



УДК 9(С18Тув) + 32(С18Тув)

Органы публичной власти в сфере миграционной политики в Тувинской Народной Республике (1920–1940 гг.)

А. В. Павлова

Тувинский государственный университет, г. Кызыл

Данная работа посвящена анализу правовой основы миграционной политики в Туве, которая была обусловлена развитием системы государственного управления и установлением межгосударственных отношений с СССР и МНР.

Ключевые слова: миграционная политика, система государственного управления в Туве, межгосударственные отношения.

Анализ исторической практики показывает, что мотивы к переселению формируются при непосредственном участии государства. Эти мотивы требуют формирования институциональных правовых норм, создания необходимых экономических и социальных условий. Развитию законодательной базы, регулировавшей переселение в Туву в период 1920–1940 гг. и выезд за ее пределы, способствовала активизация законотворческой деятельности в сфере переселенческой политики, в том числе принятие Конституций, подписание договоров и соглашений с соседними странами.

Основными тенденциями в развитии государственного управления в Туве являлись централизация и локализация власти в регионе при моделировании унифицированной модели властных отношений, в ходе выстраивания которой складывались отношения «центр – регион», где центральной властью выступало Советское правительство, а его местным уровнем и представителем на территории Тувы – Центральный Совет ТНР (первое правительство, образованное на Учредительном Хурале в 1921 г.), преобразованный в феврале 1922 г. в Совет Министров ТНР.

Таким образом, система органов государственного управления в Туве строилась на основе опыта деятельности государственных учреждений, расположенных в центральной части СССР, но с учетом особенностей самой республики, что обеспечивалось соблюдением общих принципов ориентированности на формирование централизованной системы управления от уровня центра до уровня сибирского региона.

Образование независимой Республики Танну-Тува Улус способствовало и образованию новой межгосударственной формы развития советско-монгольско-тувинских отношений. Первыми основными решениями тувинского государства по внешним вопросам были резолюции Всетувинского уч-

редительного хурала (съезда) 1921 г. о создании в Туве Русской самоуправляющейся трудовой колонии (РСТК) [2, с. 82–85].

Как уже было сказано, в феврале 1922 г. на 1 съезде Тувинской народно-революционной партии (ТНРП) был сформирован Совет Министров Тувинской народной республики, а также были учреждены министерства: иностранных дел, внутренних дел, юстиции и военных дел, а в конце 1922 г. министерство финансов. Председателем Совета Министров и одновременно министром иностранных дел был избран Маады Лопсан-Осур [6, с. 1].

Самостоятельного органа, в компетенцию которого входил бы весь комплекс вопросов в миграционной сфере в период ТНР в республике не существовало. Функции регулирования въезда и выезда иностранных граждан были распределены между Министерством иностранных дел ТНР, Русской самоуправляющейся трудовой колонией и представительством Народного комиссариата иностранных дел РСФСР в Урянхае. В их задачу входила организация контроля за выездом и въездом граждан на территорию Тувы (выдача, продление разрешений на проживание, вопросы возвращения и др.).

В связи с выводом из Тувы советской воинской части 1 февраля 1923 г. распоряжением НКВД РСФСР его представительство в Урянхае в лице уполномоченного при советских военных частях упразднили, вместо него учреждалось консульство НКВД СССР. Консульство строило свою работу на основании сохранившего юридическую силу декрета СНК РСФСР об организации консульств от 18 октября 1918 г. [1, с. 524].

Согласно письму Уполномоченного народного комиссариата РСФСР по иностранным делам в Урянхае Фальского Ф. Г. от 31 января 1923 г. № 24 «Представительство Народного Комиссариата по Иностранным Делах РСФСР в Урянхае в лице Уполномоченного при Советских Военных Частях упразднено на основании распоряжения Наркоминдела. С 1-го февраля 1923 г. Представительство создано в лице Уполномоченного в правах и обязанностях Консула, согласно декрета Совета Народных Комиссаров о консулах от 18 октября 1918 г.» [3, с. 29]

Как и любое другое государство, республика проводила миграционную политику путем совершения различных действий законодательного характера.

Так, из письма Уполномоченного народного комиссариата РСФСР по иностранным делам в Урянхае Фальского Ф. Г. в адрес Танды-Тувинского Народного Правительства от 19 февраля 1923 г. следовало, что с 19-го февраля 1923 г. вводятся консульские сборы за визу в сумме 3 руб., за явку в сумме 1 руб. 50 коп., за выдачу разного рода удостоверений в сумме 3 руб., за дачу справок и копий – в сумме 1 руб. 50 коп., за заверение подписей в сумме 2 руб., за перевод и заверение переводов в сумме 5 руб., за нотарирование в сумме 5 руб., за выписку из нотариальных книг в сумме 3 руб., за выдачу удостоверений на проживание в Урянхае в сумме 5 руб. [3, с. 31].

24 февраля 1923 г. Ф. Г. Фальский довел до сведения МИД танну-тувинского правительства инструкцию, которой советское правительство в Туве руководствовалось при выполнении консульских и нотариальных функций. В ней говорилось, что «все сделки и соглашения, имеющие юридическо-

экономическое значение между Исполкомом Колонии и Урянхайским правительством», а также между колонистами должны быть заверены в консульстве. Сделки между колонистами и тувинцами, заверенные исполкомом РСТК, получали юридическую силу только после регистрации в консульстве [5, с. 322–323].

В начале 1920-х гг. Министерство иностранных дел ТНР периодически направляло в адрес монгольского правительства запросы, которые последнее, как правило, оставляло без ответа. В 1923 г. из Улан-Батора поступила нота, в которой правительство Монголии отказалось признать суверенитет тувинского государства. Свою позицию оно обосновывало тем, что, по его мнению, «...Танну-Тува является составной частью Монголии» [7, л. 31–32]. 30 марта 1923 г. МИД Тувы направил правительству и МИД Монголии ответную ноту, где указывалось, что тувинский народ проживает «вне пределов Халха-Монгольской территории и является самостоятельным народом, имеющим особый язык» и только одинаковую с монголами веру. В ноте также содержалась ссылка на «согласие и сочувствие» Советской России работе по государственному устройству Тувы [7, л. 31об.].

Таким образом, правительство Внешней Монголии, в начале 1920-х гг. пыталось по дипломатическим и межпартийным каналам в одностороннем порядке, в обход России, добиться вхождения Тувы в состав монгольского государства [5, с. 326].

13 января 1923 г. МИД танну-тувинского правительства установил правила перехода тувинско-советской границы. В Отношении от 13 февраля 1923 г. в адрес уполномоченного НКВД РСФСР в Урянхае Ф. Г. Фальского сообщалось об установлении постов на участке Шивилиг-Карасуг [9, л. 1, 17].

Из Инструкции Полномочной Комиссии ЦИК СССР консулу СССР в Урянхае, Райбюро РКП и Президиуму Исполкома РСТК от 15 августа 1924 г. следовало, что во всех вопросах политического и военного значения консулу СССР принадлежало решающее слово. В случае свое несогласия – консул СССР имел право отмены решений органов РСТК, данным органам же предоставлялось право обжалования его распоряжений перед НКВД СССР, однако, не приостанавливая их выполнения [9б, л. 37].

29 декабря 1926 г. было утверждено «Положение об иностранцах, живущих в пределах Тувинской Народной Республики», которым для иностранных граждан в Туве, не имевших документов, удостоверяющих личность, вводились виды на жительство, а для имевших заграничные паспорта – визы на период пребывания в ТНР [8, л. 1].

В 1927 г. консульство СССР в ТНР было преобразовано в полномочное представительство [4, с. 119].

Исходя из изложенного, видно, что только в середине 1920-х годов были установлены дипломатические отношения с СССР и МНР, и произошло правовое закрепление независимости тувинского государства. Вступив в межгосударственные отношения с соседними странами, ТНР стала равноправным участником международного сообщества [10, с. 40].

В июне 1932 г. была сформирована смешанная тувинско-монгольская комиссия. Результатом ее работы стало подписание четырех протоколов, определявших прохождение границы, порядок предоставления гражданства населению территорий, подлежащих размежеванию, право пользования лесными и прочими угодьями в пограничной местности.

22 декабря 1932 г. ТНР ратифицировала соглашение об определении тувинско-монгольской границы, о чем уведомила нотой полномочного представителя Монголии в Туве [5, с. 370].

Предоставление Совету Министров Тувы права на самостоятельное заключение с иностранными государствами договоров, не подлежащих ратификации, позволило оперативно перевести многие советско-тувинские межведомственные контакты на договорную основу. Так, в течение 1939–1941 гг. через полпредство ТАР в СССР заключаются следующие соглашения: с «Совмонтвудторгом» – об импорте советских товаров в Туву, с «Техноэкспортом», с «Аэрофлотом» – об установлении регулярного воздушного сообщения между СССР и Тувой [5, с. 363].

При таких обстоятельствах, неотъемлемой стороной становления тувинского государства в течение 1920–1940 гг. явилось создание, определение функций и задач органов внешних сношений. Порядок их формирования и круг компетенций закреплялись конституциями республики.

Разработка и принятие комплекса институтов, регулирующих этапы переселения в рассматриваемый период являлись одним из приоритетных направлений государственной политики как ТНР так и СССР. Становление системы государственного управления в Туве проходило по пути использования управленческого воздействия на процессы жизнедеятельности, а также на основе гибкого применения общегосударственных подходов и политико-правовых институтов, с учетом сложившихся систем традиционного управления и обычного права местного населения с целью внедрения окраинной территории в состав советского государства и обеспечения геополитической устойчивости СССР.

1. Документы внешней политики СССР. М., 1957. Т. 1.
2. *Дубровский В. А.* Создание суверенного государства в центре Азии. Бай-Хаак, 1991.
3. История ТНР в архивных документах. 1921–1944 гг. Новосибирск : Сиб. кн. изд-во, 2011.
4. История Тувы. М. : Наука, 1964. Т. 2.
5. История Тувы : в 3 т. Т. 2 / под общ. ред. В. А. Ламина. Новосибирск : Наука, 2007.
6. РФ ТИГИ. Д. 420, разд. 24.
7. ЦГА РТ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 92 «в».
8. ЦГА РТ. Ф. 92. Оп. 1. Д. 31. Л. 2–3; д. 3. Л. 1.
9. ЦГА РТ. Ф. 100. Оп. 1. Д. 3.
10. *Шостакович С. В.* Политический строй и международно-правовое положение Танну-Тувы в прошлом и настоящем. Иркутск, 1929.

Public Authority in Migration Policy in the People's Republic of Tuva (1920–1940)

A. V. Pavlova

Tuva State University, Kyzyl

This article analyses legal foundation of the migration policy in Tuva which was conditioned by the development of the public administration system and the establishment of intergovernmental relationship with USSR and PRM.

Key words: migration policy, public administration system in Tuva, intergovernmental relationship

Павлова Анна Владимировна – аспирант кафедры теории и истории права и государства Тувинского государственного университета, 667000, г. Кызыл, ул. Ленина, д. 36, тел.: 89069977073, e-mail: anna77pavlova@mail.ru

Pavlova Anna Vladimirovna – Postgraduate student of the Department of Theory and History of Law and State, the Tuva State University, 667000, Kyzyl, Lenin St., 36, phone 89069977073, e-mail: anna77pavlova@mail.ru