

УДК [352 : 323.1 : 94 (477)] «1920/1930»

СТРУКТУРА ТА ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ КОМІСІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН (ЦКНМ) при ВУЦВК (СЕРЕДИНА 1920-х – ПЕРША ПОЛОВИНА 1930-х рр.)

Ольга Слесаренко

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова
Україна, м. Київ, вул. Освіти, 6
e-mail: zholobb@gmail.ru

Україна – багатонаціональна держава, якій у спадок від Радянського Союзу дісталась проблема єдиного штучно створеного радянського народу. Її розв'язання потребує нового погляду на самоідентифікацію громадян різних національностей. Завдання державного апарату полягає у забезпеченні інтересів етноспільнот, сприянні їх розвитку на економічному та культурному рівнях. У цьому контексті увагу привертає діяльність нижньої ланки державного апарату у сфері етнонаціонального регулювання в Україні 1920-х років.

У цій статті ми звернемо увагу на особливості внутрішнього устрою місцевих органів ЦКНМ, а також спробуємо розглянути їх основні види діяльності.

Окремі аспекти винесеної у назву статті теми було розглянуто багатьма сучасними дослідниками національних меншин України міжвоєнної доби, серед яких можна виокремити О. Войналович, М. Журбу, Л. Якубову й інших.

Поряд із Центральною комісією національних меншин при губернських виконавчих комітетах рад утворювалися її місцеві органи, комісії (бюро) у справах національних меншин. У випадках, коли створювати бюро було недоцільно, їхні функції мали виконувати уповноважені, що призначалися відповідними виконавчими комітетами рад.

Постанова ВУЦВК від 29 квітня 1924 р. регламентувала порядок діяльності усієї адміністративно-територіальної структури комісії, включаючи і її низові ланки. Передбачалося, що місцеві губернські органи ЦКНМ повинні були створюватися за таким же принципом, що і Центральна комісія, з тією лише різницею, що місцевий аналог Президії – Бюро губернського комітету нацмен-

шин складатиметься із трьох, а не із чотирьох осіб. Окремим пунктом статті був визначений механізм репрезентації інтересів етнічних меншин тих губерній, де, на думку ВУЦВК, чисельність меншини була недостатньою для окремого представництва. У таких територіальних одиницях інтереси національних спільнот мали забезпечуватись створюваним інститутом Уповноваженого у справах національних меншин при губернських виконавчих комітетах ГВК, що перебував у прямому підпорядкуванні ЦКНМ [1, арк. 2].

24 листопада 1924 р. РНК УСРР прийняла постанову «Про штати губернських комісій у справах національних меншин», якою штат восьми комісій обмежувався 34 співробітниками. До їх складу входили працівники для роботи серед євреїв, німців, поляків, молдаван, греків і болгар [2, с. 929-930].

Компетенція місцевих органів ЦКНМ визначалася затвердженою 9 грудня 1924 р. ВУЦВК «Інструкцією про роботу Бюро і Уповноважених». Вона приймалась у вигляді доповнення до постанови «Про комісію у справах національних меншин при ВУЦВК і її місцевих органів». У зазначеній постанові деталізувалась сфера діяльності та повноважень місцевих організаційних осередків. Зокрема у вступній частині йшлося про підпорядкованість останніх, підзвітність, відносини з апаратами відповідних виконавчих комітетів. У своїй роботі місцеві Бюро або Уповноважені мали керуватися розпорядженням, об'їзниками, інструкціями центральних органів, і діяти згідно з розробленим календарним планом, що погоджувався із відповідним ВК і затверджувався ЦКНМ. Бюро періодично мали звітувати перед вищими інстанціями.

Перелік обов'язків і прав був досить загальний за змістом, та узгоджений із тією структурою завдань, що визначалися державною партією. На перший план висувались завдання, так званого «радянського будівництва». Зокрема Бюро й Уповноважені мали брати участь з правом дорадчого голосу у проведенні виборчих компаній, а у разі необхідності порушувати питання про зміни кордонів адміністративно-територіальних одиниць у залежності від потреб меншин, ініціювати перед ЦКНМ клопотання щодо прийняття необхідних законів. Окрім того, Бюро й Уповноважені мали розробляти та подавати на затвердження виконавчих комітетів проекти обов'язкових ухвал, виявляти норми законодавства, що суперечили інтересам етноменшин, приймати скарги від громадян, проводити їх систематизацію й узагальнення та готувати висновки для органів державної влади, сприяти судовим органам в організації національних судових камер, залученню представників меншин до участі у діяльності громадських організацій, органах влади.

На регіональні Бюро й Уповноважених покладалось завдання збору та розробки матеріалів із питань економіки та побуту меншин; участі у роботі губернських та окружних планових комісіях під час вироблення ними планів і проектів з господарських питань, де б ураховувалися інтереси етнічних спільнот; збору та вивчення матеріалів про стан господарств національних меншин, з'ясування їх економічної міці й ефективності. У культурно-освітній сфері зусилля мали спрямовуватись на вироблення планів просвітньої роботи, на залучення представників окремих етносів до відповідної роботи, розгортанні видавничої діяльності у взаємодії з РНМ Наркомосу [1, арк. 5].

Попередня інструкція та норми, що закладались у ній були відмінені схваленою на Першій Всеукраїнській нараді з роботи серед національних меншин 11 січня 1927 р. Інструкцією «Про роботу комісій і уповноважених у справі національних меншин при окружних і районних виконавчих комітетах». У новій Інструкції було більш чітко виписані принципи роботи, зокрема розмежовувались комісії й уповноважені при окружних і при районних виконавчих комі-

тетах (ОВК та РВК). Порядок утворення окружних комісій та уповноважених передбачав, що їх кількісний склад за погодженням з ЦКНМ визначатиметься відповідними виконавчими комітетами рад, а персональний склад мав призначатися президіями останніх з осіб різних національностей. Комісії обов'язково мали керуватися у роботі нормативно-правовими актами ОVK, діяти на підставі визначених бюджетних видатків.

Друга частина Інструкції визначала перелік напрямків роботи у сфері державного будівництва, економічних і культурно-гуманітарних перетворень. Третя частина містила досить об'ємний перелік прав і містила шістнадцять позицій. Більшість із них включали норми, котрі передбачали спільну роботу з окремими інституціями, спрямовану на вирішення спеціальних завдань. Окружним комісіям (ОКНМ) надавалось право участі на засіданнях президії ОVK, а також її відділів з правом дорадчого голосу; скликання окружних конференцій і нарад; розгляду доповідей органів з питань обслуговування нацменшин; обстеження економічного або культурного розвитку етнічних груп; виявляти ініціативу щодо видання постанов, котрі б поліпшували економічний і культурний стан національних меншин; брати участь у формуванні бюджетів і керувати роботою районних органів ЦКНМ. Була введена процедурна норма, що передбачала проведення засідань комісії не рідше як раз на два тижні. Рішення комісії набирали чинності лише тоді, коли їх схвалювала президія окружного виконавчого комітету. ОКНМ отримали також право брати безпосередню участь у роботі громадських організацій.

Таким чином, можна твердити, що у процесі створення територіальних організаційних структур ЦКНМ, ВУЦВК свідомо проводив подвійний стандарт розбудови механізму представництва інтересів інонаціональної громадськості у регіонах республіки. В одних губерніях зорганізувалися колегіальні органи у структурі місцевих органів влади, підлеглі президіям губернських виконавчих комітетів та ЦКНМ, а в інших – створювався інститут спеціальних уповноважених ЦКНМ, що мали вирішувати поточні питання в одноосібному порядку, керуючись лише власними імперативами й уявленнями про

етнічну справедливість і злагоду.

На засіданнях органів ВУЦВКу затверджувалися не лише кількісний склад, але й етнічна належність керівних працівників місцевих територіальних представників ЦКНМ. Згідно даних витягу з протоколу засідання Малої президії ВУЦВК від 18 листопада 1924 р. Про розподіл членів губернських та округових комісій у справах національних меншин, представництво у місцевих органах ЦКНМ було наступним:

Донецька губернія – 5 співробітників (німці, євреї, греки, татари, китайці); Волинська – 4 (німці, євреї, поляки, чехи); Катеринославська – 5 (німці, євреї, болгари, поляки, молдовани); Київська – 5 (євреї, поляки, латиші, угорці, асирійці); Одеська – 3 (німці, євреї, болгари); Подільська – 2 (євреї, поляки); Полтавська – 2 (німці, євреї); Чернігівська – 1 уповноважений (євреї).

Усього було – 27 уповноважених, з них: 12 росіян. При цьому лише – 19 штатних посад. У подальшому керівний склад місцевих органів зазнавав змін і корегувався не завжди у бік більшого врахування інтересів окремих етносів, а головним чином на догоду політичній кон'юнктурі. Регламентні рішення органів державної влади приймалися зазвичай, аби відповідним чином впорядкувати штати співробітників окружних і районних комісій [3, арк. 65].

З утворенням окружних комісій у справах національних меншин штати співробітників місцевих органів ЦКНМ при ВУЦВК значно зростали. Постановою РНК УСРР «Про штати окружних комісій національних меншостей» (30 травня 1925 р.) для роботи в Одеській окружній комісії у справах національних меншостей було призначено чотири співробітники; Миколаївській, Житомирській, Коростенській, Мелітопольській, Першотравенській, Маріупольській – по три; Херсонській, Вінницькій, Проскурівській, Кам'янець-Подільській, Шепетівській, Київській, Бердичівській, Криворізькій, Катеринославській, Зінов'ївській, Артемівській – по два; Запорізькій, Прилуцькій, Кременчуцькій, Роменській, Конотопській, Чернігівській, Сталінській, Могилівській, Тульчинській, Білоцерківській, Уманській і Черкаській – по одному співробітнику [4, с. 430].

На додаток до встановлених штатів за іні-

ціативою ОВК для роботи серед національних меншин було виділено ще п'ять співробітників [5, с. 40]. Загалом, у складі окружних комісій у справах національних меншин був виділений 31 співробітник для роботи серед єврейського населення, 13 – серед німецького, 8 – серед польського, 4 – серед молдавського, 3 – серед болгарського, 2 – серед грецького. Проте за штатним розкладом окружних комісій у справах національних меншостей тільки одного працівника було призначено для роботи серед російського населення України.

До 1928 р. кількість співробітників окружних комісій у справах національних меншостей зросла до 140 чоловік. Однак зовсім не всі вони працювали успішно. Різним було і ставлення до окружних комісій з боку органів радянської влади. Хоч чимало виконавчих комітетів місцевих рад надавали їх роботі всіляку підтримку, проте були й такі, що прагнули ухилитися від участі у роботі ОКНМ, обмежити їхню компетенцію. У низці округ штати співробітників безпідставно скорочувались або взагалі ліквідовувались. Центральна комісія у справах національних меншостей змушена була апелювати до ВУЦВКу. У грудні 1927 р. Президія останнього, розглянувши одне з таких питань, зобов'язала Першотравенський, Уманський, Полтавський і Роменський ОВК відновити діяльність ліквідованих ОКНМ та Уповноважених у справах національних меншин. При цьому зазначалося, що ліквідація бюро порушує раніше прийняті законодавчі акти, зокрема постанову ВУЦВК і РНК УСРР «Про розширення прав місцевих органів влади та спрощення порядку урядування», що була прийнята 29 квітня 1927 р.

У 1926-1927 рр. почалося утворення комісій і посад уповноважених для роботи серед національних меншостей при окремих районних виконавчих комітетів рад (РВК). За цей період за ініціативою РВК кількість штатних співробітників та уповноважених для роботи серед національних меншин по усіх 24 округах збільшилась із 27 до 112 чоловік. 64 співробітники районних комісій у справах національних меншостей здійснювали роботу серед єврейського населення, 36 – серед польського, 2 – серед німецького [6, арк. 1]. У січні 1931 р. ВУЦВК приймає пос-

танову «Про заведення до штатів деяких районних виконавчих комітетів посади інструктора по роботі серед нацменшостей» [7, арк. 225]. Як наслідок, на початку 30-х років кількість співробітників районних комісій у справах національних меншостей досягла 130 чоловік [8, с. 75].

Посади інструкторів виникали у тих районах де 10% і більше загальної чисельності населення становили представники національних меншин. Зокрема, до цього переліку входили райони: Білоцерківський, Сквирський, Богуславський, Коростенський, Коростишевський, Радомишльський, Лучицький, Малинський, Олевський, Баранівський, Новгород-Волинський, Дзержинський, Троянівський, Базарський, Городинський, Володарський, Черняхівський, Ярунський, Овруцький, Могилівський, Шаргородський, Барський, Жмеринський, Хмельницький, Липовецький, Іллінецький, Копайгородський, Шепетівський, Ружичський, Заславський, Славутський, Старокостянтинопольський, Козятинський, Ніжинський, Бориславський, Ново-Георгіївський, Олександрівський, Червоноградський [9, арк. 6].

Після переходу до обласного адміністративного поділу в Україні у структурі місцевих органів Центральної Комісії у справах національних меншостей відбулися суттєві зміни. 30 квітня 1932 р. ВУЦВК приймає постанову «Про утворення при обласних організаційних комітетах ради фізичної культури, комісії національних меншостей, комісії земельного впорядження трудящих євреїв і комісії сприяння держкредитові та ощадній справі» [10, арк. 84-85]. У постанові йшлося про утворення при обласних організаційних комітетах комісії у справах національних меншостей у складі голови (члена обласного організаційного комітету), його заступника та ще двох співробітників комісії. Робота обласних комісії організувалась за зразком ЦКНМ та планувалась на певний період діяльності (зазвичай на квартал). До планів включався розгляд і вирішення питань, що впливали з партійних установок і лише незначна кількість пунктів присвячувалась проблемам, що нагромаджувались у середовищі нацменшин [11, арк. 15].

Підготовлені бюро чи уповноваженими звіти про проведену роботу ОВК схвалюва-

ли та направляли до ЦКНМ. Зі звітів видно, що завдання, які виконувались на рівні округи, мали досить звужену спрямованість і впливали із загальної концепції підходів ЦКНМ. А тому і звіт складався так аби подати у позитивному ключі кроки органів влади, реальні труднощі, що мали місце в етнонаціональному середовищі, затушовувалась або і взагалі не згадувалась. Разом з тим, у звітних документах зосереджувалась увага на фактах, що підкреслювали ефективність дій відповідних органів. У звіті про роботу Уманського ОВК за період від травня 1927 р. по травень 1929 р. подавалася статистична інформація у розрізі трьох років щодо розвитку мережі шкіл для єврейської та польської молоді, визначався ріст освіченості різних соціальних груп і вікових категорії етносів. Наводились дані про відкриття навчальних закладів, їх матеріально-технічний стан, підготовку педагогічних кадрів тощо [12, арк. 31]. На основі цих звітів ЦКНМ готувала інформацію про свою роботу для ВУЦВК.

Зазначимо, що основним завданням комісії і бюро у справах національних меншостей (губернських, окружних, обласних та інших) була координація діяльності адміністративних і господарських органів, культурно-освітніх, медичних та інших установ з питань обслуговування інтересів національних груп. Показовими у цьому відношенні були Київська й Одеська обласні комісії у справах національних меншостей. За ініціативою Київської була скликана нарада (квітень 1932 р.), у роботі якої взяли участь працівники обласних земельних органів, прокуратури, суду та міліції, колгоспспілки, відділів освіти й охорони здоров'я. Нарада розглянула роботу органів промислової кооперації у місцях компактного проживання національних груп, стан національних культурно-просвітніх установ та інші питання, пов'язані з роботою серед національних меншин. На її засіданнях заслуховувались звіти про діяльність інститутів єврейської та польської культури, Київського Дому народів Сходу й інших установ [13, арк. 40-41].

Місцевим органам з боку ЦКНМ надавалась допомога, консультації, проводилось інструктування апаратними працівниками. На місцях виникало безліч питань, які не можна було розв'язати без допомоги з гори.

Зокрема, через недоукомплектованість штатних працівників – районних уповноважених, виникали труднощі з обслуговуванням районів із досить строкатим розміщенням етносів. Траплялися випадки, коли у районі один Уповноважений від поляків, який володів винятково польською мовою, змушений був працювати з євреями, німцями, чехами, що щільно заселяли край. Безумовно, що у даному випадку, мав місце конфлікт інтересів: уповноважений віддавав перевагу полякам, а решта нацменшин залишались без необхідної уваги та підтримки. Разом з тим робота по інструктуванню протягом 1924-1927 рр. була спонтанною, що пояснювалося відсутністю спеціального інструкторського відділу у центральному апараті ЦКНМ. Використовувана спочатку тактика виклику доповідачів з місць не приносила необхідного ефекту, оскільки не відзначалася систематичністю. Вона відіграла роль примусового засобу, який потребував жорсткого адміністративного контролю і тиску. Найпоширенішою формою керівництва низовими структурами виступало письмове листування, зміст якого головним чином відображав інформацію про виконання вимог циркулярів, що надходили спец поштою [14, арк. 3].

Про напрямки організаційної роботи окрбюро яскраво свідчить звіт Маріупольського ОВК за 1927-1928 рр., який готувався для ЦКНМ. Серед них були: виділення національних районів і сільрад; створення судових камер; розселення та переселення євреїв і німців; задоволення культурно-соціальних потреб; розв'язання питань кооперування та колективізації. Робота засідання бюро ОВК обов'язково протоколювалась. Протокол виконував роль документа, який не лише систематизував роботу структури, але й свідчив про її діяльність, що контролювалась ЦКНМ. У традиційних «рядових» документах містився здебільшого тенденційний перелік рішень і постанов, які впливали з директив партійних і радянських органів, ЦКНМ.

У середині 1930-х років місцеві органи

ЦКНМ були реорганізовані. У 1934 р. Комісія у справах національних меншин при обласних виконавчих комітетах рад і Молдавської АСРР були ліквідовані, а замість них при Київському, Вінницькому та Донецькому ОВК утворювалися відділи по роботі серед національних меншин у складі завідуючого відділом і двох інспекторів. При Харківському та Чернігівському обласних виконавчих комітетах, а також при ЦВК Молдавської АСРР виділялись лише посади інструкторів для роботи серед національних меншин.

Отож, еволюція місцевих органів ЦКНМ відбивала загальну тенденцію уніфікації структури державної влади, а інтенсивність їх роботи залежала від політичних імпульсів, що надходили з партійних установ. Поступово місцеві органи ЦКНМ були позбавлені будь-якої самостійності й ініціативи, а їхні дії спрямовувалися не на задоволення потреб і відстоювання інтересів національних меншин, а на реалізацію внутрішньополітичних кампаній, що проводились у країні. Зміцнення тоталітарного режиму перетворювало вказану структуру на формальний придаток до виконавчої гілки радянської влади, що відповідало її маріонетковому стану, який склався на той час.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Глинский А.Б. Национальные меньшинства на Украине / А.Б. Глинский. – Х., К.: Центриздат, 1931. – 77 с.
2. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-селянського Уряду України. – 1925. – № 13-14.
3. Центральний державний архів вищих органів влади (далі – ЦДАВО України), ф.413, оп.1, спр.10.
4. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-селянського Уряду України. – 1932. – № 8.
5. ЦДАВО України, ф.1, оп.3, спр.2100.
6. ЦДАВО України, ф.413, оп.1, спр.3.
7. ЦДАВО України, ф.1, оп.3, спр.2122.
8. ЦДАВО України, ф.413, оп.1, спр.42.
9. ЦДАВО України, ф.413, оп.1, спр.559.
10. Первое Всеукраинское совещание по работе среди национальных меньшинств. – 8-11 января 1927. Стенографический отчет, резолюция, постановления и материалы. – Х.: Издание ЦКНМ при ВУЦИК, 1927. – 230 с.
11. ЦДАВО України, ф.413, оп.1, спр.259.
12. ЦДАВО України, ф.413, оп.1, спр.399.
13. ЦДАВО України, ф.413, оп.1, спр.583.
14. ЦДАВО України, ф.413, оп.1, спр.28.

Слесаренко Ольга *Структура та діяльність місцевих органів Центральної комісії національних меншин (ЦКНМ) при ВУЦВК (середина 1920-х – перша половина 1930-х рр.)*

Охарактеризовано будову місцевих органів Центральної комісії національних меншин при Всеукраїнському виконавчому комітеті. Розглянуто визначені спеціальними нормативно-правовими документами основні век-

тори їх діяльності упродовж середини 1920-х – першої половини 1930-х років. Досліджено розгортання мережі губернських, окружних і районних комісій ЦКНМ. Визначено кількість і національний склад членів регіональних структур державного управління у сфері етнонаціональної політики.

Ключові слова: Центральна комісія національних меншин, Україна, радянська влада, національна політика

Слесаренко Ольга Структура и деятельность местных органов Центральной комиссии национальных меньшинств (ЦКНМ) при ВУЦВК (середина 1920-х – первая половина 1930-х гг.)

Характеризуется структура местных органов Центральной комиссии национальных меньшинств при Всеукраинском исполнительном комитете. Рассматриваются определенные специальными нормативно-правовыми документами основные векторы их деятельности в течение середины 1920-х – первой половины 1930-х годов. Исследуется развертывания сети губернских, окружных и районных комиссий ЦКНМ. Определено количество и национальный состав членов региональных структур государственного управления в сфере этнонациональной политики.

Ключевые слова: Центральная комиссия национальных меньшинств, Украина, советская власть, национальная политика

Slesarenko Olga Structure and activities of the local authorities of the Central Commission of National Minorities (CCNM) at UCEC (mid-1920 – the first half of the 1930s)

The article characterized by the structure of the local Central Commission for National Minorities of the Ukrainian Executive Committee. We consider some special legal documents of the main vectors of their activities during the mid-1920s – the first half of 1930. We study the deployment of provincial, district and regional commissions CCNM. Defined by the number and ethnic composition of members of the regional structures of public administration in the field of ethnic policy.

Keywords: Central Commission for National Minorities, Ukraine, Soviet Power, national policy

Рецензенти:

Тригуб О.П., д.і.н., професор

Шитюк М.М., д.і.н., професор

Надійшла до редакції 18.03.2016 р.