этих субъектов РСФСР и отсутствие в российской конституции каких-либо серьезных оправданий для «бузы».

Однако проблема согласования решений и действий многочисленных бюрократических инстанций, созданных, как и сами автономии, по принципу матрешки, сохранялась. Асфендиаров обращал внимание на решение ЦИК СССР о расширении полномочий ЦИКов и правительств автономий в области местных финансов, а наркомюстов – в судебном управлении, при соблюдении субординации в спорных и общих вопросах посредством подчинения указаниям ВЦИК и наркоматов РСФСР.

Принятая в 1926 г. инструкция ВЦИК по перевыборам советов, взяв за основу соответствующие решения о перевыборах советов июльского пленума ЦК и ЦКК ВКП(б), обязала включать в состав избирательных комиссий представителей этнических меньшинств, а также создавать самостоятельные избирательные участки для них и проводить предвыборные и выборные собрания на родном языке. Предусматривались издание соответствующей литературы на языках меньшинств, введение именных повесток для избирателей, привлечение общественных организаций и т. д. ВЦИК предлагал также заострить внимание на максимальном охвате и учете

избирателей от меньшинств, обеспечении их представительства в практической работе советов и на вышестоящих съездах советов, отражении культурно-хозяйственных нужд данных групп в наказах новым советам. III Всесоюзный съезд советов принял также решение об организации школ и судов для обслуживания меньшинств.

Отдел национальностей ВЦИК, служивший центром подготовки и экспертизы таких решений, летом 1927 г. составил список губерний и областей, имевших значительное количество представителей меньшинств. Таких оказалось 25. Совещание уполномоченных по делам национальных меньшинств России, состоявшееся в Москве в 1927 г., обратило внимание на учет интересов этих групп во всех направлениях деятельности органов советской власти, особенно в отношении наиболее экономически и культурно отсталых, к коим относились угро-финские этносы, татары, башкиры, казахи и др. На первое место выдвигались расширение сети просветительных, медико-санитарных, агрономических, судебных и других учреждений для них, строительство школ, ускорение землеустройства и улучшение сельскохозяйственного кредитования. Была дана директива завершить (определенный срок не устанавливался) создание национальных советов и перевод их делопроизводства на языки меньшинств, обеспечить подготовку кадров секретарей, счетоводов и т.д., а исполнительные органы власти - специалистами со знанием национальных языков и освободить уполномоченных по делам меньшинств от не связанных с их обязанностями поручений [2, с.270-273, 276, 278, 281-287].

Данные новации были весьма важны. В 1920-е гг. в Москве, к примеру, работали национальные школы, детские дома, детские сады, общеобразовательные курсы, институты, совпартшколы, ликбезы, школы политграмоты, национальные отделения при институтах, культурно-просветительные общества, клубы, театры, издательства и т. д. В столице открылись мордовский клуб, библиотека, общеобразовательные курсы,

школа I ступени; работали грузинский дом культуры, туркменский и бухарский дома просвещения, узбекский институт просвещения, узбекская государственная показательная драмстудия и студия при консерватории. В 1927 г. в столице действовало 20 ликбезов для татар, где обучалось 500 человек. Особенно нужны были для вчерашних крестьян, привыкших к натуральному патриархальному хозяйству, школы профграмоты. В них, а также на собраниях, которые велись на родном языке, «рабочим разъясняли, куда они могут обращаться за помощью, какие права они имеют... давали им целый ряд практических указаний для разрешения разных конфликтов». Более подготовленные рабочие поступали на общеобразовательные курсы, где в 1927 г. обучалось 86 человек. 45 детей воспитывались в татарском детском саду. В конце 1920-х гг. имелось 18 татарских библиотечек-передвижек. Вскоре возникла и центральная татарская библиотека, открылись татарский дом просвещения и центральный татарский клуб. Только за лето 1927 г. его силами было поставлено 10 спектаклей. Татарская драматическая труппа действовала и при дворце строителей. На праздновании Сабантуя среди зрителей всегда было много представителей разных национальностей [3, с.52,78]. Усилиями Отдела национальностей ВЦИК и подотчетных ему структур удавалось добиться постепенных сдвигов.

Посредническая миссия Отдела национальностей ВЦИК в условиях, когда специальный наркомат по делам национальностей отсутствовал, а прогресс всех народов мог быть обеспечен только в рамках всесторонней модернизации страны, приобрела особый смысл. Так, в 1925 г. Отдел занимался землеустройством еврейского населения в Крыму, в 1926 г. по его ходатайству автономии немцев Поволжья было разрешено иметь бюджетный фонд для стипендий курсантам совпартшкол; тогда же его глава принимал участие в урегулировании межэтнических земельных конфликтов в Карачаево-Черкесии; направил в ЦИК КАССР требование Президиума ВЦИК

урегулировать ситуацию в Каркаралинском уезде Семипалатинской области, откуда поступали жалобы русских крестьян на нападения казахов (избиения, кража сена и пр. под лозунгом «наша автономия, и все наше»), и в Кустанайском округе в связи с принудительным выселением 13 русских семей из республики [4, с. 302, 137, 180, 528, 530].

Свою специфику имела интеграция тюркоязычных народов, значительная часть которых получила национально-государственные образования. 2 января 1926 г. под председательством секретаря ЦК партии В. М. Молотова в ЦК ВКП(б) состоялось совещание секретарей парторганизаций по вопросу о «большевизации национальных кадров». В нем участвовали руководители партийных организаций регионов с тюркоязычным населением – Казахстана, Средней Азии, в т. ч. Узбекистана, Киргизии и Туркмении, а также других автономий в составе РСФСР (Крыма, Башкирии, Татарстана и Дагестана). Они обсудили важные проблемы формирования национального политического класса в республиках с мусульманским коренным населением, а также реализации советской этнополитики, прежде всего с точки зрения укрепления влияния власти в этносоциальных общностях на основе их классового расслоения [5].

14 апреля 1926 г. заместитель секретаря ВЦИК, глава Отдела национальностей ВЦИК С.Д. Асфендиаров направил в Президиум ВЦИК «совершенно секретно» докладную записку о проблемах в работе отдела, с которыми он столкнулся за 2 года работы. Записка была направлена Сталину, а 19 марта 1927 г. – в архив.

Довольно частые административно-территориальные изменения по всему СССР влияли не только на иерархию национально-государственных образований, но и на конкретную организационно-управленческую деятельность на местах. При этом верховенство классового подхода над национальным считалось приоритетным. Так, секретарь ЦИК СССР А.С. Енукидзе подчеркивал: «Вопрос о государственных

формах существования отдельных наций – для нас производный, зависящий от вопроса о классовых взаимоотношениях. Мы не строим также фикции о децентрализованной федерации, как панацеи от закабаления народов...». Он обвинял автономии в центробежных тенденциях, которые содержались в проектах конституций автономных республик, представленных в Президиум ВЦИК. Некоторые положения в них, говорилось далее, трактуются «на основе отвлеченных предпосылок национального самоопределения», а не классовых требований текущего момента [6, с.20, 33, 35].

Позиция лидеров национально-государственных образований и их отношения с центральной властью в советской истории и современности представляют важнейшую часть комплекса мер по обеспечению целостности страны со сложным этносоциальным составом населения, устойчивости ее политической системы, эффективности внутренней и внешней политики, межкультурной интеграции и гражданской консолидации общества. Продолжавшиеся дискуссии, в том числе о полномочиях и компетенции субъектов РСФСР, привели к тому, что 12 и 14 ноября 1926 г. по инициативе Отдела национальностей ВЦИК и заместителя председателя СНК РСФСР Т.Р. Рыскулова в Москве состоялось «Частное совещание националов-членов ВЦИК и ЦИК СССР и других представителей национальных окраин» [4, с. 44-70]. Отдел национальностей ВЦИК в лице его руководителя С.Д. Асфендиарова принял самое деятельное участие в обсуждении и подготовке предложений по итогам совещания. Публикуемый документ следует рассматривать с учетом указанных обстоятельств национально-государственного строительства и отношений субъектов федерации с центром и между собой.

Асфендиарова, судя по документу, весьма беспокоили сложности взаимодействия многочисленных ведомств и отделов в самом ВЦИК, в рамках компетенций которых неизбежно рассматривались и решались вопросы, затрагивавшие интересы всех

народов огромной страны. К тому же иерархическая федеративная структура усложняла взаимосвязи управленческих структур, а различия в статусе разных субъектов федерации и не имевших национально-государственных единиц меньшинств затрудняли решение массы практических задач модернизации культурно сложного общества. Глава Отдела национальностей мотивировал свои предложения и проблемами оптимизации аппарат, равномерного финансирования и исключения дублирования в работе отделов ВЦИК. Он считал необходимым иметь единый центр руководства и управления для «правильного обслуживания» интересов национальностей. Данные о росте частного капитала в торговле, недостаточном развитии кооперации именно в автономиях свидетельствовали, по его мнению, о недостаточном внимании к ним федеральных ведомств, которые в силу прямого назначения не могли предметно заниматься такими проблемами.

Так, Федеральный комитет по земельному делу, который Асфендиаров предлагал упразднить, был создан в 1921 г. как междуведомственный орган для урегулирования вопросов по земельному делу, выходящих за пределы компетенции Наркомата земледелия РСФСР, в 1922 г. передан в непосредственное подчинение Президиуму ВЦИК, затем - наркомату по делам национальностей (Наркомнац), но после его ликвидации в 1924 г. был вновь подчинен Президиуму ВЦИК. Предложение Асфендиарова, сделанное в данной записке, не было принято. Федкоззем был упразднен в феврале 1930 г., а его функции перешли к Наркомату земледелия РСФСР уже как союзно-республиканскому. Комитет содействия народностям северных окраин при Президиуме ВЦИК также был организован в 1924 г. после упразднения Наркомнаца. Он был упразднен летом 1935 г. Таким образом, предложения Асфендиарова, изложенные в публикуемом документе, не были приняты. Отдел национальностей ВЦИК оставался неким промежуточным, посредническим органом, не имевшим достаточных, какими

представлял их Асфендиаров, полномочий, штата и средств для аккумуляции в своих руках всех вопросов национальной политики в РСФСР. В 1931-1937 гг. Отдел возглавлял другой представитель Казахской АССР - Н. Нурмаков. Оба были заместителями секретаря ВЦИК. С принятием новой Конституции СССР 1936 г. был создан Совет национальностей Верховного Совета СССР. Отдельное ведомство национальной политики в России возникло в марте 1990 г., просуществовало под разными названиями до 2004 г., а в 2015 г. создано Федеральное агентство по делам национальностей.

Текст документа приводится полностью, сокращенные слова и пропуски расшифрованы в квадратных скобках, орфография приведена в соответствие с современными требованиями. Датировка и время предоставления записки И.В. Сталину указаны во внесенных в машинописный текст рукописных вставках на первой странице документа. Сделанные при чтении неизвестным автором подчеркивания не выделяются.

Совершенно секретно
В Президиум Всероссийского Центрального
Исполнительного Комитета
Докладная записка

Москва 14 апреля 1926 г.

Двухлетняя работа Отдела Национальностей к данному времени отчетливо выявила те дефекты, которые встречаются в процессе текущей работы. Дефекты эти настолько значительны, что не останавливаться на них совершенно невозможно, они требуют немедленного изжития, ибо вся дальнейшая работа по выполнению Отделом национальностей своих функций зависит от исправления этих дефектов. Обращаясь конкретно к этому вопросу, нужно сказать, что все это в большей своей части сводится к организационным неувязкам, существующим внутри аппарата Президиума ВЦИК, и которые выражаются в отсутствии единого органа и единства в работе.

Благодаря этой организационной неувязке, все основные вопросы, стоящие п[е]ред автономными областями и авт[ономными]

республиками, остаются неразрешенными и вся работа органов, обслуживающих их в центре, как-то: Отд[ела] национальностей, Федкомзема – по существу сводится лишь к разрешению текущих вопросов, к которым можно отнести споры, возникающие на местах и в центре, отдельные ходатайства и т.п. Вопросы же по планомерному обслуживанию хозяйственных и культурных нужд отдельных республик и областей остаются вне поля зрения указанных органов.

Благодаря этой же организационной неувязке мы видим недостаточное руководство проведением на местах национальной политики, полное отсутствие учета опыта работы, проделываемой в той или иной республике или области, который имел бы существенное значение для дальнейшей работы.

Отсюда же вытекает и та ненормальность, которая имеется налицо у нас на практике при удовлетворении той или иной потребности отсталых республик или областей. В этом вопросе совершенно отсутствует какой-либо общий твердый подход к подъему хозяйственного и культурного уровней указанных национальных объединений. Одни республики или области пользуются большим обслуживанием, другие – меньшим, а третьи совершенно остаются в стороне. Все это делается от случая к случаю.

И это все вполне естественно, поскольку нет единого органа и единства в работе, нет и общего руководства, и правильности обслуживания. Для того чтобы проводить основные мероприятия, требуется учесть во всех отношениях и по всем отраслям управления состояние национальных республик и областей, что можно только при единстве органа, ведущего работу по обслуживанию этих республик и областей.

Между тем в этих республиках и областях в данное время возникает масса жгучих вопросов, требующих внимательнейшего изучения центральных органов, как, например, в условиях настоящего времени отсталость трудящихся масс некоторых национальностей. Слабая активность их подчас приводит к укреплению влияния

и мощи феодальной и родовой верхушки. Наряду с этим увеличиваются также эксплуататорские стремления зажиточного крестьянства.

Промышленность, кооперация, госторговля авт[ономных] республик и областей, хотя и двинулись вперед, но все же находятся в тяжелом положении. Положение это осложняется еще чисто местными и национальными особенностями этих республик и областей. Для подтверждения вышеприведенного положения достаточно хотя бы привести данные по кооперации и госторговле авт[ономных] республик и областей, полученных на основании сведений с мест. По этим сведениям, процент кооперированных хозяйств в среднем по 17 авт[ономным] республикам и областям по линии потребительской кооперации составляет 20,8%, причем этот процент весьма резко колеблется по отдельным автономным единицам, местами он доходит до 3,2. По линии сельскохозяйственной кооперации кооперированное население равняется 22,43%. Если же посмотреть на участие в товарообороте частного капитала, кооперации и госторговли в системе потребительской кооперации, то мы увидим, что частный капитал захватил до 40% всего оборота, кооперация – 37% и госторговля – 23%. Если сравнить с цифрами, соответствующими по всему Союзу, то сразу видно резкое отклонение от средних данных. По данным доклада тов. Сталина на 14-м партсъезде, среднее участие частного капитала в товарообороте по Союзу выражается только в 24,9%, с несомненной тенденцией к еще большему уменьшению этой цифры за счет увеличения оборота кооперации, охватывающей в данное время 24%, и госторговли – 50%. Таким образом, участие частного капитала в товарообороте по авт[ономным] республикам и областям выражается в 40%, а в среднем же по Союзу участие капитала выражается только в 24,9%. При этом нужно оговориться, что этот процент, выраженный по авт[ономным] республикам и областям, едва ли можно считать точным, в их условиях нельзя это

точно учесть. Поэтому выведенную цифру относительно частного капитала нужно признать преуменьшенной.

Это положение совершенно ненормальное, и если не принять решительных мер, то имеется опасность, что частный капитал будет достаточно сильным конкурентом кооперации и госторговли, а это угрожает основной линии нашего строительства. Необходимо на это обратить серьезное внимание, имея в виду, что кооперация в условиях авт[ономных] республик и областей должна играть решающую роль.

Автономные республики и области должны преодолеть все эти затруднения, вытекающие из особых условий, в которых они находятся, но преодолеть их они своими силами не в состоянии, нужна поддержка центра. Однако в данное время специально этим вопросом почти никто не занимается.

Если перейти к вопросу о промышленности, то здесь обстоит еще хуже. Имеющиеся предприятия впадают в жалкое существование, новые не создаются. Вопросы укрепления промышленной базы авт[ономных] республик и областей решаются от случая к случаю без учета реальной необходимости и реальной возможности. Директивы XII-го съезда партии по этому вопросу остаются до сего времени невыполненными по отношению ко многим республикам и областям.

Особо остро стоит вопрос о землеустройстве, а меры общего характера, содействующие землеустройству и развитию производительных сил, не выработаны и все основные моменты, хотя бы указанные в Положении о Федкомземе, остаются невыполненными несмотря на то, что все эти вопросы являются первостепенными вопросами в условиях автономных республик и областей.

Не лучше обстоит вопрос и в отношении других отраслей управления. Здесь совершенно нет учета опыта работы, как например, по линии Наркомпроса, здравоохранения и т. д., хотя этот учет сыграл бы весьма полезную роль в дальнейшем развитии отсталых республик и областей.

Необходимо также указать и на то обстоятельство, что остается совершенно не изученным вопрос о положении нацменьшинств, которые имеются в довольно значительном количестве во многих губерниях. Губернии совершенно недостаточно обращают на них внимание.

В общем перед нами стоит целый ряд неотложных задач, выдвинутых и выдвигаемых жизнью. Правильное разрешение этих задач возможно только в том случае, когда мы в центре будем иметь достаточно сильный и авторитетный орган, где бы можно было все это сосредоточить и где бы они получали надлежащую проработку.

В данное же время мы имеем следующее: Президиум ВЦИК для обслуживания авт[ономных] республик и областей, а также национальных меньшинств, имеет три органа, а именно: 1) Отдел национальностей, 2) Федеральный комитет и 3) Комитет севера. Кроме того, имеются разные комиссии для обслуживания отдельных национальностей. Каждый из указанных органов занимается вопросами, затрагивающими национальности РСФСР. Благодаря параллельному существованию трех органов на практике оказывается разъединение аппарата, обслуживающего национальностей, что ведет к отсутствию ведения учета опыта в целом, а в результате получается – ни тот, ни другой орган не может поставить перед собой вопрос в целом и проводить все основные мероприятия. Такое разъединение органа, обслуживающего нац[иональные] республики и области, совершенно недопустимо, ибо это ведет к полному отказу от какого бы то ни было руководства в общесоюзном масштабе. Отсюда, очевидно, и исходят попытки некоторых народных комиссариатов разрешить вопрос путем организации Федеральных комитетов, как, например, Наркомпроса, а стремление других – разрешить вопрос взятием руководства политикой отдельных отраслей Управления по линии автономных наркоматов, как, например, Наркомзем, хотя это не вяжется с существующей Конституцией. Нет сомнения,

есть много вопросов, выходящих за пределы той или иной автономной республики, регулирование коих необходимо, но регулирование - это, во-первых, должно быть без нарушения соответствующих конституционных норм, а во-вторых, для этого нужно иметь достаточно сильный и авторитетный орган, каковым, по нашему мнению, может быть только сам Президиум ВЦИК. Но Президиум ВЦИК должен построить свой аппарат таким образом, чтобы это соответствовало предъявляемым требованиям и был бы достаточно сильным для непосредственного руководства ч[е]рез Президиум ВЦИК.

Следующим недостатком работы, по мнению Отдела национальностей, является отсутствие организационной связи между Нац[иональным] отделом и Орготделом ВЦИК. Работа этих двух отделов в некоторой своей части может быть организационно увязана, и эту организационную увязку нужно немедленно произвести.

Благодаря такому ненормальному положению, существующему до сего времени Отдел национальностей лишен возможности учитывать и направлять текущую работу нац[иональных] республик и областей. Целый ряд ценнейших сведений, касающихся работы авт[ономных] республик и областей, остается неиспользованным благодаря отсутствию специального аппарата в Отделе национальностей и организационной неувязке с Орготделом; к таким сведениям в первую очередь должна быть отнесена вся текущая работа по советскому строительству. Отчеты ЦИКов и ОБИКов¹ совершенно не прорабатываются и Отд[елом] национальностей не используются. Кроме того, эта организационная неувязка доходит до того, что вопросы, прорабатываемые в Отд[еле] национальностей, ч[е]рез Секретариат Президиума попадают в Орготдел, который снова прорабатывает, и таким образом – неизбежное залеживание их

по месяцам. Отсюда справедливое нареkanie на медлительность прохождения дел.

Наконец, еще один недостаток, который также отражается на работе Отдела национальностей. Это – не совсем равноправное положение Отд[ела] национальностей среди других отделов. Это чувствуется на каждом шагу. Особенно оно проявилось при унификации заработной платы сотрудников ВЦИК. ЦШК² и Наркомтруд установили по Отд[елу] национальностей такие ставки, которые ниже, чем в других отделах, по одной и той же должности чуть ли не вдвое. Так, например, для информаторов Орготдела установлено 200 руб., а для инструкторов Отдела национальностей – 175 руб.; для консультантов Орготдела – от 225 до 275 руб., а для консультантов Отдела национальностей – от 150 до 175 руб. Такое отношение, помимо того, что создает дезорганизацию в работе Отдела и вообще аппарата ВЦИК, вызывает справедливое нареkanie и нежелательное настроение, переходящее на национальную почву.

Для изжития отмеченных ненормальных явлений Отдел национальностей считает необходимым произвести следующие организационные мероприятия:

1. Ликвидировать Федкомзем как таковой, передав его функции и существующий аппарат Отделу национальностей.
2. Ликвидировать Комитет Севера, передав его функции с существующим аппаратом Отделу национальностей.
3. Организационно увязать работу Отдела национальностей и Орготдела путем включения в соответствующие подотделы нац[иональных] работников.

Федеральный комитет по земельному делу до сего времени не был устойчивым, дело свелось к тому, что остался только временный Президиум, который решает совершенно случайно отдельные вопросы. Естественно, все это не могло не отразиться на работе, все основные мероприятия, подлежащие проведению, остались непроведенными.

2 ЦШК – Центральная штатная комиссия при Наркомате труда.

1 ЦИК – Центральный исполнительный комитет автономной республики, ОБИК – областной исполнительный комитет автономной области.

Настоящее же положение Федкомзема тем более не соответствует той задаче, которую он должен выполнить как по соображениям организационным, так и по чисто техническим. Вся работа Федкомзема в данное время заключается в разрешении текущих вопросов, главным образом, спорных, возникающих между отдельными частями федерации, или частных жалоб, иногда вопросов, не подлежащих его рассмотрению – чисто административного характера, благодаря чему происходит вредный параллелизм и разные недоразумения.

Существование такого положения неблагоприятно отражается на работе как Отдела национальностей, так и Федкомзема, лишает единого постоянного политического руководства, расплывает силы и средства, а эффекта никакого нет, а потому ликвидация Федкомзема является насущной необходимостью, с передачей всех функций и аппарата Отделу национальностей. Это можно сделать совершенно безболезненно для дела, потому что вопросы Федкомзем проводит также ч[е]рез Президиум ВЦИК, как и Отдел национальностей.

Организационная форма Федкомзема внутри Отдела национальностей может быть разработана.

Аналогичное положение создается отдельным существованием Комитета содействия народностям северных окраин при Президиуме ВЦИК, организованного постановлением Президиума ВЦИК от 20-го июня 1924 г. (см. СУ³. № 57 1924 г.). Комитет содействия народностям северных окраин имеет своей задачей содействие планомерному устройению малых народностей Севера в хозяйственно-экономическом, административно-судебном и культурно-санитарном отношениях. В круг его обязанностей входит выяснение, разработка и проведение в установленном порядке мероприятий по осуществлению возложенной на него задачи. Следовательно,

3 СУ – Собрание узаконений и распоряжений рабоче-го и крестьянского правительства (СУ РСФСР). Официальное печатное издание 1917-1938 гг.

функции Комитета Севера целиком совпадают с функциями [и] задачей Отдела национальностей, фактически выполняемой им в данное время, поэтому передача этих функций последнему является также неотложной необходимостью, иначе тот же вредный параллелизм и проч[ие] ненормальности.

Кроме того, такое объединение даст возможность сократить существующий штат. В настоящее время Комитет имеет 19 человек, в то время как Отдел национальностей имеет 16 чел.

Проведением всех этих организационных мероприятий мы достигнем: 1) единого руководства, 2) единства в политике, 3) ликвидации параллелизма в работе, 4) сокращения аппарата, 5) поднятия авторитета Отдела национальностей (вместо трех неавторитетных лучше иметь один авторитетный).

Организационную увязку с Орготделом Отдел национальностей мыслит таким образом, чтобы за ним оставалось руководство в части, касающейся национальных республик, областей и нацменьшинств. Это можно обеспечить назначением заместителя заведующего соответствующим отделом или п[од]/отделом одного из национальных работников и выделением соответствующего количества инструкторов и информаторов или других сотрудников по тем отделам или п[од]/отделам, которые связаны с работой с национальностями. Эти выделенные товарищи будут вести работу специально по автономным республикам и областям и давать необходимые сведения Отделу национальностей для его текущей работы. Конкретно Отдел национальностей полагает возможным такую организационную увязку произвести по п[од]/отд[елам] информационному, инструкторскому, статистическому и секретной части.

При этом нужно указать, что такая организационная увязка возможна в том случае, когда оба отдела будут находиться в совершенно одинаковых условиях по отношению к этим п[од]/отделам, в противном случае неизбежно вытекает

необходимость выделения соответствующих частей из ведения того или иного отдела.

В текущей работе Орготдел и Отдел национальностей должны иметь тесное сотрудничество. Все вопросы, проводимые или проходящие ч[е]рез отделы, если они имеют какое-либо значение, как для авт[ономных] республик и областей, так и губерний, должны проходить ч[е]рез оба отдела или ч[е]рез совместное совещание представителей обоих отделов.

Зам. Секретаря ВЦИК: /Асфендиаров/

РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 85. Д. 108. Л. 180–188. Машинопись. Подпись автограф.

Заключение. В публикуемой записке основное внимание уделяется работе самого Отдела, однако содержание и контекст документа позволяют расширить представления не только о характере и особенностях деятельности Отдела национальностей ВЦИК, но и о том комплексе проблем, которые составляли

существо советского нацистроительства и формирования федеративного облика страны, унаследованного бывшим советскими республиками в конце XX века. В рамках фундаментальных исследований, направленных на научное осмысление истории и наследия СССР, исторической роли советского периода в отечественной и мировой истории, расширение документальной базы стимулирует анализ опыта реализации советского проекта, имевшего целью строительство идеологически новой государственности, модернизацию традиционных форм существования этносов бывшей Российской империи и консолидацию культурно сложного (многонационального) общества. Публикуемый источник расширяет возможности изучения институциональной природы советского федерализма, служившего механизмом нацистроительства, и политико-культурных практик конструирования современных наций, интеграции их в новую социальную и интернациональную общность людей.

Список литературы

- 1 Гагагова Л.С., Кошелева Л.П., Роговая Л.А. ЦК РКП(б) – ВКП(б) и национальный вопрос. Книга 1 / Л.С. Гагагова, Л.П. Кошелева, Л.А. Роговая. - Москва: РОССПЭН, 2005. - 702 с.
- 2 Аманжолова Д.А., Красовицкая Т.Ю. Культурная сложность советской России: идеология и практики управления 1917-1941 гг. / Д.А. Аманжолова, Т.Ю. Красовицкая. - Москва: Новый хронограф, 2020. - 384 с.
- 3 Гончарская С. Работа среди национальных меньшинств: (Опыт Московской партийной организации) / С. Гончарская. - Москва: Московский рабочий, 1929. - 112 с.
- 4 Чеботарева В.Г. Национальная политика Российской Федерации 1925-1938 гг. / В.Г. Чеботарева. - Москва: ГУ МДН, 2008. - 832 с.
- 5 «Как вести руководство, на что ориентироваться?». Стенограмма совещания секретарей парторганизаций в ЦК ВКП(б) по вопросу о «большевизации национальных кадров». 1926 г. // Исторический архив. - 2015. - № 5. - С. 100 - 125.
- 6 Енукидзе А.С. Конституции автономных республик (в порядке постановки вопроса) // Советское строительство. - 1926. - № 3-4. - С. 19-35.
- 7 Красовицкая Т.Ю. Этнический и религиозный факторы в формировании и эволюции российского государства / Т.Ю. Красовицкая, В.А. Тишков. - Москва: Новый хронограф, 2012. - 448 с.
- 8 Мартин Т. Империя «положительной деятельности». Нации и национализм в СССР, 1923-1939 / Т. Мартин. - Москва: Российская политическая энциклопедия; Фонд «Президентский центр Б.Н. Ельцина», 2011. - 855 с.
- 9 Ненароков А.П. К единству равных: Культурные факторы объединительного движения советских народов, 1917- 1924 / А.П. Ненароков. - Москва: Наука, 1991. - 270 с.

Д.А. Аманжолова

РГА Ресей тарихы институты, Мәскеу, Ресей

Кеңестік мемлекет құру: ұйымдастыру практикасы және федерализм мәселелері. 1920-жылдар

Аңдатпа. Мақалада БОАК (Бүкілресейлік Орталық Атқарушы Комитет) ұлттар бөлімінің қызметі туралы жаңа дереккөздің мысалындағы 1920 жылдары кеңестік ұлт құрылысы мен федералды жүйенің қалыптасуының кейбір мәселелері талданады. БОАК ұлттар бөлімінің қызметі (1919-1937 жылдары жұмыс істеді) РСФСР-де ұлттық саясатты жүзеге асырумен тікелей байланысты болды, дегенмен, ол кеңестік ұлттық-мемлекеттік құрылысты басқару жүйесінде бағынышты орынға ие болды. КСРО-ның құрылуы кезінде және ұлттар істері жөніндегі Халық Комиссариаты жойылғаннан кейін, бұл өз тәжірибесінде КСРО мен РСФСР көп этникалық кеңістігіндегі биліктің модернизациялық күш-жігерімен байланысты интегративті ұйымдастырушылық-әкімшілік, әлеуметтік-мәдени және басқа функцияларды жинақтаған бөлім болды. КСРО-ның ең ірі республикасының жоғары билік атқарушы органының бөлігі ретінде бөлім жергілікті атқарушы органдардың ұлттық мәселелер бойынша жұмысын ұйымдастырудың көптеген жедел және жоспарлы мәселелерін шешумен, елордадағы автономия өкілдіктеріне көмек көрсетумен, ұлттық құрылыс мәселелері бойынша нормативтік актілер дайындаумен, автономияларға тікелей әкімшілік, қаржылық, экономикалық, әлеуметтік және мәдени қолдау көрсетумен айналысты. Орталық пен автономияның өзара қарым-қатынасына мән берді, бұл ретте ұлттар бөлімінің міндеттері орталықта және өңірлерде түрлі ведомстволармен ынтымақтастықта делдалдық функцияларды орындауды талап етті. Автор 1926-1927 жылдары БОАК ұлттар бөлімі мен оның жетекшісі С.Д. Асфендияровтың жұмысы аясында, бірқатар автономия басшыларының федерацияның әртүрлі субъектілері арасындағы қатынастарды реттеу, бүкілресейлік және Бүкілодақтық мемлекеттік құрылыс процесі туралы маңызды пікірталастар мен үндеулер болған кезде ұлттық-мемлекеттік құрылыстың бірқатар іргелі мәселелеріне назар аударады.

Түйін сөздер: КСРО; РСФСР; ұлттық саясат; БОАК ұлттар бөлімі; ұлттық құрылыс; кеңестік федерализм; автономия; басқару.

D.A. Amanzholova

Institute of Russian History, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Soviet Nation-building: Organizational Practices and Problems of Federalism. 1920s.

Abstract. The article analyses some problems of Soviet nation-building and the formation of the federal system in the 1920s, using a new source on the activities of the Nationalities Department of the All-Russian Central Executive Committee (VTsIK). The activity of the Department of Nationalities of the All-Russian Central Executive Committee (1919-1937) was directly linked to the implementation of nationality policy in the RSFSR, although it occupied a subordinate position in the emerging Soviet system of national-state building. During the formation of the USSR and after the liquidation of the People's Commissariat for Nationalities, it was the Department that accumulated in its practice the integrative organizational, administrative, socio-cultural, and other functions that were associated with the modernizing efforts of the authorities in the multi-ethnic space of the USSR and the RSFSR itself. As part of the executive body of the supreme power of the largest USSR republics, the Department dealt with many operational and planning issues related to the organization of local executive bodies on national issues, helping the representations of autonomies in the capital, preparing normative acts on nation-building issues, and providing direct administrative, financial, economic, social and cultural support to autonomies. The relationship between the center and the autonomies was a major focus, and the tasks of the Nationalities Division required them to act as intermediaries in their cooperation with various agencies in the center and in the regions.

The author focuses on several fundamental issues of nation-state building through the prism of the All-Russian Central Executive Committee Department and its head S.D. Asfendiyarov in 1926-1927, when the

important discussions and appeals of the leaders of several autonomies to the center were held to settle the relations between different subjects of the federation, all-Russian and all-union process of state building.

Key words: USSR; RSFSR; Nationalities Policy; Nationalities Department of the All-Russian Central Executive Committee; Nation Building; Soviet Federalism; autonomies; administration.

References

- 1 CK RKP(b) – VKP(b) i natsionalnuy vopros. Kniga 1. [The Central Committee of the RCP (b) – the CPSU (b) and the national question. Book 1] (ROSSPEN, Moscow, 2005, 702 p.) [in Russian].
- 2 Amanzholova D.A., Krasovitskaya T.Y. Kulturnaya slozhnost sovetskoy Rossii: ideoloiya i praktiki upravleniya. [The Cultural Complexity of Soviet Russia: Ideology and Management Practices 1917-1941] (Novuy khronograf, Moscow, 2020, 384 p.) [in Russian].
- 3 Goncharkaya S. Rabota sredi natsionalnukh menshinstv: (Oput Moskovskoi partiynoi organizatsii). Pod red. i s predisl. S. Dimanshteina. [Work among national minorities: (Experience of the Moscow Party Organization). Ed. and with a preface by S. Dimanstein] (Moskovskiy rabochiy, Moscow, 1929, 112 p.) [in Russian].
- 4 Chebotareva V.G. Natsionalnaya politika Rossiyskoy Federatsii 1925-1938 gg. [National Policy of the Russian Federation 1925-1938]. (GU MDN, Moscow, 2008, 832 p.) [in Russian].
- 5 “Kak vesti rukovodstvo, na chto orientirovatsya?” Stenogramma soveshchaniya sekretarey partorganizatsiy v CK VKP(b) po voprosu o “bolshevizatsii natsionalnukh kadrov” 1926 g. [“How to guide, what to focus on?”. Transcript of the meeting of the secretaries of party organizations in the Central Committee of the CPSU (b) on the «Bolshevization of national cadres». 1926], Istoricheskiy arkhiv [Historical Archive], 5, 100-125 (2015) [in Russian].
- 6 Enukidze A.S. Konstitutsii avtonomnukh respublik (v poryadke postanovki voprosa) [The Constitutions of the autonomous Republics (in the order of the question)], Sovetskoe stroitelstvo [Soviet construction], 3-4, 19-35 (1926). [in Russian].
- 7 Etnicheskiy i religioznyy faktor v formirovani i evolutsii rossiyskogo gosudarstva [Ethnic and religious factors in the Formation and evolution of the Russian state / Ed. by T.Y. Krasovitskaya, V.A. Tishkov]. (Novuy khronograf, Moscow, 2012, 448 p.) [in Russian].
- 8 Martin T. Imperiya “polozhitelnoy deyatelnosti”. Natsii i natsionalizm v SSSR, 1923-1939. [The empire of “positive activity”. Nations and nationalism in the Soviet Union, 1923-1939]., 2011, 855 p. [in Russian].
- 9 Nenarokov A.P. K edinstvu ravnukh: kulturnue faktor u obyedinitelnogo dvizheniya sovetskikh narodov, 1917-1924 [Towards the Unity of Equals: Cultural Factors of the Unification Movement of the Soviet Peoples, 1917-1924]. (Nauka, Moscow, 1991, 270 p.) [in Russian].

Сведения об авторе:

Аманжолова Дина Ахметжановна – доктор исторических наук, профессор, ВНС Института российской истории РАН, Москва, Россия.

Amanzholova Dina Akhmetzhanovna – Doctor of History, professor, leading researcher at the Institute of Russian History of RAS, Moscow, Russia.