

УДК 94(47).323.11 (470.6)
ББК 63.3 (326)

**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ВОПРОС
И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ ЕГО РЕШЕНИЯ
НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ В 1920–1930-е гг.***

**The National Question and Institutional Practices
of its Solution in the North Caucasus in the 1920s–1930s**

Т. П. Хлынина (T. Khlynina)¹, Е. Ф. Кринко (E. Krinko)²

¹доктор исторических наук, главный научный сотрудник лаборатории истории и этнографии Института социально-экономических и гуманитарных исследований Южного научного центра РАН (Ph.D. of History, Leading Scientist of the Laboratory of History and Ethnography at the Institute of Social-Economic and Humanities Researches of Southern Scientific Center RAS). E-mail: tatiana_xl@mail.ru.

²доктор исторических наук, заместитель директора Института социально-экономических и гуманитарных исследований Южного научного центра РАН (Ph.D. of History, Deputy Director of the Institute of Social-Economic and Humanities Researches of Southern Scientific Center RAS). E-mail:krinko@mail.ru.

Статья посвящена рассмотрению организационных форм решения национального вопроса на Северном Кавказе в 1920–2000-е гг. В ней анализируются причины возникновения, основные направления и характер деятельности этих институтов. Отмечаются их преемственность и содержательная эволюция.

Ключевые слова: национальный вопрос, Северный Кавказ, Народный Комиссариат по делам национальностей, Национальный Совет; национальные меньшинства, национальная политика.

The paper is devoted to the various organizational forms of solving the national question in the North Caucasus in the 1920s–1930s. It is noted that prior to 1917 in the Russian Empire there were no special departments dealing with national issues. These issues, more commonly known as *inorodcheskie* (alien) were in charge of the Ministry of Internal Affairs. Came to power, the Bolsheviks decided to create a special authority. For this purpose, the People's Commissariat of Nationalities of the RSFSR was soon established. Further on, the Council of Nationalities of the Central Executive Committee together with the USSR Supreme Soviet functioned as the first Soviet Ministry of Nationalities. In its turn, in the North Caucasus at different times such kind of responsibility was also typical for the National Council of the North Caucasus regional executive committee and various national commissions set up in the autonomous regions and republics. Their creation was conditioned by the need to respect and protect the interests of “national minorities”.

Keywords: national question, the North Caucasus, the People's Commissariat for Nationalities, the National Council, national minorities, national policy.

До 1917 г. в Российской империи не существовало специального ведомства, занимавшегося национальными вопросами. Эти вопросы, более известные как «инородческие», находились в ведении Министерства внутренних дел. Пришедшие к власти большевики твердо верили, что доставшиеся им в наследство от «ненавистного царского режима» национальные проблемы требо-

вали для своего разрешения особого органа власти. Таким органом стал созданный 26 декабря 1917 г. Народный комиссариат по делам национальностей РСФСР. Наркомнац являлся единственным учреждением, в основу структурного деления которого был положен национальный принцип. В его состав входили национальные комиссариаты и отделы, в том числе и отдел горцев

* Работа выполнена в рамках проекта «Нациестроительство на Северном Кавказе: исторический опыт и современные практики» Программы фундаментальных исследований секции истории ОИФН РАН «Нации и государство в мировой истории» на 2012–2014 гг.

Кавказа. В последующем функции первого советского министерства по делам национальностей выполняли Советы национальностей ВЦИК и Верховного Совета СССР. Отсутствие на сегодняшний день специального ведомства по делам национальностей в ранге министерства и наличие такового по делам Северного Кавказа свидетельствуют, казалось бы, о применении властью принципиально иных механизмов решения проблем «национально» позиционируемых административных образований. Однако в реальности, по крайней мере, на уровне все тех же регионов национальные вопросы не только представляются, но и разрешаются по рецептам советской эпохи: особыми органами власти и по особым случаям.

В 1926 г. член Президиума Северо-Кавказского исполнительного комитета У. Алиев подготовил докладную записку с характерным названием «О необходимости создания “Национального Совета” в составе Северо-Кавказского краевого исполнительного комитета». В ее подзаголовке стояла фраза, свидетельствующая о важности и неотложности рассматривавшегося вопроса: «принципиально санкционировано тов. Микояном». На самой докладной записке значился гриф «Секретная». О ее последующей судьбе ничего не известно, хотя, как представляется, именно она предопределила последующие организационные формы решения национального вопроса в регионе.

Рассуждая о необходимости создания Национального Совета на Северном Кавказе, У. Алиев отмечал: «Край пестрит многочисленными национальностями и нацменьшинствами, составляющими в общем более 30 % всего населения края (т. е. более 2.000.000). При разнородном культурном уровне и историческом развитии мозаичность в национальном составе требует особых причудливых организационных форм Советского правления, как в краевом центре, так и на местах, при которых наиболее чутко могли бы прислушиваться к их запросам и более быстрыми темпами способствовать их культурному, экономическому развитию». Монолитность советского правления в мозаичном крае, по мнению автора записки, неизбежно вела к потере «некоторых текущих культурно-экономических интересов нацменов и националов», учет которых мог бы осуществляться специальным общесоветским органом власти. Существовавшие «подсобные органы при

отделах крайисполкома (совнацмен при крайоно, институт замства при националах) <...> не всегда пользуются успехом, чтобы к их голосу прислушивались, и их мероприятия не проходят дальше от “благих намерений”». Отмечавшиеся нарушения автономных прав национальных образований, происходивших не только по «злой», но и «доброй воле» представителей краевых органов власти, становились еще одним веским аргументом в пользу необходимости учреждения специального органа в составе крайисполкома «в ограду и защиту интересов ранее забытых и культурно отсталых националов и нацменьшинств» [ГА РО. Д. 501. Л. 20–21].

Предлагалось три варианта форм организации такого «специального органа». Первый вариант исходил из необходимости учреждения Национального Совета или Совета Национальностей в составе Северо-Кавказского краевого исполнительного комитета. Обосновывалось такое предложение «подражанием союзному ЦИКу в создании второй палаты – выборного органа не на началах пропорционального числа населения, а на началах представительства, паритетности в нашем масштабе». Более того, создание такого органа в краевом центре получило свое решение еще в первоначальном проекте «Положения о Северо-Кавказском крае», принятом на Пленуме крайисполкома в марте 1924 г., «каковое вследствие невхождения в край Горской и Дагестанской АССР и уменьшением удельного веса национальных объединений осталось неосуществленным». К компетенции Совета относилось наблюдение за своевременным и точным выполнением постановлений всех высших государственных и краевых органов по вопросам, касавшихся национальных республик и областей; рассмотрение, согласование и представление в краевой исполком и его Плановую комиссию хозяйственных планов автономных республик и областей; контроль над осуществлением высшими органами автономных республик и областей производственных программ в пределах единого краевого хозяйственного плана и принятием необходимых мер для правильного его выполнения. Отмечались необходимость наблюдения за правильным и целесообразным использованием всех материальных ресурсов автономных образований; содействие в деле их снабжения всеми материальными средствами для хозяйствен-

ного развития и «преуспевания»; развитие государственно-административных, культурных и хозяйственных инициатив автономий и «принятие всякого рода мер, направленных к повышению их хозяйственного и культурного уровня» [ГА РО. Д. 501. Л. 22].

Второй вариант предусматривал создание при краевом исполнительном комитете Отдела национальностей или уполномоченного по делам нацменьшинств, в задачи которых входило бы осуществление мер в области национальной политики, а также защита прав и интересов национальных меньшинств. Третий вариант исходил из создания краевой Комиссии по делам национальностей по примеру Украины. Ее деятельность предполагала выявление законодательной инициативы и принятие участия в разработке и согласовании через соответствующие органы всех законопроектов, касавшихся политики края по делам национальностей; вхождение «в сношения с соответствующим отделом ВЦИК или управлением по разрешению тех или иных вопросов экономического, культурного и иного характера, касавшихся национальных меньшинств»; возбуждение вопросов о пересмотре уже принятых постановлений, противоречащих интересам той или иной национальности. В отличие от других предлагавшихся органов Комиссия наделялась и культуртрегерскими функциями. Она должна была собирать, изучать и разрабатывать материалы, относившиеся к экономике, культуре и быту национальных меньшинств, проводить «в случае надобности их непосредственные обследования на местах», а также принимать меры к изданию и распространению на национальных языках «важных декретов и распоряжений власти для ознакомления нацменов с их правами и обязанностями» [ГА РО. Д. 501. Л. 23–24]. В заключительной части «Докладной записки» создание в краевом центре «общего авторитетного советского органа специально для осуществления мероприятий национальной политики и для защиты прав, интересов националов и национальных меньшинств в Северо-Кавказском крае» признавалось принципиальной необходимостью. Наиболее оптимальной формой его организации представлялся Национальный Совет в составе краевого исполнительного комитета на правах второй палаты. До его учреждения предлагалось создание Национальной Комиссии из пяти человек под на-

чалом одного из заместителей председателя крайисполкома, «на коих временно и возлагалось исполнение функций Национального Совета».

К моменту появления этого программного документа в составе краевого исполкома уже был создан и действовал Крайнацсовет — краевой Национальный Совет по вопросам культуры и просвещения горских народностей. Он был учрежден в 1925 г. «в целях планомерного содействия скорейшему культурному развитию горских народов Северо-Кавказского края, согласования работ и мероприятий всех краевых и местных советских учреждений и общественных организаций в деле культуры и просвещения горских народов ...». Совет образовывался из представителей отдельных горских народов «в составе от Чечни — 2, от Ингушетии — 1, Осетии — 2 (один иронец, другой — дигорец), Кабарды — 1, Балкарии — 1, Карачая — 1, Черкесии — 1, абазинцев — 1, ногайцев — 1, Адыгеи — 1, шапсугов — 1, туркмен — 1, тюрко-татар — 1, калмыков — 1», которые избирались соответствующими исполкомами. Со стороны крайисполкома в Совет вводились «соответствующие люди. Вся техническая работа осуществлялась президиумом из 3 человек и 2 кандидатов, избравшихся на год Пленумом Крайнацсовета». Сессии Совета должны были проводиться не реже одного раза в три месяца, а его представитель, согласно Положению, с правом решающего голоса должен был входить в Севкавплан и краевую бюджетную комиссию при обсуждении вопросов о культурных мероприятиях и просвещении горских народов. Показательно, что первым его председателем оказался все тот же У. Алиев.

Деятельность Совета получила крайне разноречивую оценку: У. Алиев находил ее «недотягивавшей» до нужд тех, кому она непосредственно предназначалась; крайисполком, напротив, считал ее «где-то даже избыточной», а Совет Национальностей ВЦИК время от времени требовал «оживить работу среди наших внутренних националов». Тем не менее, только за один год при содействии Совета будут организованы и открыты музей северокавказских народов, Институт краеведения, а его I Пленум в разделе «Наших достижений» 7 мая 1926 г. отметит: «Все, что мы имеем, имеем как творчество и продукт Советской власти, начиная от буквы *a* и кончая сравнительно удовлет-

ворительной литературой на горских языках». При этом одним из тормозов успеха в области национального издательства будут названы «пестрота национального состава нашего края и множество языков» [ГА РО. Д. 534. Л. 186, 187].

Напомним, что в 1924 г. в ходе реформы районирования была создана Юго-Восточная область (переименованная год спустя в Северо-Кавказский край), в состав которой вошли все национальные образования. Именно это вхождение, собственно, и спровоцировало дискуссию о необходимости создания специального органа власти, обеспечивавшего представительство и защиту их интересов. Сложность выработки принципов районирования Юго-Востока России связывалась прежде всего с тем, что входившие в него административно-территориальные и национальные образования резко различались между собою в экономическом, политическом и культурном отношении. Поэтому принятию окончательного положения о новом краевом объединении предшествовал длительный процесс согласования различных проектов, в разработке которых приняли участие самые различные ведомства. Их отличия носили, на первый взгляд, не принципиальный характер, но свидетельствовали о непростом процессе согласования хозяйственных интересов и административных амбиций руководства как национальных областей, так и центральных учреждений страны.

В 1922 г. состоялось первое краевое совещание губернских и областных ЭКОСО (экономических совещаний) Юго-Востока России. Оно признало, что методы советского строительства народного хозяйства оказались совершенно несовместимы с формами административно-территориального деления Северного Кавказа, а также со структурой и правовым положением местных органов власти. Ситуация усугублялась и особой позицией, занятой автономиями, которые рассматривали любое включение в промежуточное объединение как прямое ущемление своих прав: «Анализ документов, относящихся к экономическому районированию Юго-Востока, созданию Северо-Кавказского края, позволяет сделать вывод о том, что некоторые руководящие работники Дагестана и других горских автономий в первые годы Советской власти слишком ревностно относились к автономии, зачастую преувеличивали националь-

ные особенности в ущерб общегосударственным интересам, проявляли местничество» [Летифов 1972: 119].

В противовес первоначальному варианту районирования, предложенному Госпланом, от Дагестана была выдвинута идея преобладания национальных интересов в создании крупных экономических областей, согласно которой предусматривалось образование экономического объединения горцев Северного Кавказа с центром в Грозном. Объединение предусматривало «согласование общей экономической политики РСФСР с особенностями быта и нуждами горского населения, более полное использование местных средств и природных богатств края для повышения экономического благосостояния населения», а также «гарантии автономиям со стороны государственных образований этого района» [Летифов 1972: 96–97].

Весьма показательна и реакция русских областей Юго-Востока России в отношении госплановского проекта. Так, ознакомившись с ним и выразив полное согласие с самими подходами к вопросу о районировании, Кубано-Черноморский облисполком счел необходимым выдвинуть ряд соображений. Они сводились к требованию более осторожных действий, не допускавших немедленного осуществления проекта и позволявших обеспечить постепенный переход Кавказа на областное управление. Общие трудности, по мнению комитета, заключались в проживании на территории региона 80 различных народностей, часть из которых получила от советской власти ту или иную форму автономии в управлении и хозяйственном самоопределении. Вполне естественно, что объединение на началах областного управления взамен непосредственного подчинения центру не могло быть воспринято ими безболезненно. По мнению руководства области, во многих районах еще не были выработаны «надлежащие» формы хозяйствования, не изучены экономические возможности, отсутствовали культурно-экономические центры, которые могли бы удовлетворительно выполнять задачи областного центра [Хлынина 1997: 101–102]. Особо отмечалось, что в силу национально-бытовых особенностей, отсутствия необходимого хозяйственного взаимодействия между Северным Кавказом и Закавказьем, немедленное районирование Кавказа оказывалось невозможным. Пред-

лагалось создание в границах Кавказа трех областей: Закавказской, Горской и Северо-Кавказской, с их последующим объединением. При этом в Горскую область должны были войти исключительно национальные образования края, а также Дагестан и Горская республика. На долю Северо-Кавказской области приходились русские территории края, а в состав Закавказской включались закавказские и Нахичеванская республики, а также Абхазия.

Подобные варианты «национального» районирования вызвали резко отрицательную реакцию Юго-Восточного бюро ЦК РКП (б). Подчеркивались «крайняя бедность культурных сил на местах, слабость партийных, советских организаций, негативное отношение к подобным идеям русских округов, а также ... последующие неурядицы и склоки между национальностями» [Хлынина 1997: 102]. В дальнейшем Юго-Восточное отделение Госплана предложило создание Средне-Кавказского экономического района, включавшего в свой состав Дагестанскую и Горскую республики, Кабардино-Балкарскую и Карачаево-Черкесскую автономные области, Терскую и Ставропольскую губернии с центром во Владикавказе. Проект учитывал экономическую целостность района, наличие природных ресурсов, источников энергии и однообразный характер сельскохозяйственного производства, сложившийся в республиках и областях. Данный вариант являлся простым повторением старого, дагестанского проекта. Небольшие различия, касавшиеся в основном выбора административного центра и самих принципов создания района, не меняли его сути. Однако именно в них заключались главные отличия двух проектов. Последний проект отвечал принципам экономического районирования и ориентировался на хозяйственные нужды как автономных образований, так и страны в целом [Нечипурнова 1968: 72–74].

Комиссия по районированию Юго-Востока России рассмотрела все возможности проведения районирования по национальному признаку и пришла к заключению, что данный признак «более или менее близко укладывается к сложившимся хозяйственным районам: скотоводческому с преобладанием туземного населения и земледельческому — русскому по своему основному составу». Комиссия отметила и тот факт, что национальное единообразие должно

было достигаться в каждом районе посредством включения в одну административную единицу, по возможности, трех основных национальностей — «великорусской, малорусской и туземной, так как преобладание той или иной из них накладывало резкий отпечаток на весь хозяйственный строй района» [Хлынина 1997: 102]. Предлагавшиеся проекты встретили протест со стороны представителей как самих горских автономий, так и Кубано-Черноморской области. Наиболее решительно они прозвучали на августовском совещании 1923 г. краевого экономического совета и Президиума Юго-Восточного бюро ЦК РКП (б). Кубано-Черноморская область настаивала на образовании Северо-Кавказского края без Донской области и национальных автономий, на роль административного центра которого предлагались Краснодар или Армавир. Представители Донской области, Терской и Ставропольской губерний поддержали проект Юго-Восточного отделения Госплана об образовании Средне-Кавказского района. В свою очередь, автономные образования предлагали создание «чисто русской» Юго-Восточной области или включение их в сферу ее деятельности на общих основаниях с другими административно-территориальными единицами. На совещании по национальному вопросу, состоявшемуся 12 июня 1923 г. при ЦК РКП (б), представители Дагестанской, Горской республики и Чеченской автономной области сообщали в Президиум ВЦИК о том, что они против включения автономий в состав Юго-Восточной области. Одной из причин такого нежелания указывалось «умаление их прав». Присутствовавший на совещании заместитель Юго-Восточного отделения Госплана В. Н. Хронин, напротив, видел в процессе районирования некоторую «децентрализацию власти и расширение прав местных органов власти, а тем более автономий». Протест автономных образований рассматривался им «как желание автономных республик и областей выйти из краевого объединения вообще независимо от районирования» [Бугай, Мекулов 1994: 118].

Анализ данных проектов районирования Юго-Востока России свидетельствовал о напряженном поиске различными ведомствами наиболее оптимального сочетания хозяйственных интересов страны с потребностями национальных автономий. 13 февраля 1924 г. было принято итоговое «По-

ложение о Юго-Востоке России», переименованном 16 октября в Северо-Кавказский край. Новая область включала в себя 10 административно-территориальных единиц губернского масштаба с центром в Ростове-на-Дону. В нее вошли две области, две губернии, четыре национальные автономии — Карачаево-Черкесская, Адыгейская, Чеченская, Кабардино-Балкарская автономные области, Горская АССР и г. Грозный. Дагестан оказался в непосредственном подчинении РСФСР и выразил желание связать себя экономическими узами с Закавказской Федерацией.

По «Итоговому положению о Юго-Востоке России» автономии провозглашались независимыми от краевых органов власти в вопросах внутреннего управления, земельных отношений, народного образования, здравоохранения, судостроительства, социального обеспечения, местного хозяйства и бюджета. Фактически они подчинялись краевому руководству лишь в области финансового налогообложения, труда, рабоче-крестьянской инспекции, внутренней торговли и статистики. Автономии обязаны были руководствоваться распоряжениями уполномоченного соответствующего Наркомата при краевом исполкоме в вопросах иностранных дел, внешней торговли, железнодорожного транспорта, управления почтово-телеграфной сети и в военных делах. В случае несогласия с распоряжениями краевого исполкома, его Президиума и отделов исполнительные комитеты автономных областей имели право на приостановление их действий под свою ответственность. При этом им следовало поставить в известность крайисполком и обращаться за окончательным решением во ВЦИК. За автономиями закреплялось право иметь представительства в краевых и всероссийских органах власти. В целях согласования интересов области и входивших в ее состав автономий при областном исполкоме Юго-Востока учреждался Национальный Совет по делам национальных республик и областей. В его компетенцию входил широкий круг вопросов — от согласования хозяйственных планов и содействия в повышении культурного уровня национальных образований до предварительного обсуждения касавшихся автономий вопросов, выносившихся на рассмотрение облисполкома. Отношения национальных автономий с центральными органами власти планировалось осуществ-

лять только через Национальный Совет, областной исполком или его Президиум. Однако уже в 1926 г. Национальный Совет был переименован в Национальную Комиссию, действовавшую при краевом исполнительном комитете и сосредоточившуюся на разборе жалоб и взаимных претензий «отдельных национальностей и народов друг к другу». Судьба Комиссии оказалась тесно связанной с существованием самого краевого объединения: она была упразднена в 1934 г. в связи с его разделением на Северо-Кавказский и Азово-Черноморский края. Оценить ее работу пытались уже современники, отмечая, что во многих случаях сам факт существования учреждения, выполнявшего функции арбитра национальных трений, способствовал не только интенсификации прежних, но и возникновению новых. Дело в том, что Комиссия не только рассматривала возникавшие споры, но и проводила «большую работу по изучению национальных отношений в крае», итогом которой зачастую оказывалось «возбуждение вопросов об их ненормальности».

При обсуждении проекта договора представители автономий неоднократно указывали его разработчикам на то, что он недостаточно учитывает «национальный момент, неглубоко проводит идею построения областного (краевого) аппарата на началах равноправного участия в нем всех национальностей». Так, представители Адыгейской автономной области настояли на вхождении в Национальный Совет не одного, а двух ее делегатов «наравне с Кабардино-Балкарией и Чечней». Автономии предлагали и создание двухпалатного облисполкома, который состоял бы из исполнительного комитета и комитета национальностей, сформированного по паритетному принципу. Звучали предложения и об образовании Отдела национальностей при Президиуме областного комитета, непосредственно связанного с Отделом национальностей ВЦИК. Предложения и многочисленные поправки автономий были учтены в «Положении о Северо-Кавказском крае», утвержденном Декретом ВЦИК 26 января 1925 г. В двух его разделах подтверждалось право автономий на непосредственное обращение к общесоюзным органам власти. 29 октября 1928 г. оно было повторно подтверждено постановлением ВЦИК и СНК РСФСР «О взаимодействии между автономными областями, вошедшими в состав краевых

(областных) объединений, и органами областной (краевой) власти». Автономии одновременно признавались субъектами федеральной организации России, ее административно-территориального устройства и административно-экономического деления. Подобная практика со временем была распространена и на подавляющее большинство ранее и вновь созданных автономий [Хлынина 2003: 213–215].

Именно тогда сформировались представления о том, что национальные проблемы не только не могут быть сведены к вопросам социально-экономического и культурного развития отдельных национальных групп и целых народов, но и требуют для своего разрешения специального органа власти. Все попытки «вписания» этих проблем в общее русло развития конкретных территорий не находили понимания в национальной среде и разбивались о глухую стену недоверия к «интернационализму как таковому». Причинами этого недоверия оказывалась убежденность как самих «националов», так и представителей советской власти в том, что разобратся в хитросплетениях национальной жизни в крае можно, только выделив ее в отдельное направление. Этот же подход сохраняется и в современной государственной практике решения национальных вопросов, усложняющихся, по мнению представителей соответствующих ведомств, возросшей мобильностью этнических групп.

Несмотря на различающиеся названия и масштабность деятельности сегодняшних «наркомнацев», все они исходят из признания существующих в стране национальных проблем и возможности их решения в рамках специально для этого образованных подразделений.

Источники

Государственный архив Ростовской области (ГА РО). Ф. Р-1485. Оп. 1.

Литература

Бугай Н. Ф., Мекулов Д. Х. Народы и власть: «социалистический эксперимент». 20-е годы. Майкоп: Меоты, 1994. 424 с.

Летифов А. Л. Исторический опыт национально-государственного строительства на Северном Кавказе в переходный период к социализму. Махачкала: Дагкнигоиздат, 1972. 228 с.

Нечипурнова Н. С. Партийное руководство опытным административно-хозяйственным районированием Северного Кавказа. Орджоникидзе: Ир, 1968. 188 с.

Хлынина Т. П. Адыгея в 1920-е годы: проблемы становления и развития автономии. Краснодар: Качество, 1997. 127 с.

Хлынина Т. П. Становление советской национальной государственности у народов Северного Кавказа. 1917–1937 гг.: проблемы историографии. М.: Изд-во МГОУ, 2003. 238 с.