

*М.В. Белозёрова*

## **Деятельность представительств и уполномоченных по делам национальных меньшинств Наркомнаца в Южной Сибири (1920–1930-е гг.)**

*Ключевые слова:* национальная политика, интеграция, коренные народы Южной Сибири.

С победой Октябрьской социалистической революции 1917 г. и установлением советской власти правительство большевиков приступило к выработке нового курса национальной политики. Для ее реализации необходимо было сформировать и новые институты. Как известно, такими стали отделы по делам национальностей (или отделы национальных меньшинств) при губернских и уездных исполнительных комитетах Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов (губотнацы, уотнацы). В этот же период были основаны и такие институты, как *полномочные представительства* национальных меньшинств при Народном комиссариате по делам национальностей (Наркомнаце или НКН) и уполномоченные по делам национальных меньшинств Наркомнаца при местных органах власти. В сущности, перед всеми из вновь созданных институтов стояли две большие задачи – это интеграция автохтонного населения в структуру нового советского социалистического общества и модернизируемой экономики, а также защита прав и интересов коренного населения.

В историографии, как правило, больше внимания уделялось первому институту – отделам по делам национальностей как структурным подразделениям Наркомнаца [1–4]. Вопросы же истории формирования и деятельности других – полномочных представительств и уполномоченных по делам национальных меньшинств, особенно на региональном уровне, не получили достаточного освещения. В связи с этим, на наш взгляд, стоит конкретизировать некоторые аспекты их организации и деятельности с привлечением архивных документов.

С этой целью нами были проанализированы документы, отложившиеся как в центральных, так и региональных архивах. Основными источниками стали документальные материалы (решения совещаний, протоколы заседаний коллегии Наркомнаца и др.), отложившиеся в фондах Р-1318 «Народный Комиссариат по делам национальностей (Наркомнац)» Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), Р-1 «Исполнительный комитет Западно-Сибирского краевого Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов (Запсибкрайисполком)» Государственного архива Новосибирской области;

Р-16 «Хакасский окружной исполнительный комитет», Р-38 «Представительство Хакасской автономной области при ВЦИК РСФСР» Центрального Государственного архива Республики Хакасия (ЦГАРХ), П-8 «Кузнецкий окружком ВКП(б)» Государственного архива Кемеровской области (ГАКО), а также нормативно-правовые документы.

Декрет ВЦИК и СНК РСФСР об учреждении полномочных представительств при Наркомнаце был принят в 1921 г. [5]. Согласно этому документу каждое автономное национально-территориальное объединение (автономная республика, автономная область) при НКН имело полномочное представительство [3, с. 56–57]. Во главе его стоял полномочный представитель и его заместитель, которые назначались ЦИК соответствующей автономной республики или исполкомом автономной области и утверждались Президиумом ВЦИК. Представительства находились в непосредственном подчинении ЦИКа автономной республики или исполкома автономной области. От них представительства получали инструкции и указания и перед ними отчитывались [6, л. 100], т.е. работали по заданиям высших органов соответствующих автономных образований. Но в то же время деятельность представительств контролировалась и со стороны Центра. Каждые 3 месяца они отчитывались о своей работе перед Президиумом ВЦИК и туда же ежемесячно передавали информационные и статистические отчеты [6, л. 100об.]. Штаты и сметы представительств устанавливались соответствующими автономными республиками и областями, но средства на их содержание проходили через смету ВЦИК [6, 100об.; 7, л. 42об.]. За Наркомнацем было закреплено право «общего надзора за деятельностью Представительств» [8, л. 66об.]. Первоначально работа полномочных представительств основывалась на принципе коллегиальности, который уже в 1922 г. был ликвидирован, введен новый принцип – единоначалия, т.е. принятие решений и ответственность за их выполнение полностью переходила к полномочному представителю и его заместителю [8, л. 66об.].

Рассматривая проблему формирования и деятельности полномочных представительств народов, проживающих на территории Южной Сибири – алтайцев, хакасов, шорцев, телеутов, следует отметить, что нам удалось выявить сведения о деятельности только Ойратского полномочного представительства (Горный Алтай). О полномочных представительствах хакасов,

шорцев и телеутов при Наркомнаце сведений не выявлено. Видимо, сложившаяся ситуация связана с тем, что эти народы не имели своей автономии в период деятельности Наркомнаца. На территории, где проживали хакасы, в начале 1920-х гг. был создан округ, а автономия в форме Хакасской автономной области они получила только в 1930 г. Из историографии по данному вопросу известно, что в 1930-е гг. при Президиуме ВЦИК было учреждено Представительство Хакасской автономной области [4].

В отношении шорцев прежде всего следует отметить, что в начале 1920-х гг. в Центре сведений об этом этносе было недостаточно. К тому же автономия в форме Горно-Шорского национального района у них была создана только в 1926 г. А, как известно, Наркомнац был ликвидирован в 1924 г. Телеуты же в силу своей малочисленности даже не были включены в «Сведения о национальном составе РСФСР». Из анализа архивных документов следует, что в подобного рода документы в начале 1920-х гг. включали лишь те этносы, численность которых составляла не менее 16 тыс. чел. [9, л. 55]. К тому же к 1927 г. телеуты были исключены из официального «Списка народов СССР». В связи с этим вопросы организации и деятельности этого института рассмотрим на примере Полномочного представительства Ойротской (в ряде источников «Ойратской». – М.Б.) автономной области при Наркомнаце и Представительства Хакасской автономной области при Президиуме ВЦИК.

В архивных документах зафиксировано, что Ойротское представительство создавалось в течение 1922 г. Вопрос этот решился не сразу. Впервые он был поставлен перед Советом Национальностей еще в мае 1922 г. Л. Сары-Сеп-Конзачаковым. В это время он заведовал отделом по делам национальностей Алтайского края и являлся уполномоченным Алтая по решению в Наркомнаце проблемы автономии Горного Алтая [3, с. 236]. В этот период, видимо, было достигнуто только принципиальное согласие по организации полномочного представительства, но окончательное решение было отложено до момента утверждения ВЦИКом Положения об Ойротской автономной области [8, л. 16] и официального признания автономии «ойротского народа». Декрет ВЦИК о создании Ойротской АО был подписан 1 июня 1922 г. [10, л. 1; 11, с. 118]. Видимо, и создание полномочного представительства можно отнести ко второй половине 1922 г.

Штат Ойротского представительства состоял из председателя, заместителя, секретаря, бухгалтера, машинистки и курьера [6, л. 109–110]. Финансовое положение, особенно в первые годы деятельности, было сложным. Об этом свидетельствует письмо заместителя наркома НКН Г.И. Бройдо, направленное в Малый Совнарком в феврале 1923 г. В нем он отмечал: «...из-за отсутствия постоянных денежных

средств...» задолженность Ойротского представительства составила 6826 руб. 30 коп. В связи с этим он просил «открыть» кредит представительству «...на погашение задолженности в указанной сумме...» и выделения 5 тыс. руб. «...на дальнейшее существование...» [12, л. 235].

Основные задачи, которые ставились в целом перед всеми представительствами, заключались в установлении связей автономных единиц с Центром; в выработке и проведении в жизнь всех государственных мероприятий, касающихся национальностей; в «...защите политических, культурных и экономических интересов...» представляемых ими автономных образований [6, л. 100; 7, л. 42об.].

Если рассматривать непосредственно деятельность Ойротского представительства, то она сводилась к тому, что через него в центральные органы власти (Наркомнац, ВЦИК, Совнарком) поступали сведения о положении в Ойротской автономной области – экономическом, социальном, в сфере межэтнических отношений и др. [7, л. 182; 13, л. 197, 198, 199, 200].

В середине 1920-х гг. происходит реорганизация представительств. Это было связано с ликвидацией Наркомнаца (Постановление СНК РСФСР от 23 января 1924 г.). Вначале полномочные представительства автономных республик и областей были переданы в непосредственное ведение Президиума ВЦИК [6, л. 198]. Затем вместо представительств при ВЦИК стали функционировать представители автономных республик и областей с теми же функциями. Штат состоял из двух человек – председателя и секретаря. Общее руководство осуществлялось со стороны Отдела национальностей при Президиуме ВЦИК. В результате этих изменений высшие органы автономных республик и областей вступали в непосредственные сношения с центральными органами власти РСФСР [3, с. 58–59; 4, с. 44].

С ликвидацией Ойротского представительства при ВЦИК стал действовать представитель Ойротии. С этого времени в архивных документах встречаются первые упоминания и о представительстве Хакасии. В источниках указывается, что с 1925 г. по ходатайству Хакасского уисполкома от обеих административно-территориальных единиц (Ойротской автономной области и Хакасского округа) стал выступать один представитель при Президиуме ВЦИК – И.И. Зяблицкий [14, л. 6], до этого уже представлявший интересы Ойротии. Все проблемы и вопросы, выводимые на уровень Москвы, должны были быть согласованы им с Сибревкомом.

О создании и деятельности представительства и представителя собственно хакасов при Президиуме ВЦИК в историографии имеются лишь фрагментарные сведения. Представительство было учреждено 13 ноября 1930 г. Первым представителем стала П.И. Гедымин-Тюдешева. Под руководством област-

ных советских и партийных органов представительство в течение 1930-х гг. осуществляло подготовку ряда вопросов экономического и социально-культурного строительства в Хакасии. В частности, по развитию колхозов, составлению планов геолого-разведочных работ, развитию промышленности, коренизации управленческого аппарата и др. [4, с. 45–46].

В 1920-е гг., кроме полномочных представительств при Наркомнаце, предусматривалась еще одна структура, которая осуществляла так называемую обратную связь, – представительства НКН при местных органах власти (ревкомы). Таким образом, в 1920–1930-е гг. по вопросам, связанным с реализацией национальной политики, выстраивалась двусторонняя связь между Центром и регионами. В Сибирском регионе формирование данной структуры проходило в результате реорганизации Сибирского отдела по делам национальностей (Сибнац), созданного при Сибревкоме в 1920 г. Основными причинами преобразования стали следующие: противодействие работе Сибнаца со стороны различных ведомственных учреждений и организаций, губернских органов власти при попытках формирования подобных структур на местах, нехватка квалифицированных кадров [15, л. 1]. Реорганизация прошла весной 1921 г. В ходе этого процесса были ликвидированы все структурные подразделения Сибнаца [16, с. 202]. 14 ноября 1921 г. на заседании Президиума ВЦИК (выписка из протокола № 76 от 14 ноября 1921 г.) был заслушан проект и принято постановление «О Полномочном Представительстве Наркомнаца при Сибревкоме». Согласно этому документу основная цель вновь образованной структуры – успешное осуществление национальной политики советской власти в Сибири, т.е., в сущности, осуществление интеграционных процессов в среде автохтонных народов. В его задачи входило представлять интересы национальных меньшинств, проживающих на территории Сибирского региона. Данный тезис подтверждается анализом архивных документов. Прежде всего полномочное представительство должно было давать предварительные заключения по всем предполагаемым мероприятиям Сибревкома и его отделов, которые в какой-либо степени затрагивали «... интересы национальных и этнографических групп в Сибири...»; во-вторых, в случае несогласия по решению того или иного вопроса, подготовленного органами власти Сибири в отношении автохтонного населения, представительство должно было обращаться непосредственно в Наркомнац, СТО или ВЦИК для их разрешения [17, л. 3]. Штаты и смета новой структуры разрабатывались Сибревкомом и утверждались Наркомнацем. Полномочный Представитель и его заместитель назначались Наркомнацем; на совещаниях Сибревкома они пользовались правом совещательного голоса. Институт представительств был упразднен Постановлением СНК от 29 мая 1938 г.

По мнению М.А. Митюкова, это было связано с принятием Конституции 1936 г., зафиксировавшей новые формы государственно-правовых связей автономий с Союзом ССР и РСФСР, в связи с чем отпала и «... необходимость в... постоянных представительствах...» [4, с. 48].

Параллельно с представительствами национальных меньшинств при центральных органах власти и представительствами Наркомнаца при региональных органах власти в начале 1920-х гг. был учрежден еще один институт – *уполномоченных*. Разработка нормативных актов началась в 1921 г. Одним из первых документов, разработанных и обсуждавшихся на Совете Национальностей, был проект Положения «Об уполномоченных НКН» (1921 г.), из которого следует, что Наркомнац должен был прикомандировывать своих представителей – уполномоченных к своим представителям в автономных республиках и областях. Уполномоченные «в горизонтальном отношении» должны были подчиняться органам местной власти, «в вертикальном» – Наркомнацу. Необходимость введения данного института, по мнению разработчиков, была связана с тем, что представительства автономных республик и областей при НКН не могли «... создать аппарата, способного к обслуживанию... национальных меньшинств...», которые проживали на территории автономных образований. Поэтому перед уполномоченными ставились задачи координации политики, «правильного проведения мероприятий советской власти» [18, л. 13 «а»]. Одновременно разрабатывался и другой документ – проект Постановления ВЦИК в развитие Декрета от 19 мая 1922 г. о реорганизации НКН и во изменение «Положения о Народном Комиссариате по Делах Национальностей от 26 мая 1921 г.» В нем, помимо обоснования необходимости иметь своих представителей при местных органах власти, определялись функции учреждаемого института. В них входило: обобщение опыта проведения политики советской власти в национальных районах, наблюдение за выполнением постановлений центральных органов, «дающих права» и защищающих интересы национальных меньшинств. Эти структуры действовали на основе особых положений [7, л. 43].

Рассмотрим функции и деятельность института *уполномоченных по работе среди национальных меньшинств* более подробно на примере Сибирского региона. Согласно архивным данным, уполномоченные по работе среди национальностей функционировали с 1921 г. вначале при Сибревкоме, затем при Сибирском крайкоме. После ликвидации Наркомнаца в 1924 г., видимо, структура сохранилась, но название было скорректировано. В архивных документах речь шла уже об *уполномоченных по делам национальностей*.

В функции уполномоченного представителя НКН входило [17, л. 4–4об.]:

- наблюдение за проведением национальной политики советской власти в Сибирском крае;
- руководство деятельностью губернских и уездных отделов по делам национальностей. При этом последние отчитывались перед уполномоченным не реже 1 раза в месяц, а копии отчетов отправляли в Наркомнац;
- изучение на основе статистических данных исторической, культурной, этнографической и прочих сторон жизни народностей;
- содействие всем советским учреждениям Сибири в изыскании средств к развитию и улучшению экономической жизни, быта, охране прав и интересов всех национальностей, проживавших на территории Сибири;
- составление уполномоченными заключений по всем мероприятиям краевых органов власти, касающихся жизни национальных меньшинств Сибири.

Что касается вопросов, связанных с деятельностью уполномоченных при местных органах власти, то здесь можно опираться только на косвенные данные. Это объясняется тем, что на региональном уровне документы, особенно местных архивов, как правило, содержат отрывочные сведения. Так, архивных данных по данному вопросу нами не выявлено в Центральном государственном архиве Республики Хакасия. Очень мало сведений и о работе уполномоченного по работе среди национальных меньшинств Кузнецкого окружкома. В архивных документах упоминается лишь о том, что он входил в Совет по работе среди национальных меньшинств, созданный при Кузнецком окружном комитете ВКП(б) [19, л. 8, 35, 37]. Не выявлено сведений также и о том, являлось ли это лицо представителем Наркомнаца или какого-либо другого органа центральной власти. Эта ситуация отразилась и на историографии по данной проблеме: тема не изучена. В то же время при анализе такого вида источника, как решения партийных и советских совещаний, характерных для первых десятилетий советской власти, были выявлены некоторые детали о деятельности уполномоченных при местных органах власти. Речь, в частности, идет о решениях Первого Сибирского краевого совещания по работе среди национальных меньшинств [19, л. 38–47об.], утвержденных Президиумом Сибирского крайисполкома 6 июля 1927 г. Из документа следует, что на уровне окрисполкомов этот институт существовал в Хакасии, Горной Шории, Горном Алтае. В документе зафиксировано присутствие на совещании уполномоченных из этих регионов. Предполагалось, что на эту должность должны были «выдвигаться» представители из среды этноса, компактно проживающего на данной территории.

В сферу деятельности уполномоченных окрисполкомов входили вопросы организации, укрупнения, разукрупнения «национальных» сельских советов,

участие в обследовании их работы совместно с различными ведомствами и организациями, контроль за работой секций национальных меньшинств при райисполкомах, проведение совещаний по вопросам, затрагивающим интересы автохтонного населения [19, л. 39об.].

В «Решениях I-го Сибирского краевого совещания по работе среди национальных меньшинств» отмечалась неудовлетворительная работа уполномоченных. Назывались и причины: частая смена состава, выдвижение не всегда из представителей данного этноса, недостаточный контроль со стороны органов власти. На совещании предлагалось исправить эти недочеты посредством организации при уполномоченных по работе среди национальных меньшинств окрисполкомов постоянных межведомственных совещаний [19, л. 40].

В 1929 г. был принят документ – Положение об уполномоченных по делам национальных меньшинств (утверждено Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР 29 апреля 1929 г.). С этого времени институт уполномоченных стал формироваться из кадровых советских работников. Так, согласно Положению уполномоченные выдвигались из состава президиумов исполкомов автономных республик, областных, краевых, окружных исполнительных комитетов или из числа членов соответствующих исполкомов [20, с. 36, §1–3]. При этом исполнение обязанностей уполномоченного являлось основной для него обязанностью. Уполномоченные работали среди всех национальных меньшинств, проживавших на территории РСФСР. Основными их функциями были:

- защита прав и интересов автохтонного населения путем наблюдения «...за выполнением соответствующими органами законоположений, касающихся национальных меньшинств...» [20, с. 36, §5]. Так, в §6 «Положения» фиксировалось, что «...все связанные с интересами национальных меньшинств вопросы... разрешаются обязательно при участии уполномоченного по делам национальных меньшинств или по получении о нем письменного заключения...» [20, с. 36]. Одним из средств достижения этого была организация при уполномоченном и под его же председательством комиссий из представителей местных органов: народного образования, земледелия, финансов, юстиции и др.;
- возбуждение вопросов об издании новых нормативно-законодательных актов, необходимых в интересах этих меньшинств, а также об отмене действующих в случае противоречия их интересов той или иной национальности;
- защита интересов национальных меньшинств при составлении местных бюджетов;
- защита интересов бедняков, участие в работе земельных обществ (в частности в вопросах расселения и переселения, проведение землеустройства, создание совхозов, колхозов в национальных районах);

• вопросы формирования национальных кадров рабочего класса (например, путем бронирования мест на предприятиях, вовлечения национальной молодежи в различного рода профессиональные школы, на курсы и т.п.), проведения мероприятий по культурно-просветительной работе и т.д.

На практике это осуществлялось следующим образом. При Сибирском краевом Совете работал уполномоченный Президиума крайисполкома по работе среди национальных меньшинств, в сферу деятельности которого входило проведение заседаний Сибкрайкома по национальным вопросам, разработка мероприятий и решений, а также контроль за их выполнением [21, л. 103]. Что касается деятельности уполномоченных при местных органах власти, то они должны были на практике выполнять решения и директивы, принятые центральными и региональными органами власти.

Таким образом, в 1920–1930-е гг. были созданы и функционировали институты представительств, представителей и уполномоченных по делам национальных меньшинств. Их организация, наряду с созданием губ- и уотнацев, свидетельствует о стремлении выстроить «вертикаль» власти. Ее формирование осуществлялось двояко: 1) «сверху» – в форме представителей и уполномоченных от Наркомнаца в региональные (губернские, областные, краевые) органы власти (ревкомы, исполкомы); 2) «снизу» – в форме полномочных представительств при Накомнаце, позднее после его упразднения – полномочных представителей при ВЦИК. В местных органах власти уполномоченными становились кадровые советские и партийные работники – представители этноса, компактно проживавшего на данной территории.

Посредством этих институтов Центр, с одной стороны, пытался претворить в жизнь основную политическую линию, направленную на строительство советского общества и социалистической экономики, т.е. через создание институтов представителей и уполномоченных по делам национальных меньшинств коренные малочисленные народы интегрировались (унификация правовой и управленческой системы, индустриализация, коллективизация) в структуру

модернизируемого общества. Вследствие того, что социально-экономический и культурный уровень этих этносов был достаточно низким, а без адаптации к новым условиям невозможно было достичь желаемого результата, перед создаваемыми институтами ставилась задача постепенного вовлечения этих народов в процессы модернизации общества путем приспособления традиционных форм экономики, образа жизни, норм обычного права к новым условиям. Отсюда и поставленная перед этими институтами задача защиты прав и интересов автохтонного населения. Это проявилось в том, что полномочные представительства и представители, уполномоченные по делам национальных меньшинств должны были работать по заданиям своих автономных образований, участвовать в подготовке вопросов по социально-экономическому и культурному развитию своего региона и др. С другой стороны, через эти органы Центром осуществлялся контроль (например, через систему отчетов) за ситуацией в автономиях. Все это способствовало усилению централизации, которая вводилась и в политической, и в экономической жизни страны. Этот тезис подтверждается и тем, что упразднялся принцип коллегиальности и вводилась единоличная ответственность за принятые решения в работе полномочных представительств при Наркомнаце. А также тем, что одной из основных задач, стоявших перед всеми этими институтами, была реализация в регионах всех распоряжений и решений советского правительства.

Вопрос об эффективности деятельности представительств и уполномоченных по делам национальных меньшинств остается открытым, так как по архивным документам не прослеживается ее положительных оценок ни со стороны центральных, ни со стороны местных органов власти. В то же время зачастую отмечались недостатки в их работе. К тому же следует отметить, что развернувшиеся во второй половине 1920-х гг. индустриализация и коллективизация не способствовали постановке и решению частных задач в интересах какого-либо «малого» этноса. С этого момента все подчинялось генеральной линии партии и правительства.

### Библиографический список

1. Мастюгина, Т.М. С. Этнология. Народы России: история и современное положение / Т.М. Мастюгина, Л.С. Перепелкин. – М., 1997.
2. Макарова, Г.П. Народный комиссариат по делам национальностей РСФСР: 1917–1923 гг. : исторический очерк / Г.П. Макарова. – М., 1987.
3. Чеботарева, В.Г. Наркомнац РСФСР: свет и тени национальной политики 1917–1924 гг. / В.Г. Чеботарева. – М., 2003.
4. Митюков, М.А. Представительство Хакасской автономной области при Президиуме ВЦИК (1930–1938 гг.) / М.А. Митюков // Из истории Советской Хакасии. – Абакан, 1986.

5. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). – Ф. Р-1318. – Оп. 1. – Д. 1193.
6. ГАРФ. – Ф. Р-1318. – Оп. 1. – Д. 211
7. ГАРФ. – Ф. Р-1318. – Оп. 1. – Д. 55.
8. ГАРФ. – Ф. Р-1318. – Оп. 1. – Д. 9.
9. ГАРФ. – Ф. Р-1318. – Оп. 1. – Д. 216.
10. Государственный архив Новосибирской области (ГАО). – Ф. Р-1. – Оп. 1. – Д. 795.
11. Гордиенко, П. Ойротия / П. Гордиенко. – Горно-Алтайск, 1994.
12. ГАРФ. – Ф. Р-1318. – Оп. 1. – Д. 235.
13. ГАРФ. – Ф. Р-1318. – Оп. 1. – Д. 18.

## Деятельность представительств и уполномоченных...

---

14. Центральный Государственный архив Республики Хакасия (ЦГАРХ). – Ф. Р-16. – Оп. 1. – Д. 2.

15. ГАНО. – Ф. Р-1. – Оп. 1. – Д. 413.

16. Устюгов, П.О. О работе среди национальных меньшинств Сибири / П.О. Устюгов // Жизнь Сибири. – 1922. – №4.

17. ГАРФ. – Ф. Р-1318. – Оп. 1. – Д. 1194.

18. ГАРФ. – Ф. Р-1318. – Оп. 1. – Д. 153.

19. Государственный архив Кемеровской области (ГАКО). – Ф. П-8. – Оп. 1. – Д. 266.

20. Положение об уполномоченных по делам национальных меньшинств. Утверждено Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 29.04.1929 г. // Статус малочисленных народов России : правовые акты. – М., 1999.

21. ЦГАРХ. – Ф. Р-16. – Оп. 1. – Д. 10.