
«РСФСР является центральной страной»: проблемы федерализации России в 1920-е гг.

Дина Аманжолова

«The RSFSR is a central country»: problems of federalization of Russia in the 1920s

Dina Amanzholova

(Institute of Russian History, Russian Academy of Sciences, Moscow)

DOI: 10.31857/S0869568722060024, EDN: MLKKSН

РСФСР, созданная в 1918 г., была фундаментом Советского государства. Но внутреннее устройство самого большого субъекта СССР оказалось сложным. Причина тому — политизация этничности, которая стала частью идеологии, а титульные национальности впервые сознательно и целенаправленно, благодаря колоссальным усилиям власти, приобретали последовательно растущее представительство во всех звеньях и уровнях. Получившаяся иерархия административно-территориальных и национальных единиц требовала особого и постоянного внимания к хозяйственным, финансовым, социально-культурным и иным взаимосвязям и отношениям всех субъектов и объектов управления как по вертикали, так и по горизонтали, внутри и «вне» РСФСР. Поэтому в повестку дня встала стандартизация механизма управления и контроля.

Ключевой оказалась проблема совмещения лозунга самоопределения наций с «общенациональной политикой» и вертикальным управлением страной из единого центра¹. Как писал в 1942 г. М.И. Калинин, «шли параллельно как бы два противоположных процесса — централизация и развитие автономий», но время показало: именно централизованное государство может успешно помогать отсталым. «Началось... создание такого государства, где бы каждому дышалось легко, где бы каждая национальность чувствовала себя хозяином своей родной земли. Эта задача нелёгкая»². Чётких представлений о том, как именно должно выглядеть федеративное здание СССР и какими средствами его созидать, партия не имела. Не имели их и радители национального самоопределения бывших окраин Российской империи, трактуя суть федерализма каждый по-своему. Все первичные проекты требовали корректив, согласований, взаимных уступок и динамичной адаптации к реалиям сложносоставного многокультурного общества³.

Декреты о создании субъектов федерации предусматривали их финансовое и прочее обеспечение за счёт общих средств, что имело решающее значение для нацистроительства⁴. Но самоопределение как идея-фикс порождало не

© 2022 г. Д.А. Аманжолова

¹ Ленин В.И. ПСС. Т. 36. М., 1974. С. 151; Восьмой съезд РКП(б). Стенографический отчёт. М., 1919. С. 48–71.

² РГАСПИ, ф. 78, оп. 8, д. 117, л. 24, 29.

³ Посланец Москвы в Казахстане Вадим (В.Л. Лукашев) признавал в 1919 г.: «У нас нет определённой программы, которая должна проводиться в этих республиках под нашим контролем» (Там же, ф. 17, оп. 86, д. 82, л. 57–57 об.).

⁴ См.: Чеботарёва В.Г. Сталин и партийно-советские национальные кадры // Вопросы истории. 2008. № 7. С. 3–25; Карпов Ю.Ю. Национальная политика советского государства на северо-

всегда оправданную критику инициатив центра по оптимизации межрегионального взаимодействия. Национальные лидеры неустанно вели «битву» против «посягательств» на статус и самостоятельность, против «шовинизма» всех этнических цветов, за укрепление своих внутрорегиональных позиций и повышение роли в принятии общесоюзных решений.

Так, определение границ между Татарской и Башкирской АССР обнажило сложности в достижении главных целей: с одной стороны, обеспечения большинства титульного народа на выделенной ему территории, с другой – экономической состоятельности и устойчивости управления автономией⁵. В итоге идеи включения в них экономически развитых районов и административного удобства возобладали, а татары и башкиры, особенно на северо-западе региона, не раз добровольно меняли официально фиксируемую идентичность, сохраняя противоположное самоопределение на бытовом уровне. Термин «татаро-башкиры», предложенный М.Х. Султан-Галиевым в 1920 г., применялся в официальной риторике, отражая как этнокультурную близость народов, так и трудности формализации культурных границ⁶.

Показателен конфликт между Чувашской и Марийской АО. 27 октября 1921 г. Президиум ВЦИК принял предложения Административной комиссии ВЦИК и комиссии районирования Госплана РСФСР о передаче левобережной части Чебоксарского уезда Чувашии в состав Марийской АО. Решение аргументировалось не только преобладанием в уезде марийцев, но и хозяйственной увязкой области с более развитыми соседями. Руководство Чувашии доказывало: это претензия «к пересмотру и изменению самих основ федеральной конституции РСФСР» и великодержавие⁷. Как и в других регионах, «интересы коммунистического строя» в рамках хозяйственной специализации и межрегиональных экономических связей противоречили этническому картографированию во имя принципов самоопределения. Местная элита признавала, что Чувашия «по экономической природе не имеет никакого практического значения», но утверждала, что «этнографический принцип разграничения ни в коей мере не должен идти вразрез с основными тенденциями экономики», предупреждая Москву о риске недовольства чувашей. В итоге вопрос завис в бюрократических инстанциях⁸.

В ноябре 1921 г. Президиум ВЦИК создал комиссию по районированию РСФСР с целью обеспечить единство замысла и реализации проекта на основе неких общих принципов. Но глава комиссии Калинин считал: «Граница мо-

кавказской периферии в 20–30-е гг. XX в.: эволюция проблем и решений. СПб., 2017. С. 99.

⁵ См.: *Моргунов К.А.* Исторический опыт государственного регулирования национальных отношений на Южном Урале (1917–1939 гг.). Оренбург, 2005. С. 39–40, 54–61; *Косач Г.* «Государственный город» и национальные автономии: Оренбург в первые советские годы // *Вестник Евразии.* 2002. № 2. С. 100–116.

⁶ См.: *Горенбурге Д.* Татары в башкиры и обратно: механизмы изменения национальной принадлежности у татар и башкир Башкортостана // *Башкортостан в политическом пространстве России: зарубежная политология о современном развитии республики.* Уфа, 2004. С. 107–125; *Шефер Д.И.* Возникновение границы между Татарстаном и Башкортостаном (1920–1922 гг.) // *Башкирия/Башкортостан: пространство, политика, механизмы выживания: по страницам зарубежной историографии.* Уфа, 2010. С. 109–128.

⁷ РГАСПИ, ф. 17, оп. 112, д. 242, л. 59, 60–61; ЦК РКП(б)–ВКП(б) и национальный вопрос. Кн. 1. 1918–1933 гг. М., 2005. С. 56.

⁸ ЦК РКП(б)–ВКП(б) и национальный вопрос. Кн. 1. С. 57–58; РГАСПИ, ф. 17, оп. 112, д. 242, л. 66, 3.

жет быть и здесь, может быть и там. Какая река будет границей или будет какая-нибудь этнографическая граница, это вопрос мест... мы же ставим перед собой принципиальный вопрос. Решению этого вопроса местные интересы должны быть целиком принесены в жертву. Мы должны иметь в виду интересы коммунистического строя»⁹. В апреле 1922 г. Президиум ВЦИК призвал: «Принцип самоопределения должен быть сохранён, и экономическое районирование должно послужить базой для наивысшего расцвета автономных национальных объединений в хозяйственном отношении». Границы автономий сохранялись, а «политические права и компетенция национальных объединений, предусмотренные декретами о них, не подлежат умалению». Экономическое районирование «должно обеспечить мирное сожительство и братское сотрудничество всех национальностей и племён РСФСР, также и договорных дружественных Советских Республик»¹⁰.

Выработка и принятие Конституции СССР и её субъектов, в том числе внутрироссийских, в центре и на местах сопровождалось активными дебатами о распределении управленческих полномочий и оптимизации хозяйственных связей, сложившихся чаще всего задолго до этнического картографирования страны¹¹. Одной из самых трудных оказалась проблема иерархии входивших в неё субъектов и связанная с ней организация управления этнокультурным и административным разнообразием. Руководство РСФСР столкнулось с многочисленными попытками лидеров автономий подняться на более высокую ступень в «федеративной матрёшке». Они использовали схожие аргументы: ссылки на слабость, прежде всего экономическую, для получения дополнительной помощи центра; просьбы расширить территорию за счёт соседних «русских» областей и автономий для роста экономики и пролетариата; жалобы на «произвол», давление и «шовинизм» бюрократов из центра и др. Самыми убедительными считались напоминания о декларациях по национальному вопросу, о равенстве и справедливости для ранее угнетавшихся народов, укреплении «советских позиций», а также о необходимости примером успехов в нацистроительстве приближать мировую революцию, особенно на границах. Интересы русского народа как объекта национальной политики практически не обсуждались.

Центр оставался третейским судьёй в межрегиональных конфликтах, выработывал стандарты решения сходных проблем на местах и выглядел в глазах этнополитической элиты единственно возможной конечной инстанцией

⁹ Сборник материалов по районированию с 1917 по 1925 год / Под ред. К.Д. Егорова. М.; Л., 1925. С. 11–26; ГА РФ, ф. 6984, оп. 1, д. 1, л. 17 об.

¹⁰ РГАСПИ, ф. 558, оп. 1, д. 5614, л. 101 об. В 1923 г. XII съезд РКП(б) принял резолюцию «О районировании» (Двенадцатый съезд РКП(б). Стенографический отчёт. М., 1968. С. 697–698). Она реализовывалась до конца 1920-х гг. с существенной региональной спецификой (см., например: *Сухова О.А., Филенкова О.А.* Национальный вопрос и районирование в РСФСР в 1920-е – начале 1930-х годов: управленческие стратегии и их реализация (по материалам Поволжья) // *Новейшая история России.* 2017. № 1. С. 62–77).

¹¹ Ярким примером того, как управленческая механика пыталась совместить самоопределение с консолидацией наличных сил, служит Горская АССР. Споры вокруг земельных ресурсов и внутриэлитные склоки, в том числе между русской и «туземной» её частями, когда национальные лидеры предпочитали заниматься «национальной политикой», не подразумевая среди её неотъемлемых компонентов хозяйственные и культурные меры в интересах населения. Дотационные автономии тратили большую часть получаемых из центра финансов на содержание аппарата (*Карпов Ю.Ю.* Национальная политика советского государства на северокавказской периферии... С. 71–84).

для проведения заявленных принципов национальной политики, бюджетного и иного спонсирования, разграничения полномочий между разноуровневыми и разноподчинёнными ведомствами и хозяйствующими субъектами. Объективные обстоятельства, как и вынужденный компромисс с этноэлитами, предопределили установившийся на долгое время сложный баланс отношений центра и национальных единиц.

Наиболее важные в этом контексте дискуссии и решения анализируются в недавних трудах¹²; выделяю их проблемно-хронологическую канву. Перед провозглашением СССР делегаты X Всероссийского съезда Советов (23–27 декабря 1922 г.) – лидеры Казахской, Башкирской, Татарской и Туркестанской АССР – обратились к руководству страны, призвав положить «в основу конструирования союзного ЦИК и СНК... непосредственное и широкое участие в них не только независимых, но и всех автономных единиц». Особенно беспокоили их «руссофикация» и пониженный статус в сравнении с союзными республиками.

4 февраля 1923 г. при подготовке тезисов к XII съезду РКП(б) о национальных моментах в партийном и государственном строительстве И.В. Сталин в «совершенно секретной» записке в Политбюро заявил: с партийным строительством «всё ясно», а вот проблемы государственного строительства требуют «некоторых существенных изменений» в конституции. Он выделил три ключевых вопроса: вопрос о праве вхождения автономий в состав СССР «как отдельных государств», а не через объединявшие их РСФСР и ЗСФСР, поскольку он «усиленно дебатруется среди восточных националов и отчасти среди грузин»; об общесоюзных органах власти для представительства русских как самого крупного народа; о представительстве в СНК СССР от наркоматов республик. Сталин считал, что «вхождение республик в союзные государства через федеральные образования должно быть оставлено в силе», иначе придётся «создать новую русскую республику, что сопряжено с большой организационной перестройкой», да и нельзя выделить русское население, так как «Башкирия, Киргизия, Татареспублика, Крым рискуют лишиться своих столиц (русские города) и, во всяком случае, вынуждены будут серьёзно перекроить свои территории... тут плюсы явно превышаются минусами, не говоря уже о том, что минусы эти не могут быть оправданы» как опасные прежде всего для судьбы РСФСР. Он также предложил наряду с союзным ЦИКом, представляющим главным образом наиболее многочисленных русских, создать параллельный орган для представительства «всех национальностей союза на началах равенства». Две палаты ЦИК могли уравновесить классовое и этническое начала как основополагающие. Идею ввести в союзный СНК наркомов по социально-культурным сферам москвичам выдвигать не следовало, дабы националы не смогли обвинить их в попытке урезать права республик. Если же националы поставят вопрос – продемонстрировать готовность центра идти навстречу и обеспечить иерархию управленческой вертикали¹³.

Между тем 6 марта секретарь ВЦИК и глава малого СНК РСФСР Т.В. Сапронов отметил в обращении к Калинин, что создание двух палат – «трещина в направлении расчленения РСФСР», а непосредственное представительство

¹² Аманжолова Д.А., Дроздов К.С., Костырченко Г.В., Красовицкая Т.Ю. Советская федерация: от империи к модерности. 1917–1941 гг. М., 2022. С. 487–544.

¹³ «Что касается государственного строительства, тут, пожалуй, не всё ещё ясно». Записка И.В. Сталина членам Политбюро ЦК РКП(б). 1923 г. // Исторический архив. 2019. № 6. С. 136–142.

автономий в Союзной палате делает «ненужным существование РСФСР». Да и «паритетное представительство даёт громадный перевес крестьянству над пролетариатом», что является принципиальной уступкой в классовой политике. Он предлагал усилить права и роль Союзной палаты за счёт промышленно развитых областей, укрепив этим позиции РСФСР¹⁴.

В итоге в тезисах к XII съезду «Национальные моменты в партийном и государственном строительстве» отмечалось, что советский строй дал «ключ к правильному разрешению национального вопроса», названы главные препятствия — пережитки «великорусского шовинизма», «хозяйственное и культурное неравенство национальностей», а также «пережитки национализма в среде целого ряда народов». Последнее препятствие называлось следствием первого¹⁵. Проявлением «великорусского шовинизма» считались попытки «значительной части советских чиновников» ликвидировать республики, в том числе путём слияния наркоматов. Одобрялось создание специального органа равноправного представительства национальных республик и областей, а союзные комиссариаты рекомендовалось конструировать «на началах, обеспечивающих удовлетворение нужд и потребностей народов Союза»¹⁶.

Но 14 мая глава СНК Татарской АССР К.Г. Мухтаров и представитель автономии при Наркомнаце А.М. Енбаев направили в ЦК партии и Сталину заявление от имени ответственных работников республики. Они обвинили центр в колонизаторстве, экономические органы — в удушении автономий, а в решениях X Всероссийского съезда Советов обнаружили стремление к «неделимости великой России и упразднению автономных республик»¹⁷. ЦК КП Туркестана тоже выступил за расширение прав в экономике, просвещении и против «капризов Наркомфина», ссылаясь на умение Грузии и Украины получать максимальные выгоды¹⁸.

Уже 19 мая по предложению В.В. Куйбышева Политбюро решило собрать по два представителя окраинных областей, «по возможности антипода», дабы «показать, куда неизбежно заводит логика тайной и направленной против партии работы», изучить «положение коммунистической работы на окраинах» и её руководителей, их сплочение и более тесную связь с ЦК¹⁹. Активизация региональных партийных кадров в связи с образованием СССР дала Москве повод объявить национализм главной опасностью на пути большевизации.

Она отягощалась внутриэлитными склоками на местах. Замнаркомнаца Г.И. Бройдо подчёркивал общую установку: федерация — переходная форма к полному единству, и выстраивание отношений в РСФСР наподобие СССР явилось бы шагом назад. «РСФСР — исторически уже сложившееся историческое тело», которое «сделало безусловный шаг вперёд в своей внутренней организации (во взаимоотношениях отдельных частей) по пути к полному

¹⁴ РГАСПИ, ф. 78, оп. 7, д. 3, л. 1–4.

¹⁵ *Сталин И.В.* Сочинения. Т. 5. М., 1947. С. 186, 187–189 (съезд проходил 17–25 апреля 1923 г. Тезисы опубликованы в газете «Правда» 14 марта 1923 г.).

¹⁶ Там же. С. 193–194.

¹⁷ РГАСПИ, ф. 82, оп. 2, д. 269, л. 47 об.

¹⁸ Там же, ф. 17, оп. 85, д. 525, л. 38.

¹⁹ Султан-Галиев в письме руководству партии метко охарактеризовал начальные результаты большевизации руководства автономий: «“Левые” оказались “правыми”, “правые” — “левыми”, “националисты” оказались “русскими колонизаторами”, а “интернационалисты” — “националистами»» (Там же, ф. 82, оп. 2, д. 269, л. 71–72).

единству». Любые предложения, способные нарушить единство республики, он расценивал как проявление «буржуазно-демократического туземного национализма»²⁰. IV совещание ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей 12 июня 1923 г. ознаменовало поворот в политике центра и поставило двуединую задачу борьбы с уклонами к русскому и местному национализму.

Для поиска компромисса в ходе дебатов о Конституции СССР возникла идея составить наказ ЦК РКП(б) о взаимоотношениях органов центра и республик, и 5 апреля 1924 г. Секретарит ЦК создал комиссию под началом Калинина. Проект наказа призывал глав союзных органов особенно внимательно относиться к интересам и нуждам национальных республик и областей, но и сугубо внимательно — «к сохранению рамок Союзной Конституции» без умаления прав субъектов и нарушения интересов всей страны²¹.

29 октября прошло совещание членов ВЦИК и ЦИК СССР от автономий РСФСР об упрощении госаппарата. Вновь всплыл вопрос о правах: следовало иметь в виду различия между национальными единицами и губернией «в объёме прав» с учётом «индивидуальных черт каждой автономной единицы, её экономики и административного деления». Они классифицировались по числу административно-территориальных единиц: а) несколько губерний — Казахская; б) одна губерния — Татарская, Башкирская, Крымская, Дагестанская и Якутская; в) несколько уездов — Немцев Поволжья, Бурято-Монгольская и Карельская. Автономные области: несколько уездов — Марийская, Чувашская, Вотская, Коми, Чеченская и вновь образуемая Кара-Киргизская; один уезд и менее — Адыгейско-Черкесская, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Северо-Осетинская, Ингушская, Калмыцкая и Ойратская²².

Стремление объединить национальное население в определённых географических границах наткнулось на проблемы согласования хозяйственных вопросов — землепользования, принадлежности базовых для региона предприятий, тяготения жителей того или иного места к включению в административную единицу с преобладанием «своего» населения. От партии «перед угрозой ослабления роли как руководителя масс, перед угрозой отрыва соваппарата»²³ требовались долговременные комплексные меры, значительные организационные усилия, финансовые и прочие вложения, массовое общее образование. Однако слабость наличных сил и господство традиционной культуры сильно корректировали проводимый властью курс²⁴.

Провокативную роль сыграл пример Чувашской АО, добившейся в апреле 1925 г. перевода в статус автономной республики. Передача ей семи воло-

²⁰ Бройдо Г.И. Исходный момент в строительстве СССР // Жизнь национальностей. 1923. № 2. С. 4–5.

²¹ РГАСПИ, ф. 78, оп. 7, д. 3–4, 6, 13, 35, 48.

²² Там же, ф. 17, оп. 68, д. 188, л. 1, 5 об.

²³ ЦК РКП(б)–ВКП(б) и национальный вопрос. Кн. 1. С. 298–300.

²⁴ Характерные детали и разнообразные сюжеты на сей счёт см.: Варнавский П. Советский народ: создание единой идентичности в СССР как конструирование общей памяти (на материалах Бурятской АССР) // Ab Imperio. 2004. № 4. С. 239–262; Горенбург Д. Татары в башкиры и обратно...; Борисёнок Е.Ю. Феномен советской украинизации. М., 2006; Антонов Е.П. Якутское постпредство в контексте взаимоотношений центра и республики в 20-е гг. XX века // Вестник БНЦ СО РАН. 2017. № 3. С. 14–21; Карпов Ю.Ю. Национальная политика советского государства на северокавказской периферии...; Балдано М.Н., Башкуев В.Ю., Варнавский П.К. и др. Интериоризация советской модели в традиционных сообществах Бурят-Монголии (1920–1930-е гг.). Иркутск, 2021; и др.

стей Ульяновской губ. для поддержки промышленности игнорировала «вопрос о правах русского населения в отходящей территории», поневоле терявшего статус титульного²⁵. Фетиш национального самоопределения и давление этно-активистов заставляли власть идти на политические и территориальные трансформации. Показательно изменение позиции Сталина по поводу объединения Северной и Южной Осетии в автономную республику (май–июнь 1925 г.) – от включения в состав Грузии с передачей «излишка» осетин в отдельный национальный район до признания рисков создания федерации горских народов как примера для Татарской, Башкирской и Казахской автономий, что заставит примириться «с распадом РСФСР» и поддержать «национальные» стремления казачества²⁶. С трудом достигнутое равновесие легко разрушалось в угоду политическому эффекту и поощрению желания руководства автономий «щеголять» более высокими постами.

Выход Сталин увидел в сохранении сложившегося этнического состава и федеративного облика РСФСР. Он предложил «держат курс на укрепление РСФСР и сплочение вокруг неё её национальных областей и республик», укрепив бюджет республики²⁷. Интересы наиболее экономически и политически значимого субъекта СССР, приоритет целого над частным, общенациональных (всесоюзных) интересов над этнополитическими продиктовали коррективы в политике самоопределения.

8 сентября комиссия по советскому строительству в национальных областях и республиках при Оргбюро ЦК РКП(б) отметила, что «в нацреспубликах... нет правильного фракционного руководства партийных органов советами, а есть командование», сохраняются внутриэтнические социальные сети и злоупотребления на этой почве²⁸. Вдобавок в ЦК фиксировали стремления к выделению новых автономий (тунгусов в Якутии, мордвы в Пензенской губ., корейцев в Приморье), большинства национальных регионов – к расширению границ из-за наличия «родственного» населения и экономической целесообразности, а Чувашии, Вотской АО и Казахской АССР – к повышению статуса. Неразбериху вносило «внутреннее районирование» в некоторых республиках, но дефицит бюджета стимулировал более прагматичный подход²⁹.

На сессии ВЦИК XII созыва (октябрь 1925 г.) главы автономий попытались расширить свои полномочия при обсуждении проекта годового госбюджета. Главы ЦИК Дагестана Н.П. Самурский (Эфендиев) и СНК автономии Немцев Поволжья В.А. Курц обратились в ЦК партии, его Секретариат и лично к Сталину с просьбой о внесении изменений в Положение о наркоматах РСФСР. Они выступили против расширения полномочий Президиума ВЦИК и СНК РСФСР и за подчинение необъединённых наркоматов исключительно автономиям. Как всегда, арбитром предлагалось выступить ЦК³⁰. 31 октября ВЦИК и СНК приняли Общее положение о наркоматах РСФСР, обозначив-

²⁵ РГАСПИ, ф. 17, оп. 84, д. 997, л. 25, 50–57.

²⁶ ЦК РКП(б)–ВКП(б) и национальный вопрос. Кн. 1. С. 283, 286–287.

²⁷ Там же. С. 297–298. Символическую поддержку этнополитического курса должен был олицетворять национал в качестве одного из заместителей главы СНК РСФСР (в 1926 г. им стал казах Т.Р. Рыскулов).

²⁸ РГАСПИ, ф. 17, оп. 68, д. 188, л. 17, 23, 26, 30.

²⁹ ЦК РКП(б)–ВКП(б) и национальный вопрос. Кн. 1. С. 317–332.

³⁰ РГАСПИ, ф. 17, оп. 84, д. 997, л. 37–38; ЦК РКП(б)–ВКП(б) и национальный вопрос. Кн. 1. С. 331–332.

шее тенденцию к централизации. 10 и 12 ноября последовали заключения консультантов Президиума ВЦИК, отвергших претензии автономистов ссылками на конституцию РСФСР. История с протестом подтвердила различия в статусе и полномочиях автономий и союзных республик: их отраслевые наркоматы строились по-разному. В РСФСР единую директивную линию вели её верховные органы власти, а для союзных республик это обеспечивали общие органы управления СССР. Секретариат ВЦИК «совершенно секретно» принял заключение по протесту автономий, сославшись на декреты об их образовании и отсутствие в конституции любых оправданий для «бузы»³¹. Это обеспечивало консолидацию и согласованную деятельность управленческих структур в самом большом и «самом федеративном» субъекте СССР.

Однако проблема согласования для многочисленных бюрократических инстанций сохранялась, как и недовольство на местах. В январе 1926 г. секретарь ЦК В.М. Молотов провёл совещание секретарей парторганизаций тюркских республик и автономий России³². В феврале Калинин обратился к Сталину с просьбой о защите полномочий РСФСР от посягательств автономий, а весной главы Отдела национальностей ВЦИК С.Д. Асфендиаров и СНК КАССР Н. Нурмаков предложили расширить полномочия ЦИКов и СНК автономий³³. 12 и 14 ноября по инициативе Отдела национальностей ВЦИК и заместителя председателя СНК РСФСР Т.Р. Рыскулова прошло «частное совещание националов – членов ВЦИК и ЦИК СССР и других представителей национальных окраин». Они констатировали, что полное проведение в жизнь решений по национальному вопросу «недостаточно обеспечено в повседневной практической работе руководящих госорганов РСФСР». Неурегулированность взаимоотношений центра с национальными окраинами по хозяйственно-финансовым вопросам и слабый учёт нужд и интересов этих окраин, якобы воспринимавшихся в Москве «рвачами», объяснялись отсутствием националов в составе центральных учреждений РСФСР и ничтожным представительством на сессиях ВЦИК. Идея выделения великорусской республики отвергалась, предлагались меры хозяйственного, советского и партийного строительства в национальных регионах³⁴.

Эти материалы обсуждала Комиссия «Строительство РСФСР, нац[иональных] республик и областных органов в составе РСФСР» во главе с Калининским (22 июня 1926 г. – 11 марта 1927 г.)³⁵. Чуть ранее подкомиссия по конституции-

³¹ Асфендиаров С.Д. Вопросы III сессии ВЦИК и национальные автономии // Власть Советов. 1926. № 41. С. 1–3; ЦК РКП(б)–ВКП(б) и национальный вопрос. Кн. 1. С. 346–350; РГАСПИ, ф. 78, оп. 7, д. 35, л. 2–18.

³² См.: «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.

³³ Асфендиаров С.Д. Указ. соч. С. 1–3; ГА РФ, ф. 3316, оп. 3, д. 131, л. 16; РГАСПИ, ф. 17, оп. 69, д. 61, л. 63, 48–72.

³⁴ Подробнее см.: Чеботарёва В.Г. Национальная политика Российской Федерации 1925–1938 гг. М., 2008. С. 44–70; Аманжолова Д.А., Дроздов К.С., Красовицкая Т.Ю., Тихонов В.В. Советский национальный проект в 1920–1940-е годы: идеология и практика. М., 2021. С. 292–296.

³⁵ Подкомиссии – партийно-организационная, имущественные права РСФСР, финансы и кредит, конституционно-правовая, национальные автономные объединения (республики и области) в составе РСФСР, а также для разработки конкретных директивных постановлений для внесения в ЦК ВКП(б) – готовили предложения и поправки с участием представителей ведомств и автономий (РГАСПИ, ф. 78, оп. 7, д. 61, л. 3; д. 62, л. 2).

онным вопросам выступила за «объединение в один орган всех вопросов регулирования взаимоотношений национальных областей РСФСР (Отдел национальностей, Федкомзем, Комитет Севера и др.)» и установление точных прав автономий. Особое внимание уделялось этнополитической иерархии: «Считать основным признаком автономной области признание официальным языком на данной территории языка данной национальности, наличие отступлений в области суда, системы народного просвещения и школ, с санкции центральной власти. Основными признаками автономной республики считать некоторую совокупность прав верховного суверенитета... Критерием перехода автономной области в республику является определённая степень экономического, культурного и политического состояния данной национальности. Считать целесообразным постепенный переход автономных областей в автономные республики» (каждый раз решением ВЦИК). Подкомиссия по советскому строительству решила «выявить более полно в перспективных хозяйственных планах национальных республик и областей все их естественно-хозяйственные возможности и условия их развития и определить... темп хозяйственно-культурного развития» автономий, «установить более точно экономические коэффициенты удельного веса в общем составе РСФСР автономных республик и областей»³⁶.

13 декабря Енукидзе в совершенно секретной записке «К вопросу о конституционных взаимоотношениях между центральными органами РСФСР как союзной республики и входящими в её состав автономными республиками» раскритиковал предложения Асфендиарова повысить роль отдела национальностей ВЦИК и жалобы на формальный характер автономий и чрезмерную централизацию советского и хозяйственного строительства. Асфендиаров, по его мнению, неверно истолковал слова Сталина о том, что советская автономия не есть нечто застывшее, так как по мере общих успехов в них будут расти центростремительные, а не центробежные силы. Енукидзе также выступил против идеи поднять статус Казахстана: националы такого вопроса не ставят, нужно не менять основные принципы построения РСФСР, а конкретизировать разграничение компетенций между федерацией и её составными частями, добиваясь «единой формы национальных образований». Правда, возможный, по его мнению, «в ближайшее же время переход автономных областей в автономные республики во всех союзных республиках» вряд ли был реалистичным³⁷.

27 января 1927 г. в комиссии развернулась показательная дискуссия. К.Г. Мухтаров предложил «рассмотреть вопрос о некоторой нормализации основного подхода при создании той или иной формы национального самоопределения. Чем определяется присвоение того или иного наименования и тех или иных прав данному национальному самоопределению... Оно должно определяться степенью культурного и хозяйственного уровня данной национальности... Туркменистан – более отсталый – имеет больше прав и является союзной республикой, а взята хотя бы Автономную Республику Немцев Поволжья – она более передовая, а имеет меньше прав и является лишь автономной республикой... в прошлом году была преобразована в автономную республику Чуваш-

³⁶ Решение конституционных вопросов предстояло согласовать в конституционной комиссии А.С. Енукидзе (Там же, д. 62, л. 28, 25).

³⁷ Он также выступил против создания Совета национальностей в РСФСР, предложив оставить национальные дела в отделе ВЦИК. Асфендиаров вскоре смягчил свои требования (Там же, л. 147–158).

ская область. А рядом лежит такая же область Вотская». От имени националов он ставил вопрос, «может ли быть федерация между национальными территориями и обычными губерниями», а также раскритиковал избрание на съезде советов РСФСР членов Совета национальностей как «русской её части» и выступил против низведения автономий «на положение культурно-национальных».

Рыскулов считал, что Узбекистан и Туркмения пользуются особыми привилегиями, в отличие от «рядом лежащих» Казакстана или Киргизии. Его беспокоили проблемы «плановой увязки отношений автономий с РСФСР», связи аппаратов «при прохождении планов и бюджетов, чтобы не было рвачества». Глава малого СНК РСФСР М.С. Богуславский заметил: «У нас нет Конституции, по которой мы могли работать хотя бы несколько месяцев», на что Енукидзе возразил: «Я самым категорическим образом заявляю, что автономные республики в отношении нажима и неудобства со стороны РСФСР чувствуют гораздо меньше, чем нажим и неудобство, которые терпит РСФСР от Союза». Асфендиаров заявил: «Конституция у нас гибкая и менять её не надо», но поддержал расширение роли и значения органов власти автономий. Признавалась путаница в терминологии: слово «республика» означает государство, а «автономия» — провинцию.

Косиор сформулировал позицию центра: «Товарищ Мухтаров, по-вашему, выходит так, что надо все автономные республики превратить в союзные, а автономные области в автономные республики. На это мы можем вам дать ответ: заседайте сколько хотите, ничего не выйдет из этого, это совершенно безнадежное дело... ошибка с Чувашской республикой делом не должна повториться. Когда говорят, что болеют конституцией, то говорят это потому, что им кажется, что как союзная республика они ближе придвинутся к союзному сундуку. У РСФСР раньше действительно ничего не было. Только теперь положение улучшается. Много разговоров о том, что Узбекистан получает, а Казакстан смотрит и говорит, надо бы и мне пойти в СССР. Если мы русскую республику выделим, то из этого кроме вреда ничего не выйдет». По его мнению, нельзя сравнивать РСФСР с остальными союзными республиками, потому что она фундамент всего Союза; если Украина выносит местническую резолюцию, хотя бы и неправильно, это ничего не меняет. «Стать на такую линию, как Украина, вы и не думайте».

Дискуссия вывела участников на принципиальные проблемы федеративного строительства, но они соотносили их между собой подчас противоположно, отражая централизаторские и регионалистские (автономистские) интересы, противопоставляя конституционные основы и задачи экономики. По мнению Енукидзе, Конституция РСФСР противоречила сложившимся за 10 лет взаимоотношениям республики и автономий. Так, право свободного выхода из федерации — «глубочайшая и правильная мысль в своё время». Но включать его сейчас «мы не можем», жизнь толкает к централизации³⁸.

Калинин подвёл итоги работы: «Наша Конституция даёт автономиям такие права, каких во всём мире никому не дают. Если подойти конкретно к Конституции, то её надо сузить, для того чтобы данные права были использованы полностью... протесты, которые сыпятся от Украинской республики, показывают, что наша Конституция может изменяться... Совещание националов по этому вопросу предлагает сделать Казакстан союзной республикой. Но вы же

³⁸ РГАСПИ, ф. 78, оп. 7, д. 62, л. 40–122.

знаете, что этот вопрос не пройдет... Главный вопрос... как сделать, чтобы те права, которые имеют республики, они могли бы полностью реализовать, т[ак] к[ак] практически жизнь мешает этому... Являются ли автономные республики государственными или какими-нибудь автономными единицами? Это всё равно, что решать вопрос — был у Адама пуп или нет. Один немец 30 лет думал об этом вопросе и потом решил, что был... Если мы будем развиваться, если революция на Западе будет расти, то зачем нам теперь заниматься философским мудрствованием... А вопрос надо решить практически. Каким же образом? У нас есть формальные взаимодействия между РСФСР как федерацией и республиками. Они должны быть уточнены, и вопрос надо поставить на практическую почву»³⁹.

Калинина беспокоила проблема роли РСФСР и её автономий в меняющейся федерации: в ЦК от РСФСР только он и А.И. Рыков. «Ведь Казакстан самая лучшая часть нашей республики, а там 90% промышленности местной, в Киргизии 99%, а то и 100% местной промышленности. Вы морочите голову, что у нас 20% государственной промышленности». Украинская промышленность имеет в основе союзное значение — сахарная, угольная, металлическая. «И когда говорят, что нас выпотрошили, это ни на что не похоже. И когда вы говорите анекдоты про яйца, которые покупают для РСФСР, то это смешно... Почему РСФСР занимает худшее положение федерации Союза? Вот коренной вопрос. А вы выступаете в авангарде союзных республик, чтобы потрошить существо Союза, это неправильно. Если бы здесь были украинцы, то они вам бы аплодировали». Его поддержал А.М. Лежава: «Существует мнение, будто в РСФСР сосредоточена большая часть промышленности Союза. Это неверно... Из этой промышленности 66% падает на долю местной промышленности»⁴⁰.

3 марта Политбюро решило упростить советский и хозяйственный аппарат национальных республик и областей. Это не означало сокращения их прав. Освободившиеся средства надлежало направить на нужды школ, больниц и местной промышленности. 11 марта комиссия утвердила проект директив для внесения в ЦК ВКП(б). В нём отвергались какие-либо принципиальные изменения в конституционных актах, но предусматривалась модификация работы союзных органов в РСФСР в соответствии с Конституциями СССР и России. При обсуждении деталей вскрылись ведомственные разночтения. Лежава считал: «Центр тяжести следует перенести на упорядочение практики наших взаимоотношений между Союзом, с одной стороны, и автономными республиками, с другой». Член комиссии Н.В. Крыленко и его начальник, нарком юстиции и прокурор РСФСР Д.И. Курский, добивались уточнения прав и полномочий последних. Принципиальным было определить, «составляет ли автономная республика часть федерации, не образуя отдельное государство, или АССР является государством с правом выхода», а затем — связанные с этим их законодательные права и структуру органов управления. Докладывая в Политбюро о работе комиссии, Калинин отмечал: большинство считает, что «прав у нас у всех более чем достаточно», основной же вопрос — в изыскании мер для их практического использования. Нельзя бесконечно сравнивать права разных субъектов РСФСР, а РСФСР — с УССР и другими союзными республиками. «РСФСР является центральной страной, более об-

³⁹ Там же, л. 34–35.

⁴⁰ Там же, л. 34–38, 60, 71.

щей и ведущей линию на изживание в дальнейшем всякой грани между всеми республиками, поэтому требовать оформления РСФСР в партийном отношении... было бы неправильно»⁴¹.

К июлю 1927 г. комиссия сформулировала предложения: свести до минимума персональные объединения руководства органами СССР и РСФСР и внутри республик, оставив их только при политической необходимости; отказ от особого ЦК компартии для РСФСР, но необходимость и целесообразность должности секретаря ЦК по делам РСФСР. Предлагалось ускорить разработку конституций автономных республик с учётом их бытовых национальных особенностей, особое внимание уделить урегулированию взаимоотношений объединённых и необъединённых наркоматов РСФСР и автономных республик⁴². Итак, комиссия пошла навстречу некоторым наиболее принципиальным требованиям автономий. Однако в целом исполнительные власти субъектов федерации, предусмотренные Конституцией РСФСР, в условиях ускоренной индустриализации экономики не получили ожидаемого расширения прав⁴³. Поэтому в начале 1928 г. вышло постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О расширении прав автономных социалистических советских республик и областей и упрощении порядка прохождения дел, возбуждаемых ими в высших правительственных органах РСФСР»⁴⁴.

РСФСР сохранила особенно сложную структуру, хотя Енукидзе, глава Госплана СССР Г.М. Кржижановский и многие другие признавали: единообразие в районировании сразу упрощает управление⁴⁵. Да и националы выступали за его оптимизацию. Глава СНК Киргизии Ю. Абдрахманов писал Сталину: «Мы являемся составной частью РСФСР», но «очутились в положении тройного “подданства”» – органам РСФСР, Средней Азии и СССР⁴⁶. Комиссия Оргбюро по районированию СССР 31 января 1928 г. также отметила сложную структуру РСФСР, удорожавшую и затруднявшую управление. Требовалась единообразная система для всей страны, но с «особыми взаимоотношениями» регионов и автономий. В том же году Политбюро утвердило условия вхождения автономных республик в состав районированной области (края) на добровольной основе⁴⁷. Если в 1921 г. в составе РСФСР было 13 автономных республик и областей, то в 1930 г. – 26. С принятием Конституции 1936 г. территория РСФСР заметно сократилась: упразднили сразу 7 краёв, появилось 17 АССР⁴⁸.

Организация политического пространства СССР изначально подразумевала социально-классовое уравнительство, однако одновременно развивалась в сторону иерархизации на базе политического самоопределения как главного условия национального равенства. Обеспечить его можно было лишь при трансформации административных границ с учётом компактного проживания

⁴¹ Там же, д. 83, л. 1–2, 14, 33–35.

⁴² Там же, д. 61, л. 5, 17–18.

⁴³ Подробнее см.: *Чеботарёва В.Г.* Национальная политика Российской Федерации...

⁴⁴ ГА РФ, ф. 1235, оп. 122, д. 165, л. 5, 9–22.

⁴⁵ ЦК РКП(б)–ВКП(б) и национальный вопрос. Кн. 1. С. 521, 523–525, 531–534.

⁴⁶ В апреле 1930 г. СНК СССР разрешил руководству Киргизской АССР обращаться непосредственно в союзные правительство и СТО (*Абдрахманов Ю.* 1916. Дневники. Письма к Сталину. Фрунзе, 1991. С. 74–75, 77).

⁴⁷ ЦК РКП(б)–ВКП(б) и национальный вопрос. Кн. 1. С. 532–533; РГАСПИ, ф. 17, оп. 25, д. 22, л. 164.

⁴⁸ Подробнее см.: *Круглов В.Н.* Организация территории России в 1917–2007 гг.: идеи, практика, результаты. М.; СПб., 2020. С. 145–149, 172–176.

народов. Их численность становилась одним из факторов, влиявших на место автономии в многоступенчатой федерации, что породило почти перманентные трансформации управленческих структур. В тяжбе между центром и автономиями, автономиями и соседними «русскими» регионами всеми активно использовались символические и прагматические соображения и доводы («борьба против шовинизма и национализма», призывы к учёту «индивидуальных черт каждой автономной единицы» и апелляции к обязанности «проявить чувство» советского гражданства, и др.). К концу 1920-х гг. при решающей роли центра удалось обеспечить компромисс и определённый баланс сил, объективно необходимую поддержку модернизационных программ в национальных регионах.

Федеративная иерархия, организационно-правовые механизмы и неформальные сетевые взаимосвязи позволяли обновлявшимся этнополитическим элитам укреплять власть на местах и влиять на принятие решений центра. Версия о перманентно «внешнем» характере советской системы для них вряд ли уместна. Она сознательно создавалась для непосредственного встраивания элит во все социально-политические институты, как и номенклатура, которая не только включала этнобюрократию, но и специально контролировала наличие националов во всех звеньях власти и гражданских сетях. Приоритеты государственного строительства и социально-экономической модернизации в наличной социокультурной среде порождали специфические способы отношений. Персонализация отношений управления и подчинения, динамика развития бюрократического аппарата и его культуры отразили многовекторный характер взаимодействия традиционных обществ и модернизирующих его институтов и персонажей. Утверждения, что Москва действовала по принципу «разделяй и властвуй», а система управления в лице назначенцев центра функционировала лишь как монолитная вертикаль власти только в направлении сверху вниз, являются весьма упрощёнными и не отражают сложность исторической реальности. Этнополитическая элита — непосредственный субъект нациестроительства, неотъемлемый компонент всей политической системы.

Самая большая и многонациональная федерация — РСФСР — была ядром огромной страны, обеспечив масштабные модернизационные преобразования для каждого из её народов⁴⁹. Сложившаяся за века культурная сложность России не вмещалась в иерархию «национальных квартир» вплоть до сельсоветов, но институциональные рамки позволяли власти реализовать в поликультурном пространстве страны практически все формы и инструменты национальной политики. Устойчивость национально-территориального и административного формата РСФСР, пересекающиеся межэтнические взаимосвязи с цементирующей их русской культурой, несмотря на все испытания и встряски, служат важнейшей основой успешного развития России и примером для бывших республик СССР.

⁴⁹ От «дара модерности» нельзя отказаться не только в силу монополистической апроприации, как пишет историк: *Ssorin-Chaikov N.* Two Lenins: A brief anthropology of time. Chicago, 2017. P. 95–120. Дар этот объективно значим поныне.