

РЕАЛИЗАЦИЯ СОВЕТСКОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В САРАТОВСКОМ КРАЕ В 1920-е ГОДЫ

В данной статье на примере Саратовской губернии рассматривается процесс замены губернских отделов по делам национальностей институтом губернских уполномоченных. Изучаются основные направления деятельности уполномоченных в сфере реализации большевистской национальной политики в годы нэпа и регулирования межнациональных отношений в полиэтничном регионе.

Ключевые слова: Советская Россия, национальная политика, административный аппарат, новая экономическая политика, Саратовская губерния.

История решения национального вопроса в Советской России после революции и в годы новой экономической политики получила широкое освещение в отечественной историографии¹. Однако практически неисследованным остался уникальнейший пласт архивного материала, сохранившийся в региональных архивах и центрах хранения документов². Между тем изучение истории взаимодействия местных органов власти с этносами, а также характера межнациональных взаимоотношений в различных губерниях России позволяет выявить основные закономерности национальной политики как в целом в стране, так и её региональных особенностей. В силу этого, попытка исследовать становление системы управления межэтническими процессами в многонациональной Саратовской губернии, процесс принятия управленческих решений в сложной и противоречивой сфере межэтнических отношений, историю практической их реализации является актуальной и представляет несомненный научный интерес.

Образование СССР повлекло за собой преобразование административной структуры РСФСР. Был упразднен Народный комиссариат по делам национальностей. Уже 7 июля 1923 г. участники II сессии ЦИК СССР приняли постановление, в котором указывалось, что «нужда в существовании Наркомнаца отпала», поскольку свою основную задачу — создание национальных республик и автономных областей — выполнил. Ему на смену должен прийти «более авторитетный» орган власти³, како-

* © Шалыгин А.А., 2008

Шалыгин Андрей Александрович — кафедра историографии и региональной истории Саратовского государственного университета

вым вскоре стал Совет Национальностей ЦИК СССР – юридический правопреемник Наркомнаца⁴.

Новообразованный Совет Национальностей ЦИК СССР был «ведомственно-представительным» органом власти, поскольку основополагающим принципом его организации являлось делегирование представителей органов власти национальных образований⁵. Это давало свои положительные результаты (например, уменьшение количества бюрократической переписки между учреждениями) и нашло поддержку среди некоторых региональных работников. По мнению саратовского губернского комиссара по делам национальностей Д. Галли, Совет Национальностей ЦИК СССР как представительство национальных республик отвечал всем необходимым требованиям. Недопустимым он считал «утяжеление» Совета различными отделами и комитетами: «каждый исполком и ЦИК национальных республик будет выполнять задания центра на общем основании, как задания СЦИК»⁶.

Наркомнац являлся правительственным учреждением со своим постоянным штатом сотрудников и имел свои органы в столице и регионах. В полиэтничной Саратовской губернии при губисполкоме с 1918 по 1923 гг. функционировал губернский отдел по делам национальностей, состоявший из нескольких национальных подотделов. В разное время в составе отдела работало до нескольких десятков человек. Свои представительства губотдел имел в каждом из десяти уездов губернии. Таким образом, только в Саратовской губернии решением национального вопроса занималось около сотни человек⁷.

С ликвидацией Наркомнаца весь штат комиссариата (включая и региональные отделы) подлежал расформированию. Так, в Саратовской губернии по распоряжению заведующего губотнаца Абасьева уже с 1 ноября 1923 г. штат отдела сокращался до 4-х человек и начинались подготовительные мероприятия по «постепенному переходу к новой форме работы среди нацмен – институту уполномоченных при исполкомах»⁸.

9 апреля 1924 г. ВЦИК и СНК РСФСР предложили местным исполкомам «выделить из своего состава уполномоченного для осуществления мероприятий в области национальной политики и для защиты прав и интересов национальных меньшинств»⁹.

Круг обязанностей уполномоченных был определен только в ноябре 1925 г. «Для успешного выполнения своих обязанностей» уполномоченным по делам национальностей надлежало «быть хорошо осведомленными о деятельности органов местной власти» и давать свое заключение о мероприятиях, проводимых ими, если таковые затрагивали интересы национальных меньшинств региона. Также уполномоченный должен быть в курсе всех событий и процессов, происходящих в среде национальных меньшинств, «периодически знакомиться» и своевременно докладывать в Отдел национальностей ВЦИК о деятельности различных общественных организаций национальных меньшинств, «как-то: религиозные общества, разные организации помощи и взаимопомощи и т.п.». Уполномоченный должен был вести строгий учет «количества национальных меньшинств», проводить среди национальных меньшинств работу по

переводу делопроизводства на национальные языки, разъяснять политику советского правительства, а также оказывать необходимую юридическую помощь на соответствующих языках национальных меньшинств. К этому направлению также можно отнести и всю работу по созданию национальных судебных органов на базе губернского суда.

После голода 1921 г., поразившего Саратовскую губернию, заметным было нежелание инонационального населения участвовать в работе низовых советских органов власти. Поэтому уполномоченные должны были приложить максимум усилий, чтобы вовлечь социальные низы национальных меньшинств в советскую работу и при содействии специальных учебных учреждений (совпартшкол, различных курсов) подготовить новые кадры для работы в сфере управления регионом.

В условиях новой экономической политики и преодоления последствий голода уполномоченные обязаны были следить за своевременностью и целесообразностью всех мероприятий, проводимых экономическими учреждениями региона. Национальные меньшинства, пострадавшие от голода, должны были получить в полном объеме всю необходимую помощь для восстановления своих хозяйств. Уполномоченный контролировал работу различных обществ взаимопомощи, процесс развития кооперации среди национальных меньшинств, налаживал предоставление необходимых агротехнических и зооветеринарных услуг. Учитывая неравномерность экономического развития хозяйств русского и нерусского этносов, уполномоченный должен был «обратить особое внимание на правильное применение фининспектурой налоговой политики советской власти по отношению к трудящемуся населению национальных меньшинств»¹⁰.

Одной из важнейших обязанностей уполномоченных была работа по наделению землей национальных меньшинств, стремящихся к земледелию (это касалось деятельности организации Комзет при Совете Национальностей ЦИК СССР, а также созданной в 1925 г. ОЗЕТ и мероприятий по «содействию переходу кочующих цыган к трудовому оседлому образу жизни», которые были юридически закреплены Постановлением ЦИК и СНК Союза ССР от 1 октября 1926 г.).

В обязанности уполномоченного входили контроль за работой национальных школ (они находились в ведении Наркомата просвещения), содействие скорейшей ликвидации безграмотности (особенно среди женщин национальных меньшинств), выпуск и распространение периодических изданий, различных листовок и воззваний, литературы на национальных языках, содействие работе краеведческих и этнографических обществ, изучающих историю и культуру национальных меньшинств¹¹.

Таким образом, на смену Народному комиссариату по делам национальностей, на взгляд большинства исследователей, громоздкому и неавторитетному, слабо отвечающему требованиям новой политической обстановки пришел институт уполномоченных по делам национальностей, призванный улучшить партийную и советскую работу среди многочисленных этносов СССР.

В Саратовской губернии процесс введения института уполномоченных занял более двух лет. Только в 1926 г. работа уполномоченных стала

носить планомерный характер. В связи с этим в адрес уполномоченных и губисполкомов высказывались серьезные упреки со стороны вышестоящих органов власти. Так, осенью 1927 г. ВЦИК РСФСР подготовил обстоятельный доклад, в котором подверг критическому анализу работу уполномоченных ряда губерний и областей России.

Причину «весьма слабой» работы уполномоченных ВЦИК видел в излишней занятости уполномоченных на других должностях и отсутствии необходимых инструкций и директив из столицы. «Уполномоченные не имели никаких указаний ни относительно объема их задач и функций, ни относительно форм, в которые их работа должна вылиться»¹².

Одним из самых сложных направлений деятельности уполномоченных по делам национальностей в Саратовской губернии было просвещение нацмен. В 1920-е гг., несмотря на увеличение числа учащихся, количество национальных школ I ступени сокращалось. Так, в 1920/21 учебном году в губернии насчитывалась 171 мордовская школа. В 1923/24 учебном году их количество сократилось до 115, а в 1926/27 учебном году – до 77. Подобная динамика отмечалась и в отношении других национальных школ. Количество татарских школ сократилось со 142 в 1920/21 учебном году до 86 в 1923/24¹³ и 76 в 1926/27 гг., чувашских – с 18 до 15 и 10 школ соответственно¹³.

В годы голода при отсутствии необходимых средств и подготовленных кадров учителей (нежелавших работать на низкооплачиваемых должностях) губотдел народного образования вынужден был объединить большинство школ. Так возникли «компактные школы», в которых обучались дети из нескольких соседних сел и деревень. Слияние школ превысило допустимую норму учащихся для одного образовательного учреждения, но позволило решить проблему «кадрового голода», хотя в большинстве школ в среднем имелось по два учителя¹⁴.

Очень остро в губернии стоял вопрос об организации школ так называемого «повышенного типа». По данным на 1 апреля 1922 г., в губернии работало 8 национальных школ II ступени (четыре мордовские, две немецкие и две украинские школы). Во второй половине 1920-х гг. функционировали одна немецкая и одна еврейская школы в Саратове, две школы крестьянской молодежи (татарская и мордовская) в Кузнецком уезде и одна татарская семилетняя школа¹⁵.

В начале 1920-х гг. серьезные финансовые трудности переживал педагогический техникум в городе Петровске, единственный в России, готовивший учителей для работы в мордовских национальных школах. Только постоянный контроль уполномоченных позволил техникуму продолжить обучение студентов¹⁶.

Помимо мордовского педагогического техникума существовало татарское отделение при педагогическом техникуме в Саратове, а также неоднократно открывались 8-месячные татарские учительские курсы, содержащиеся на средства местного бюджета. Только в 1926/27 учебном году эти курсы подготовили к педагогической деятельности 23 человека. Специальные курсы занимались переподготовкой учителей различных национальностей. За 1924-1927 гг. через курсы переподготовки учителей прошли 329 человек¹⁷.

Одной из важных задач уполномоченных и губернских партийных органов была борьба против распространения религиозных идей среди населения: «антирелигиозную пропаганду вести чрезвычайно трудно, так как население нацмен очень религиозно». Только на долю татарского населения приходилось 312 мечетей. Противопоставить мечетям и церквям советская власть могла разнообразные политические кампании (такие как, например, «Комсомольский Байрам») и политпросветительные учреждения — библиотеки, избы-читальни¹⁸, которых в 1927 г. в губернии насчитывалось всего 11. Безусловно такого количества учреждений было недостаточно для планомерного ведения антирелигиозной работы.

В начале 1920-х гг. организация просвещения на родном для нацменьшинств языке проводилась очень медленно. Родной язык в обучении использовался лишь в детских садах, детских домах и в части школ I ступени. В основном все занятия велись на русском языке, а родной язык преподавался как отдельный предмет. К 1927 г. в Саратовской губернии полностью было переведено обучение на родной язык в татарских и немецких школах. Русский язык же был переведен в разряд обязательных предметов 2-го года обучения. В чувашских школах преподавание на родном языке занимало только 75 % образовательного процесса. Мордовский язык был введен в обучение в 55 % мордовских школ, причем только в начальных группах. Преподавание на украинском языке в начальных группах ввели лишь 3,5 % украинских школ. Большинство школ нововведение не приняли и продолжали вести обучение на русском языке. От преподавания на украинском языке отказывались не только учителя, но и сами украинцы.

В случае с мордвой и украинцами главной причиной неудачи языковой политики было их длительное сосуществование с русским этносом, приведшее к культурно-языковому смешению. Уездные власти это прекрасно понимали и на все распоряжения губернского центра осторожно отвечали, например, что большинство украинского населения украинизацию не поддержит. К примеру, в Аткарском уезде осенью 1926 г. выяснили, что «согласие на проведение украинизации в школах изъявили в подавляющем своем большинстве поселки, не имеющие своих школ», тем самым надеясь на их скорейшее открытие. Сложности с переводом обучения на национальные языки также объяснялись отсутствием необходимой литературы на этих языках¹⁹.

Подобным образом выглядела ситуация и в случае перевода делопроизводства на национальные языки. Во многих татарских сельсоветах делопроизводство и бюрократическая переписка велась на двух языках — татарском и русском. Подобное наблюдалось и в отношении украинцев. Тем не менее, власть считала, что «ни один ВИК или сельсовет не сможет ответить на вопрос, что все нацмены не хотят своей обособленности». Все неудачи, по мнению руководства, были вызваны «плохой изученностью» вопроса. Прекрасно понимая всю сложность и напряженность ситуации в украинских селах, уполномоченные предупреждали волисполкомы «о необходимости осторожного и вдумчивого подхода к осуществлению указанных практических мероприятий». Предлагалось

«ни в коем случае не допускать никаких намеков насильственной украинизации или, наоборот, затушевывания значения таковой»²⁰.

Имели место и другие явления. В июле 1924 г. волостной исполком Ягодной Поляны Саратовского уезда запросил разрешение перевести делопроизводство на немецкий язык, поскольку все населения волости является немецкоговорящим. Но губисполком отказал в просьбе. Причин было несколько. Во-первых, по сельсоветам волости было запрещено параллельное делопроизводство. Во-вторых, все вышестоящие органы советской власти вели делопроизводство на русском языке, контроль и инструктирование волости также осуществлялись на русском языке. В-третьих, отсутствовал твердый политический надзор за волостью. Но поскольку в волости имелись работники, «знающие» немецкий язык, и это не влекло «дополнительное увеличение штата», губисполком разрешил делать отчетные доклады перед населением на немецком языке. Разрешалось делать на русском и немецком языках все выписки из протоколов и постановлений совещаний и съездов, предназначенных для широкого распространения среди населения. Декреты, циркуляры, распоряжения, воззвания к населению также должны были оглашаться на двух языках²¹.

Отсутствие квалифицированных кадров и достаточного финансирования стали причиной недостаточной работы в сферах здравоохранения и юридической помощи национальных меньшинств. Правда, нельзя не отметить и положительные тенденции в этих областях. В 1926-1927 гг. губисполком выделил 10 000 рублей на здравоохранительные мероприятия. На протяжении нескольких лет в губернии функционировали мобильные медицинские отряды, занимающиеся обследованием населения в местностях, где отсутствовали стационарные врачебные кабинеты. В Старо-Алташинской волости Кузнецкого уезда велось строительство глазной больницы. В 1926 и 1927 гг. было организовано 8 и 13 ясель соответственно²².

В губернии в 1926 г. было выделено два национальных участка народного суда (мордовский и татарский), в которых судопроизводство велось на национальных языках. В 1927 г. был утвержден национальный (татарский) прокурорский участок. При посредничестве уполномоченного по делам национальных меньшинств для скорейшей подготовки кадров для судебной и юридической деятельности на областных юридических курсах решено было предоставлять 10-15 мест представителям нацменьшинств²³.

Успешной была деятельность уполномоченных по привлечению нацменьшинств губернии к выборам в советские органы власти. Разнообразный статистический материал свидетельствует, что участие национальных меньшинств в выборах низовых органов власти в 1926 г. было очень активным. Наибольшую активность проявляли чуваша (40,3 %), мордва (39,3 %) и татары (38,9 %). В некоторых уездах губернии средняя активность нацменьшинств превышала общую активность избирателей. В Вольском уезде превышение составило 6,4 %, в Новоузенском – 3,2 %, в Петровском – 2,6 %, в Кузнецком – 0,7 %.

Отмечалось активное участие в выборном процессе женщин. Наибольшее участие в выборах приняли представительницы мордовской национальности (в целом по губернии — 18 %). Наиболее «политически несознательными» оказались немки (3,5 %). В Вольском уезде средняя активность женщин нацменьшинств превысила общую активность женщин на 9,7 %. В других уездах средняя активность женщин нацменьшинств и общая активность женщин были либо приблизительно равны (как например, в Кузнецком или Новоузенском уездах), либо ниже (как в Саратовском уезде, где в Ягодно-Полянской волости явка немок была исключительно низкой — 3,5 %).

Что касается национального состава выбранных советов, то отмечалось преобладание представителей мордовской национальности (1471 человек, из них женщин — 87). Далее шли татары (1140 человек, 92 женщины), чувашаи (144 человека, 10 женщин) и немцы (119 человек, женщины немецкой национальности в советах не представлены). В целом избирательная активность национальных меньшинств в 1926 г., по сравнению с 1925 г., увеличилась на 2-3 %²⁴.

Таким образом, политические изменения в советском государстве привели к переустройству структуры регулирования межнациональных отношений в стране. С одной стороны, была предпринята попытка превращения всего государственного аппарата в «проводника национальной политики», с другой — на местах эту колоссальную работу власть возложила на аппарат губернских уполномоченных. Слабое финансирование деятельности уполномоченных, отсутствие серьезного кадрового потенциала и аппарата привели к ослаблению внимания власти к «национально-особенному». Характерной чертой советской национальной политики 1920-х годов на местах стало стремление к проведению «кампаний» и «мероприятий», фрагментарность, избирательность и незавершенность которых лишь подчеркивали правило пролетарского государства: «классы — первичны, нации — вторичны». Идеи пролетарского интернационализма и социалистического космополитизма явственно превалировали над учетом национальных особенностей. «Коммунистический» эксперимент на данном этапе решению национальных задач «отводил» отнюдь не первостепенную роль.

Примечания

1. Интерес советских историков к данной проблеме определялся в большей мере изучением истории становления органов власти в сфере национальных отношений и исследованием процессов национально-государственного строительства: Песикина, Е.И. Народный комиссариат по делам национальностей и его деятельность в 1917-1918 гг. / Е.И. Песикина. — М.: Тип. Высшей партийной школы, 1950; Джунусов, М.С. О советской автономии и пережитках национализма / М.С. Джунусов // История СССР. — 1963. — № 1; Макарова, Г.П. Осуществление ленинской национальной политики в первые годы советской власти. 1917-1920. / Г.П. Макарова. — М.: Наука, 1969; Она же. Народный комиссариат по делам национальностей РСФСР. 1917-1923. — М.: Наука, 1978; История национально-государственного строительства в СССР: 1917-1978. —

М.: Мысль, 1979; Ненароков, А.П. К единству равных: культурные факторы объединительного движения советских народов. 1917-1924 / А.П. Ненароков. — М.: Наука, 1991; Ожукеева, Т.О. Совет Национальностей ЦИК СССР 1923-1936 гг. / Т.О. Ожукеева. — Бишкек, 1991. В современной историографии проблематика расширилась незначительно: Галаганов, З.П. История создания СССР / З.П. Галаганов. Кемерово: Изд. Кемеровского университета, 1998; Вдовин А.И. Эволюция национальной политики СССР. 1917-1941 гг. // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2002. № 3; Шаститко, П.М. Обреченные догмы: большевизм и национальный вопрос / П.М. Шаститко. — М.: Вост. лит., 2002; Чеботарева, В.Г. Наркомнац РСФСР: Свет и тени национальной политики / В.Г. Чеботарева. — 1917-1924. М., 2003.

2. Исключение составляют следующие работы: Эльфонд Я.А. О деятельности иностранной группы РКП (б) в годы гражданской войны и иностранной интервенции (1918-1920) // СГУ. Ученые записки. 1958. Вып. 59; Гермашев, Г.П. Осуществление ленинской национальной политики в Поволжье в первые годы Советской власти / Гермашев Г.П. // Поволжский край. 1973. Вып. 2; Ташпеков, Г.А. Казахи Саратовской области. Историко-этнографический очерк / Г.А. Ташпеков. — Саратов.: Детская книга, 2002; Рашитов, Ф.А. О прошлом и настоящем татарского народа / Ф.А. Рашитов. — Саратов.: Прив. книжное издательство, 2003; Герман, А. А. Межнациональные отношения в Республике немцев Поволжья / А. А. Герман // Российские немцы в инонациональном окружении: проблемы адаптации, взаимовлияния, толерантности. — М.: МСНК-пресс, 2005; Он же. Немецкая автономия на Волге. 1918-1941. — М.: МСНК-пресс, 2007.

3. Бройдо, Г.И. Национальная политика и наш госаппарат / Г.И. Бройдо // Правда. 6 июля 1923 г. С. 1; Галли, Д. Опыт мест и ликвидация Наркомнаца / Д. Галли // Правда. 8 сентября 1923. С. 1; Енукидзе, А. Национальная политика Советской власти / А. Енукидзе // Власть Советов. — 1924. — № 2. — С. 6.

4. Кстати, в первоначальных проектах новых союзных органов власти создание ведомства, подобного Наркомнацу, не предполагалось, поскольку «органом национальной политики должен стать весь государственный аппарат». В этом же направлении предполагалось провести реорганизацию губисполкомов, превратив их отделы в «органы, способные работать среди нацменьшинств, защищать их права, поднимать степень их культурного развития». Подобную позицию занимал и нарком по делам национальностей И.В. Сталин, отрицательно относившийся к идее учреждения в составе общесоюзных органов специального национального ведомства. Иного мнения придерживался Ленин, который в декабре 1922 г. высказал свое несогласие со Сталиным, после чего в феврале 1923 г. последний вынужден был приступить к обсуждению вопроса о будущем Совете Национальностей.

5. Ожукеева, Т.О. Совет Национальностей ЦИК СССР (1923-1936 гг.): автореф. ... д-ра ист. наук / Т.О. Ожукеева. — М. 1991.

6. Галли, Д. Указ. соч.

7. Надо заметить, что регламентированием межнациональных отношений занимались не только учреждения исполнительной ветви власти, но и организация РКП (б). А это свой собственный штат работников.

8. Государственный архив Саратовской области (Далее — ГАСО). Ф. Р-521. Оп. 1. Д. 943. Л. 17. Однако в самом Наркомнаце ликвидацию губотнацев и создание должности уполномоченных в ноябре 1923 г. посчитали преждевре-

менными. (Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. Р-1318. Оп. 1. Д. 1444. Л. 30 об.).

9. Ликвидация Народного комиссариата по делам национальностей // Власть Советов. – 1924. – № 1. – С. 131; СУ. – 1924. – № 38. – Ст. 358; ГАСО. Ф. Р-521. Оп. 1. Д. 1056. Л. 1.

10. ГАСО. Ф. Р-521. Оп. 1. Д. 1771. Л. 65.

11. Там же. Л. 131-132; Д. 1942. Л. 14-20; Д. 2161. Л. 18-18 об.; Ф. Р-461. Оп. 2. Д. 62. Л. 7-8 об.; ГАРФ. Ф. Р-1318. Оп. 1. Д. 1232. Л. 1 об и далее.

12. ГАСО. Ф. Р-521. Оп. 1. Д. 2416. Л. 1-6 об.

13. Там же. Д. 2419. Л. 7 об.

14. Там же. Л. 8.

15. ГАРФ. Ф. Р-1318. Оп. 1. Д. 1423. Л. 11; ГАСО. Ф. Р-521. Оп. 1. Д. 1561. Л. 6, 56; Д. 1771. Л. 409.

16. Российский государственный архив социально-политической истории (далее – РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 61. Д. 82. Л. 81-83; ГАСО. Ф. Р-521. Оп. 1. Д. 1561. Л. 79-80; Д. 1942. Л. 3.

17. ГАСО. Ф. 521. Оп. 1. Д. 1561. Л. 56; Д. 2419. Л. 9.

18. Там же. Оп. 3. Д. 111. Л. 11 об.; Оп. 1. Д. 2419. Л. 8 об.

19. Там же. Оп. 1. Д. 1771. Л. 263 об., 265-266, 353; Д. 2419. Л. 9 об.

20. Там же. Оп. 1. Д. 1771. Л. 355-355 об.

21. Там же. Д. 2. Л. 2.

22. Там же. Д. 2419. Л. 6.

23. Там же. Л. 13.

24. Там же. Л. 16-18.

A.A. Shalygin

SOVIET NATIONAL POLITICS REALIZATION IN SARATOV TERRITORY IN 1920TH

The paper is devoted to consideration of the process of replacement of the province departments of nationalities' affairs by the institute of authorized province officers by example of Saratov province. The main directions of the authorized province officers' activities in the field of realization of bolshevik nationality policy during the period of new economic policy and regulation of interethnic relations in a polyethnic region are studied in the article.

Key words and phrases: Soviet Russia, state politics, administrative machine, new economic policy, Saratov province.

Статья принята в окончательном варианте 27.08.08 г.