



Оригинальная статья

DOI: 10.17748/2219-6048-2026-18-4-19-40

УДК: 930.01

EDN: WGENGI

**НА СМЕНУ СОВЕТСКОГО ЦЕНТРАЛИЗМА И АВТОРИТАРИЗМА:
СИСТЕМЫ «УПРАВЛЕНИЕ» И «РЕГУЛИРОВАНИЕ»
МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ
В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹**

Николай Федорович Бугай

Центр «Историческая наука России»,

Институт российской истории Российской академии наук

г. Москва, Россия

ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-8363-1638>

nikolay401@yandex.ru

Аннотация: В представленной статье автор в качестве основного вопроса исследования рассматривает роль и место принципов «регулирование» и «управление» межэтническими процессами. С этой целью привлекаются работы как предшественников, так и архивные документы. Автор, непосредственно занимаясь проблемами государственной национальной политики, также затрагивал отдельные вопросы управления ею; в этом плане имеет свои публикации, суждения, как и видение темы в целом. В публикациях он касается степени изученности самой государственной национальной политики в исследуемый период. В представленной статье рассмотрены особенности формирования сообщества народов в государстве, начиная с 1917 г. и до конца 1980-х годов. Особое внимание уделено условиям применения принципов регулирования и управления в

¹ Работа выполнена в рамках государственного задания Минобрнауки России для ИРИ РАН (тема 01492025-0011 Изучение науки и культуры России: актуальные проблемы, НИОКТР 125022002761-6)

регионах, практических мер в стабилизации межэтнических отношений, роли названных принципов в управлении и регулировании межэтнических отношений. Органам власти (исполнительной системе) пришлось работать в 1990-е годы – сложный период существования российской государственности, связанный с межэтническими конфликтами. **Методы.** Как в непосредственном изложении ситуации в государстве, сформировавшихся систем регулирования и управления межэтническими процессами в рассматриваемый период (до конца 1980-х годов), так и в ходе дальнейшего изучения итогов темы самым важным подспорьем остаются существующие обобщающие публикации – весомый аргумент для всестороннего представления роли и места такой социальной технологии, как регулирование процессов государственного нациестроительства в условиях России. В связи с этим важно представить и историографию проблемы. Это позволит всесторонне обосновать необходимость постепенного перехода к новым формам и методам применения технологий исторического исследования – социальному методу, методам констелляции, альтернативы. Их использование позволяет глубоко раскрыть проблему, расширить представление применительно к другим сферам жизни, в том числе межэтническим отношениям, если не в первую очередь, в решении многих сторон жизни этнических общностей. Появляется возможность выявить успехи и недостатки в нациестроительстве, наполнить новым содержанием, в том числе через экономику и духовную сферу. **Заключение.** Несомненно, в осуществлении этих начинаний многое было сделано исполнительными органами государственной власти, их структурными составляющими (департаменты, комиссии, управления, отделы, рабочие группы, представительства и др.). Изучение их опыта должно быть продолжено. Их работа была подчинена урегулированию конфликтных ситуаций, достижению мира и гражданского согласия в многонациональном сообществе.

Ключевые слова: система, регулирование, управление, метод, принцип, государство, нациестроительство, технологии, этническая общность, сфера, конфессия, обстановка, мир

Цитирование: Бугай Н.Ф. На смену советского централизма и авторитаризма: системы «управление» и «регулирование» межэтнических отношений в регионах Российской Федерации. // Историческая и социально-образовательная мысль. 2026. Т.18 №4. С. 19-40 EDN: WGENGI
DOI: 10.17748/2219-6048-2026-18-4-19-40

Original article

**REPLACING SOVIET CENTRALISM AND AUTHORITARIANISM:
SYSTEMS OF "MANAGEMENT" AND "REGULATION"
OF INTERETHNIC RELATIONS
IN THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION¹**

Nikolay F. Bugai

Center "Historical Science of Russia"

Institute of Russian History of the Russian Academy of Sciences

Moscow, Russia

ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-8363-1638>

nikolay401@yandex.ru

Abstract: In the presented article, the author considers the role and place of the principles of "management" and "regulation" of interethnic processes as the main research question. For this purpose, the work of predecessors and archival documents are involved. The author himself, dealing with problems of state national policy, also touched upon certain aspects of the problem of managing different areas of both the issues of national policy and its components, as well as the real problem, the author has his own publications, judgments, as well as a vision of the topic as a whole. In his publications, he concerns the degree of study of the state national policy itself in the period under study. The presented article examines the peculiarities of the formation of a community of peoples in the state, from 1917 until the end of the 1980s. Particular attention is paid to the conditions for the application of the principles of regulation and management in the regions, practical measures to stabilize interethnic relations, the role of these principles in the management and regulation of interethnic relations. The authorities (executive system) had to work in the 1990s during the difficult period of the existence of Russian statehood associated with interethnic conflicts. **Methods.** Both the direct presentation of the situation in the state, the formed systems of regulation and management of ethnic processes in the period under review (until the end of the 1980s), and in the course of further study of the results of the topic, the existing generalizing publications remain the most important help – this is a weighty argument for a comprehensive presentation of the role and place of such social technology as regulation of state nation-building processes in Russia. In this regard, it is important to present the historiography of the problem. This will make it possible to comprehensively justify the need for a gradual transition to new forms and methods of using historical research technologies – consocial methods, constellations, alternatives.

¹ This work was completed as part of a state assignment from the Russian Ministry of Education and Science for the Institute of Russian Institute of Science (RAS) (Topic 01492025-0011 Study of Russian Science and Culture: Current Issues, НИОКТР 125022002761-6)

Their use allows you to deeply reveal the problem, expand the representation in relation to other areas of life, including interethnic relations, if not in the first place, solving many aspects of the life of ethnic communities. There is an opportunity to identify successes and shortcomings in nation-building, to fill with new content, including through the economy and the spiritual sphere. **Conclusion.** *Undoubtedly*, in the implementation of these undertakings, much has been done by the executive bodies of state power, their structural components (departments, departments, departments, working groups, representative offices, etc.). The study of their experience should be continued. Their work was subordinated to resolving conflict situations, achieving peace and civil harmony in a multinational community.

Keywords: system, regulation, management, method, principle, state, nation-building, technology, ethnic community, sphere, denomination, situation, world

For citation: Bugai N.F Replacing soviet centralism and authoritarianism: systems of "management" and "regulation" of interethnic relations in the regions of the russian federation. Historical and Socio-Educational Idea. 2026. Vol. 18. № 4 P 19-40 (In Russ.). EDN: WGEHGI

DOI: 10.17748/2219-6048-2026-18-4-19-40

Введение. Преобладающими принципами во взаимодействии и связях оставались принципы регулирования и управления процессами межэтнических отношений, как и многих других направлений общественной и народно-хозяйственной жизни.

Тем не менее принципы управления и регулирования межэтнических отношений не должны исключать из теории и практики *религиозный фактор*. Такая необходимость обусловлена наличием прежде всего традиционных религий (православие, ислам, буддизм, иудаизм) и до тысячи разных ответвлений от них.

Конечно, прочной опорой для управленческого аппарата в этом направлении оставалось тесное взаимодействие конфессий с органами высшей законодательной и исполнительной власти и в мирной обстановке, и в военных условиях.

Обсуждение. Обращение к столь сложной проблеме актуально. Только с учетом прошлого исторического опыта можно выстраивать модель управления современным обществом, и особенно многонационального, каким является Российская Федерация, вырабатывать формы и методы проявления принципов государственного управления, определять приоритеты органов исполнительной государственной власти.

Россия во все времена оставалась страной со сложной структурой этнического населения, что не могло не оказывать влияния на развитие общества, особенно в период смены власти. Межэтнические отношения зачастую определяют не только территорию, но могут менять государственное устройство. Ход событий, сама реальность состояния Российской Федерации в 1990-е годы как раз и подтверждает настоящий вывод.

По поводу обозначенных в заглавии социальных явлений доктор исторических наук А.М. Дубровский в одном из своих исследований, уделяя внимание проблемам исторической науки и опираясь на богатый материал, поставил целью «восстановить атмосферу», в которой жили и трудились историки СССР в 1930 – 1940-е годы – «люди науки» и «люди власти». Автор констатирует, что «тенденция к русоцентризму, к героизации русского народа не могла не отразиться на такой важной стороне отечественной истории, как истории остальных народов».

В России сложилось исторически, что названная проблема всегда рассматривалась органично, с учетом развития самой государственности, ее национального, конфессионального и других факторов.

Применительно к 1990-м годам прошлого века и началу века XXI к числу таких задач относились:

- обеспечение единства и целостности России в новых условиях развития российской государственности;
- согласование общегосударственных интересов всех населяющих ее народов;
- налаживание всестороннего сотрудничества, соработничества;
- формирование сознания межэтнической солидарности и воспитание культуры межнационального общения;
- развитие национальных языков и культур.

Именно благодаря объединяющей роли русского народа во все времена на территории России сохранилось уникальное единство и многообразие, духовная общность и союз различных народов.

Предыстория. Разумеется, на всех этапах исторического процесса в государстве уделялось пристальное внимание национальным вопросам, формированию единого многонационального сообщества. Этот фактор в общественном развитии России не установился сам по себе. Опыт достижения единства в многонациональном сообществе вырабатывался поколениями. На каждом из этапов истории он приобретал свою особенность и специфику, которые характеризовались то жесткими формами правления с крайним централизмом, то стремлением перехода к умеренным демократическим формам правления (расдецентрализация власти), то возможностями перехода к широким формам демократии.

Самодержавие, имея дело с уникальной по составу населения страной, группировало народы по общим характеристикам на всей территории, выстраивая соответствующий жесткий механизм управления ими (институт наместничества, государственные комитеты и т.д.). Накапливался и определенный опыт организации государственного руководства, сотрудничества с элитами на местах. В этой связи важным фактором выступала моральная поддержка власти со стороны нерусских народов. Это позволяло Всероссийскому Демократическому совещанию *в сентябре 1917 г. провозгласить Российскую империю Российской Республикой.*

Следует отметить, что введение в России советской формы правления с 1917 г. и осуществление регулирования развивавшихся национальных процессов также не формировались на голом месте. Учитывался имеющийся опыт их регулирования, накопленный в досоветское время, особенно начала XIX века.

Уже тогда проявлялась возможность практического воплощения в государственных структурах власти конститутивных демократических норм правления, например в государственных думах, Учредительном собрании, во Временном правительстве, избравшем основой политического управления страной не принуждение и насилие, но добровольное подчинение свободных граждан суверенитету избранной ими парламентской корпорации и т.д.

Об этом красноречиво свидетельствует и тот факт, что в составе первых государственных дум были представлены многие этнические общности, которые могли если не защищать интересы меньшинств, то, несомненно, ставить вопросы организации их жизни и взаимодействия.

В составе 1-й Государственной думы (1902–1906 гг.) были избраны 448 депутатов из 523: 265 из них – великороссы (русские – 59,1%), 77 чел. – украинцы, белорусы, обрусевшие мордва и вотяки (17%), 106 чел. – представители других этнических общностей.

Во 2-й Госдуме России (20 февраля – 2 июня 1906 г.) из 524 депутатов было избрано 518: русских – 366 депутатов (87,6%), других этнических общностей – 52 депутата (13, 4%);

В 3-й Госдуме (1 ноября – 9 июня 1912 г.) 442 депутата: 350 – русских (79,7%), представителей других этнических общностей – 90 чел., в том числе немцев-колонистов – 24 чел.;

В 4-ой Государственной думе России (ноябрь 1912 г. – октябрь 1917 г.) было 442 депутата: 361 – русские, 81 – нерусской национальности, представители других этнических общностей России (28,3%).

Таким образом, в составе корпуса депутатов первых четырех государственных дум России представители различных этнических общностей исчислялись в диапазоне от 13% до 28%.

Разумеется, представительство от национальных регионов, губерний в составе дум было урезанным, но тем не менее при формировании депутатского

корпуса учитывалась национальная составляющая. Правда, сложно делать выводы об эффективности работы нерусских депутатов в плане защиты коренных интересов нерусского населения России. Однако соблюдены были правила взаимодействия в государстве между народами, включая этнические меньшинства, и властью. Этим формам взаимодействия придавался демократический характер.

После победы социалистической революции в России предстояло провести объемную и длительную работу по созданию и развитию социалистического уклада. Бывшей Российской империи впервые предстояло ограничить деятельность остатков прежнего строя и в городе, и в деревне, особенно в сфере управления, и создать обстановку для реализации поставленных задач (экспроприация помещиков и буржуазии, передача базы хозяйствования в собственность Советской Республики, ликвидация помещичьего землевладения и пр.). Решение этих задач было подчинено Советам. В связи с этим предстояла и задача по укреплению новой государственной власти, решению организационных приоритетных вопросов, прежде всего военных, связанных с проблемой укрепления созданного нового аппарата власти, внедрению в жизнь новых демократических начал.

Советская власть становилась новым аппаратом, в том числе и для того, чтобы народом решались и многие другие задачи, в частности научить управлять государством, организации производства в общенациональном масштабе, то есть создать условия для обеспечения возможности осуществления мер по управлению государством, что требовало решения в первую очередь и такой задачи, как подавление сил сопротивления совершению революционных преобразований.

Словом, проблемы политики, решение организационных вопросов по завоеванию политической власти сосредоточивались в формируемой системе Советов. Каким же образом выстраивалась эта составляющая борьбы за власть?

На октябрь 1917 г. на территории России насчитывалось 1429 Советов [3, с. 560]. Летом 1918 г. Советы существовали на территории 28 губерний (население – 64 536 чел.). Если на III Всероссийском съезде советов были представлены 370 Советов, то на IV – уже 615 Советов (от 64 губерний). А в работе Восьмого съезда Советов (декабрь 1919 г.) участвовали представители от 77 губерний и национальных регионов республики.

Наряду с названными задачами ощущалась сразу же потребность в составляющей своеобразие переживаемого момента третьей задаче – организации управления Россией. «Эта задача ставилась и решалась нами, – писал в то время В.И. Ленин, – на другой же день после 25 октября 1917 г., но до сих пор (февраль 1918 г. – *Н.Б.*), пока сопротивление эксплуататоров принимало еще форму отрывной Гражданской войны, до сих пор задача управления не могла стать главной, центральной» [6, т. 36, с. 172].

В той обстановке она оставалась главной. Россия, естественно, превращалась в государство с эффективно действующим аппаратом власти, способным управлять. Трудность переживаемого момента состояла в том, чтобы понять

особенности перехода от главной задачи убеждением народа в необходимости военного подавления эксплуататоров и решения главной задачи – эффективного управления [6, т. 36, с. 172, 173].

Несомненно, при рассмотрении проблем управления, его форм, методов, а также принципов приобретает особую ценность опыт прошлого. Для России этого времени, до 1917 г., сразу же после свершения революции, пришлось перестраивать фактически всю систему управления государством.

Было также целесообразно использовать все лучшее и полезное для государства в его новом формате, в новых условиях существования. И опыт прошлого как раз был к месту. Важно было учитывать исторические традиции российского многонационального сообщества, выверенные жизнью подходы к решению разного рода проблем.

Россия представляла собой и до 1917 г., и в последующий период своего развития многонациональное государство (на ее территории проживало, по данным Всесоюзной переписи 1929 г., более 220 этнических общностей). И эта специфика государственности непременно должна была учитываться в процессе формирования нового политического порядка такой многонациональной и многоконфессиональной страны. В ней отчетливо просматривались и географический, социально-экономический, геополитический, национальный, религиозный, внешнеполитический, демографический и другие факторы.

С учетом такой сложной конгломерации необходимо было выстраивать и управление государством, определиться с такими основополагающими принципами, как «управление» и параллельно следующим с ним принципом «регулирования» социальных процессов, в том числе и самых сложных – межэтнических отношений. В реальности они были органичными, остальные побочные направления системы управления и регулирования процессами происходили уже от них.

Это вовсе не означает, что они были незыблемы. Конечно, реальность вызвала к жизни изменения и дополнения. В связи с необходимостью наполнения системы новыми технологиями требовалось постоянное внимание к проходившим изменениям в обществе, применению того или иного принципа, их соответствию с решаемыми задачами. Опыт прошлых поколений в этом случае был и важным, и полезным.

Словом, эволюционный процесс названных принципов отличался высоким уровнем совершенствования и учетом обстановки, определялась необходимость применения того или иного принципа.

Параллельное существование названных принципов в реальности преследовало целью не отторжение, а наоборот, их применение с учетом постоянной востребованности. Гибкость такого применения объяснялась всесторонней проверкой их эффективности на опыте прошлых поколений.

Однозначно, в новых условиях необходимой была и адаптация к новым условиям применения иных социальных технологий, они вырабатывались с единственной целью – совершенствования методов применения названных принципов решения задач, выдвигаемых перед обществом и органами исполнительной власти в государстве.

В предлагаемом научном исследовании автор стремится максимально всесторонне охватить эту проблему в научном плане, выяснить специфику, применение названных принципов прежде всего в тех условиях, в которых пребывало многонациональное сообщество. Для России, а затем и Советского Союза, характерно частое применение названных принципов как в совокупности, так и в индивидуальном применении на практике одного из них.

На практике Советов военная роль отводилась *организациям параллельного управления (структурные составляющие Советов – исполком, военный отдел и др.)* неуклонного проведения в жизнь постановлений советской власти, – таковой оставалась «насущная задача власти Советов», такое условие политической победы советского типа государства. В этом случае не должен был допускаться формализм в решении этих задач. Практически требовалось «наладить и проверять на регулярной, повседневной работе управление».

Определенные попытки демократических преобразований проявлялись и в составе Учредительного собрания (январь 1918 г.), которое, как известно, было распушено, хотя в то же время рассматривалось как высшая форма демократии. Однако развитие событий на этом историческом этапе России вызвали к жизни Советы, выступавшие формой диктатуры пролетариата и признававшиеся более высоким типом демократии. После этого из советского законодательства устранилось даже само название «Учредительное собрание» (18 января 1918 г.).

Конечно, примечательным событием того времени явилось принятие Всероссийским съездом советов Декларации, провозглашавшей образование РСФСР, а также получившая одобрение национальная политика советской власти. В связи с этим было принято постановление «О федеральных учреждениях Российской Республики». Словом, власть укреплялась благодаря юридическим основам.

Постепенно в России выстраивалась система Советов: в октябре 1917 г. их насчитывалось 1429 [3, с. 560], летом 1918 г. Советы существовали на территории 28 губерний (64 536 человек населения). Если на 3-м Всероссийском съезде Советов были представлены 370 Советов, то на 4-м – 615 Советов (от 64 губерний), а в работе 7-го Всероссийского съезда Советов (9 декабря 1919 г.) участвовали представители уже от 77 губерний, областей и национальных районов республики.

Конституция РСФСР 1918 г. придавала органам советской власти необходимую стройность и единообразие. Действовали Всероссийский съезд Советов,

ВЦИК и СНК (с наркоматами). Для управления казачеством на местах создавался специальный Казачий отдел ВЦИК.

Конституцией были определены принципы национальной государственной политики, роль и место Советов в регулировании национальными процессами. Каждой этнической общности предоставлялось право самостоятельно решать вопрос об участии в советском федеральном строительстве и федеральных учреждениях власти. Было даже заявлено о праве свободного самоопределения, вплоть до отделения.

Строительство советской системы управления в национальных районах развернулось в значительной мере в начале 1920-х годов. Проводилась эта акция параллельно с продолжавшейся Гражданской войной и административно-территориальными преобразованиями [2, с. 115].

Разумеется, Гражданская война в стране вызвала необходимость внесения определенных корректив в сам процесс советского строительства, отработку материалов, связанных и с управлением, и регулированием процессов, прежде всего в межэтнических отношениях, как в центре, так и на местах.

При этом еще на 3-м Всероссийском (объединительном) съезде Советов (1918 г.) был взят курс именно на применение эффективных форм управления и регулирования происходившими в обществе процессами, прежде всего отношений в многонациональном государстве. Параллельно наблюдался и процесс внесения разного рода коррективов, с учетом того, что страна в совершенно новых условиях занималась решением проблем молодого государства. Принимались одновременно попытки и научного анализа с учетом специфики регионов страны.

Существенной особенностью советской государственности явилось создание более 50 национально-территориальных образований с соответствующим аппаратом власти (автономия, республика, автономная область, национальные районы, Советы), претендовавших на статус государственности. Это было одним из важных событий советской диктатуры, периода начавшегося нациестроительства. Однозначно в этой обстановке особую роль в установлении политической системы отчасти сыграли карательный, правоохранный аппарат и армия. Военная обстановка в стране способствовала и постепенному внедрению и усилению централистских начал в управлении.

В ходе начального этапа развития нациестроительства стали проявляться и свои особенности. С 1919 г. и до конца 1920-х годов на территориях отдельных регионов общество столкнулось с необходимостью внести коррективы в советское строительство. Эти меры коснулись и национальных регионов страны. Создавалась система назначаемых и частично выбираемых чрезвычайных органов диктатуры пролетариата – 30 тыс. революционных комитетов (ревкомов).

Безусловно, эта мера явилась отступлением от провозглашенных конституционных норм. Но эта характеристика относится только к начальному

этапу их строительства. Чрезвычайные органы власти брали на себя значительную часть управленческих и регулирующих функций, особенно в решении военных вопросов. На местах они утверждались как военными, так и партийными органами власти. Такими были ревкомы Грузии, Белоруссии, Тверской, Вятской, Терской и других административно-территориальных единиц – губерний, уездов и др.

Дело в том, что в 1919 г. значительная часть территории превратилась в огромные прифронтовые зоны. Усиливалась борьба контрреволюции, возглавляемой Колчаком. Эти события и обуславливали необходимость формирования наряду с Советами чрезвычайных органов власти, призванных обеспечивать наравне с вооруженными силами государственную безопасность на территории страны, защиту завоеваний пролетариата. Эти же меры предпринимались и на территории Украины.

Создавались ревкомы и в тылу врага. Правда, форма строительства, в том числе и ревкомов на местах, оставалась по своей направленности неоднородной (параллельность деятельности Советов и ревкомов, избрание и назначение последних).

В связи с этим необходимо было упорядочить параллельное функционирование Советов (избранных органов власти). Накопленный опыт строительства систем управления в новом государстве вызывал к жизни необходимость обобщения этого опыта, прежде всего принятия обобщенного нормативно-правового акта (государственного документа). Предлагалось, что таким документом можно было бы привести в систему всю организацию гражданского управления, с его определенной компетенцией, объединенную формированием власти фактически в чрезвычайных условиях в государстве, что необходимо учесть применительно и к регионам России.

Зачастую окраины обгоняли центр (СНК и другие высшие органы власти) в плане внедрения в жизнь многих начинаний по демократизации общества.

В начале октября 1919 г. во всех губернских центрах состоялись заседания партийных, советских и военных органов власти, которые рассматривали вопросы, прежде всего обороны страны, о создании системы органов власти, включая и организацию сети ревкомов, обобщение их обязанностей. Губкомы РКП(б) Московской и Рязанской губерний указали на необходимость «определить общие права и обязанности ревкомов, и в особенности уездных, где разграничены конкретно задачи деятельности ревкомов и других органов власти» [1, с. 24]. Эти меры реализовывались на местах.

Словом, необходимо было не только обобщить текущее строительство органов власти, но и внедрять выработанные в 1918 г. принципы, их применение на практике в условиях новой государственности, продолжать работу по мобилизации населения на борьбу с врагами. И в этом деле главенствующее место оставалось за принципом управления, предусматривавшего в ту пору в первую очередь формирование компетентных органов власти для деятельности в военных условиях применительно к

разным регионам страны, их военному положению и сложной социально-политической обстановке.

Словом, в документе обобщался опыт строительства ревкомов как чрезвычайных органов государственной власти.

После состоявшегося в ЦК РКП(б) обсуждения вопроса о революционных комитетах (22 октября 1919 г.) 24 октября Секретарь ЦК РКП(б) принял *«Положение о революционном комитете»*. Сформированные органы исполнительной власти как в центре, так и на местах обретали нормативно-правовую основу. В дальнейшем в качестве основы направлений деятельности ревкомов как органов власти, действующих в чрезвычайной обстановке, четко оформленными задачами оставались организация и упорная оборона от врага.

Здесь же предлагалась и классификация по трем типам органов власти в местностях, освобожденных от неприятеля (ревкомы прифронтовой полосы, в тылу, на освобожденных территориях). На практике применялись принципы или выборности, или назначения.

Не оставались без внимания и сельские районы. Не позднее февраля 1920 г. Наркомвнудел, ведавший в то время строительством новой власти на местах, разработал на основе «Положения ВЦИК о революционных комитетах» *«Положение о сельских ревкомах»*. Были определены приоритетные направления в деятельности ревкомов в селах, деревнях, станицах и аулах страны. Положением определялись и задачи, которые сводились к следующим действиям: выполнение определенных мер перед органами исполнительной власти, в частности по организации коллективных хозяйств, повышению культурного уровня жизни жителей села и другие [ГА РФ. Ф. 398. Оп. 2. Д. 2. Л. 57].

Функции чрезвычайных органов власти носили многосторонний характер. Безусловно, в такой чрезвычайно сложной обстановке принцип управления обществом оставался приоритетным. И в ту пору особое внимание уделялось формированию отделов управления, главным образом специально создаваемых в структуре органов исполнительной власти (это правило было применимо и в 1990-е годы для специально создаваемых в структуре высшей исполнительной власти департаментов, управлений, выделяемых отделов) и, соответственно, наделенных соответствующей компетенцией.

В целях привлечения принципа управления в структуре комиссариатов, установления тесных связей с другими управлениями и отделами формировались разного рода комиссии, рабочие группы, представительства на основе участвующих в разрешении возникавших конфликтов в сфере межнациональных отношений. Обобщались процессы, доходившие до вооруженных столкновений (в Северном Кавказе – чеченский кризис 1990-х – начала 2000-х годов, обострившаяся обстановка между Республикой Северная Осетия – Алания и ингушской частью населения, проживавшего на территории этой же республики, и др.).

По признанию ученых, важным фактором оставалось влияние на массы, формирование самосознания и этнического сознания, поведение и жизнедеятельность людей. Министр, как правило, в тесном взаимодействии с соответствовавшими структурами решал проблемы кадров, а также вопросы о пограничных претензиях, создании условий для взаимопонимания и участия в выработке исполнительных распоряжений, своевременной реакции на те инициативы, которые привлекались по причине нарушения нормативных прав, их нецелесообразности, осуществлении контроля в сложных военно-политических условиях.

Находились под определенным контролем со стороны органов власти и проблемы выстраивания прочных межэтнических отношений. Как известно, в рассматриваемый период ревкомы создавались и активно действовали во многих национальных районах РСФСР, на Украине, в Грузии, Белоруссии, Казахстане, Якутии и Бурятии, в национальных регионах Северного Кавказа и Поволжья. И к 1920 г. была выстроена система чрезвычайных органов власти в названных регионах.

Некоторые из них функционировали до конца 1920-х годов, а, например, на территории Камчатской губернии (существовала до 1932 г.) – действовали до начала 1930-х годов. Ревкомы передавали полноту власти Советам на основе Постановления Совета Рабоче-Крестьянской Обороны. Власть сосредоточивалась в Советах.

По-нашему мнению, считать ревкомы в чистом виде органами военно-пролетарской диктатуры все же не следует. В российской государственности в этот период в плане формирования органов управления для системы выстраивания межэтнических отношений в первой половине 1920-х годов оставался ощутимым перевод национальной политики из вербального состояния в практическую плоскость, также как и выработка принципов организации этого направления в государстве. Принцип управления в этом смысле отличается как своеобразием, так и определенной специфичностью. Для революционных комитетов 1919 – 1921 гг. была также характерной работа, направленная в значительной мере на решение задач чисто гуманитарного свойства – проведение культурного строительства на местах (образование, здравоохранение, социальная политика и пр.) для установления межэтнического мира, хотя это не исключало приоритета мер военного характера, в том числе и жестких методов.

Там, где обстановка была относительно спокойной, действовали Советы, занимавшиеся преобразовательными процессами – решением народно-хозяйственных проблем в условиях НЭПа, возрождением культуры, строившейся на социалистических началах.

Для 1920-х годов все-таки было характерно повышенное внимание межэтническим отношениям, а в целом и к государственной национальной политике, о чем свидетельствовали и решения XII съезда партии, обсудившего национальный вопрос и провозгласившего курс на дальнейшую институционализацию и централизацию государственной власти в этой сфере российской государственности.

Осуществление государственной национальной политики первоначально сосредоточивалось до 1923 г. в Народном комиссариате по делам национальностей (Наркомнац), а затем произошла передача этих функций в распоряжение ВЦИК и Наркомата внутренних дел (Наркомвнудел). Безусловно, это не могло не воздействовать на ситуацию в выстраивании межэтнических отношений. Наркомат был призван регулировать национальные процессы в государстве, вырабатывать модель управления развивавшимися взаимоотношениями, проведением последовательной национальной политики в государстве в целом между многонациональными сообществами, совершенствовать формы их взаимодействия, выстраивать стройную систему органов власти, ведавших межэтническими отношениями (отдел при ревкомах, представительства, секции и пр.).

Перемены в системе межэтнических отношений были заметны, но это продолжалось недолго. Становилась очевидной и нивелировка сферы межэтнических отношений, затухала специфика самих этнических общностей, не брались во внимание национальные различия и пр. Сформировалось понятие, что национальная политика требует определенных государственных затрат (издание СМИ, печатание книг на родных языках, изучение русского как языка общения между разными этническими общностями, родных языков и др.). Поэтому с урезанием всех возможностей фронт работ с этническими меньшинствам постепенно сужался, хотя это и не означало того, что приостанавливались начатые преобразования в этом направлении национальной государственной политики.

Проводившаяся в 1920-е годы административно-территориальная реформа завершилась к середине десятилетия. В этой государственной кампании проявилось творчество народных масс, активизировавшееся в отношении к этой проблеме. Без решения вопроса в целом не могли быть эффективными и система государственных органов власти, применение принципа управления без четко продуманного административно-территориального размежевания, решение вопроса о границах составных субъектов государства, обмен территориями с целью формирования более удобных условий для населения, принадлежавшего одной национальности, но расселенного в разных субъектах, усиление роли коммуникаций, более приемлемой обстановки для проживания. Проявил себя и принцип приверженности народов своей культуре и улучшению условий для ее дальнейшего развития.

Оставшаяся в наследство Советской России старая административно-территориальная система, естественно, не соответствовала велению времени. На практике административно-территориальное размежевание не учитывало экономическое положение и расклад политических сил, исторические условия и соответствовавшие им связи между народами, национальный состав и бытовые особенности, необходимость тесных контактов органов управления с населением, наиболее полное удовлетворение социальных потребностей и культурно-бытовых запросов трудящихся.

Меры органов власти и самого населения в этом направлении, несомненно, способствовали исправлению положения в административно-территориальном размежевании этнических общностей. Решение этой насущной проблемы содействовало улучшению климата в сфере нациестроительства на территории Советской Республики, ослаблению претензий со стороны народов, стабилизации обстановки на местах. В условиях послевоенного строительства государственной власти, опиравшейся на принцип управления, отработки разного рода направлений военной и хозяйственной деятельности способствовали достижению эффективной работы.

Правда, в этом случае особое внимание уделялось учету специфики каждого из национальных регионов страны (многонациональность, многосословность, различие в существовании множества экономических укладов в экономике, в уровне культурного развития, многоконфессиональность и т.д.). Требовался учет и осуществление упрощения управления духовным наследием путем районирования, формирование таких структур, как окружные и районные исполкомы, активное вовлечение сельскими Советами представителей разных национальных меньшинств.

Надо признать, что трудности нациестроительства и территориального обустройства обуславливались и решением такой социальной проблемы, как тотальная нехватка необходимых специалистов.

Словом, осуществлялся постоянный поиск наиболее эффективного управления, взаимодействия между регионами функционировавшей вертикали власти. Свидетельством названных начинаний были как раз административные преобразования с соответствующими изменениями структуры управления.

Несомненно, был задействован опыт функционирования областных объединений Советов и названных революционных комитетов еще 1918 – 1920 гг. Так, в новой обстановке 1920-х годов были созданы административно-территориальные объединения, в частности на юге страны – Юго-Восточный район с эконосоветом, окончательно учрежденный 13 февраля 1924 г. как Юго-Восточный край. В его состав включались все территориальные образования на Северном Кавказе, за исключением Дагестанской АССР, что следует рассматривать в качестве попытки решения многих региональных проблем. Эти начинания, по признанию исследователей проблемы, сразу же сопровождались центробежными тенденциями. В соответствии с этим изменялись как принципы формирования территориального управления, так и методы управления деятельности аппарата власти.

Что особенно привлекательным было для этого периода, так это выступление И.В. Сталина 23 апреля 1923 г. на очередном съезде РКП(б) с докладом о ситуации в национальных отношениях, партийном и государственном строительстве. Здесь же прозвучала его оценка ситуации в системе национальных отношений в Тифлисе (Грузия). Его отношение к напряженности в этой сфере сводилось к следующему: «Ежели бы Грузия представляла из себя отдельную республику, то тут можно было бы сделать некоторые перемещения населения – например, армянского из Тифлиса». Налицо обращение к применению жесткого принципа управления процессом.

И. Сталин, анализируя декрет «О регулировании населения в Тифлисе», положительно высказался о такой, по его мнению, гибкой форме управления этническими группами, как «разгрузка» (выселение. – *Н.Б.*). Сталин при этом полагал, что с помощью выселения «можно было бы, соблюдая видимость интернационализма, устроить дело так, что армян в Тифлисе оказалось бы меньше» [9, с. 253 – 254]. Это же один из ярких примеров разработки совершенно новой технологии в новом государстве принудительного переселения в целях решения спорных вопросов во взаимоотношениях между этническими общностями.

Примером реализации национальной политики, мер по ее совершенствованию представляет система управления в 1920-е годы, когда можно было рассматривать и процесс создания 26 января 1926 г. Северо-Кавказского края в составе 11 территориальных округов, четырех автономных областей (Декрет Президиума ВЦИК). В этом ряду создание подобных структур в других регионах страны – Северного края, Сибирского, Нижне-Волжского, Нижегородского [8].

Таким образом, в 1920-е годы превалирующим оставался национальный фактор. Этнические общности получали возможность для реализации государственных начал в форме национального-территориальных образований (автономная республика, автономная область, национальные округа, районы и национальные Советы). Эти меры были итогом проводимой политики реформы административно-территориального обустройства народов в первой половине 1920-х годов.

С выделением новых административно-территориальных образований выстраивалась и новая «модель» управления административно-территориальных образований по горизонтали – краевым центрам, как пояснялось, с целью координации усилий на краевом уровне. В целом же проводилась реконструкция аппарата власти республиканского (автономного) и краевого уровня, применялись и новые формы подчиненности.

Однако в последующем были опровергнуты и эти начинания. В частности, не оправдал себя механизм «национального сдерживания», повлекший изменение в национально-территориальном размежевании региона – создании Юго-Восточной (экономической) области, а затем и административного образования – Северокавказского края с включением уже сформировавшихся к этому времени автономных образований, что, естественно, вело к ущемлению их прав и интересов, ослаблению общения, связей с центром через промежуточные краевые структуры власти.

Несомненно, найденный механизм «национального сдерживания» нуждался в постоянном совершенствовании. Давали о себе знать неодинаковость экономического, культурного и социально-политического развития составляющих государство субъектов. Подобным же образом развивались процессы государственного и нациестроительства в других краевых административных образованиях Союза ССР в 1920-е годы.

В самостоятельное направление в истории выделена и такая мера, как коренизация государственного аппарата власти, имевшая места во второй половине 1920-

годов. Ее введение в практику способствовало привлечению представителей многих национальностей к управлению государством и его составляющими. Это мероприятие, как верно замечают ученые М.Н. Губогло и А.А. Кожин, было совершенно новым понятием в действующем обществе [4, с. 33]. Эта проблема остается актуальной и в условиях современного развития государственности.

Конечно же, надо признать, что любые новые начинания проводились в крайне беспокойной обстановке, в условиях противоборства на местах разнонаправленных в политическом плане сил несформировавшейся управленческой элиты, особенно национальной. Трудно поддавались решению такие вопросы, как устранение противоречий между экономическими интересами и национально-административным делением, достижение сбалансированности. В этом ряду и проявление тенденций антисоветизма на местах, длительное противостояние органам власти, противодействие объединению усилий в экономическом плане, ощутимый сепаратизм и др.

В условиях сформировавшейся к концу 1920-х – началу 1930-х годов тоталитарной системы управления обществом внимание к межэтническим проблемам заметно уменьшилось, что сопровождалось и сокращением возможностей для издания газет, изучения языков, прежде всего русского языка. Не случайно в это период изучение русского языка в срочном порядке стало обязательной нормой, что получило отражение в принятом 13 марта 1939 г. СНК СССР и ЦК ВКП(б) постановлении № 324 «Об обязательном изучении русского языка в школах национальных республик и областей».

Если исходить из содержания Закона «О реабилитации репрессированных народов РФ» от 26 апреля 1991 г., казачество представляет отдельный национальный ресурс. Так вот, в 1930 г. на казаков распространялся принцип «гуляй-поле», позволявший открытую форму разбазаривания казачьих территорий, ликвидацию казачьих войск как таковых. Значительные территории казачества перераспределялись в ходе своеобразной земельной реформы применительно к казакам. Многие из территории оказались в распоряжении автономий. Одним словом, казачество было принудительно распылено. Правда, в середине 1930-х годов И. Сталин принимает озвученное решение пересмотреть отношение к российским (советским) казакам. Цель очевидна: с учетом угрозы фашизма необходимо было привлечь силы казачества, конечно же, учитывая особый патриотизм казаков, прежде всего в их отношении к Отечеству.

Следует отметить, что в 1930-е годы стал заметным перемещение опоры государственности в русский центр. Вновь возобладали централистские тенденции, с одновременным ростом недоверия окраинам, населенным этническими меньшинствами с имеющимися трансграничными связями, сопротивлением некоторых модернистским направлениям в государстве, в первую очередь коллективизации, и др. Национальная составляющая как бы отодвинулась на второй план. В середине 1930-х годов развитие национального вопроса вышло на иной уровень и было представлено в политических отчетах ЦК XVI съезда партии. Была озвучена установка на развитие в условиях победы социализма, слияния культур в одной культуре с

общим языком, а также проведение совещания по вопросам языка, отход от принципа управления.

Негативные тенденции удалось преодолеть частично, по образному заключению Н.И. Бухарина, благодаря «пролетарскому принуждению», и то только в период 1929–1941 гг. Безусловно, методы и формы решения этой проблемы приобретали ярко выраженный командно-силовой стиль командно-бюрократического управления.

Заметно отличались формы регулирования национальных отношений со стороны государства в выстроенной в 1930–1949 гг. системе управления, сопровождавшейся применением жестких репрессивных мер в первую очередь по политическим мотивам, что не могло не нанести ощутимый удар консолидации общества в целом и народно-хозяйственному комплексу.

Итоги принятых мер были таковы: из 1 602 000 человек, арестованных в 1937 – 1939 гг. по политическим статьям Уголовного кодекса, 346 тыс. человек были представителями этнических меньшинств, причем 247 тыс. из них были расстреляны как иностранные шпионы. В информации указано, что из арестованных чаще других казнили греков (81%). В то же время среди арестованных 16 человек восемь были из проживавших в стране поляков [5, с. 132]. Такой была государственная национальная политика по отношению к этническим меньшинствам.

Не случайно с началом Великой Отечественной войны 1941 – 1945 гг. национальные сообщества в определенной мере погружались в бифуркационное состояние, когда часть представителей этнических общностей превращались в альтернативную силу действовавшему авторитетному сталинскому режиму госвласти, носившему в целом персонифицированный характер.

Такая ситуация не могла не вносить существенных изменений в систему управления государством, урегулирования межэтнических отношений, поскольку приходилось решать многие вопросы исключительно военными методами. Однозначно в создававшейся обстановке командно-административный период управления обществом и народным хозяйством можно рассматривать, с одной стороны, как «сыгравший известную роль в мобилизации и концентрации усилий на ведущих направлениях развития народного хозяйства, и в то же время как наносивший вред развитию демократических основ государственной власти .

Наряду с решением задач военного времени Государственный Комитет Обороны Союза ССР наделялся широкими функциями полномочий как орган власти, в том числе и по осуществлению государственной национальной политики. И там же разрабатывались государственные нормативно-правовые акты, создавались структурные подразделения для проведения этих экстренных мер.

Нет свидетельств и об отказе от карательных функций, реализация которых возлагались в основном на структуры Главного управления лагерей (ГУЛАГ), Управления по борьбе с бандитизмом (НКВД СССР). На практике применялись разные формы репрессивного воздействия, в том числе и принудительные переселения, когда нарушался один из важных принципов националь-

ных сообществ – приверженность историческому месту проживания. На практике получал воплощение жесткий принцип администрирования, базировавшийся на приказной системе, обусловленной военной обстановкой. Эти меры внедрялись в практику с учетом предварительного согласования в СНК СССР, Переселенческими управлениями, действовавшими при СНК СССР и РСФСР, СНК союзных республик и другими структурами центральных органов исполнительной власти. Подобное управление фактически существовало и в большей мере 1950-е годы, хотя уже было известной и широко практикуемой идеологической установкой создание единой нации – советского народа, чему были посвящены последующие годы.

В 1950-е годы в этой сфере были заметны разительные изменения в жизни этнических общностей, в их экономическом развитии и наблюдавшемся национально-культурном возрождении. Однако имели место и заметные искажения, допускавшиеся в государственной национальной политике, в местах регулирования межэтнических отношений. В условиях партийной диктатуры многие из предлагаемых методов оказывались несовершенными. Эти проблемы только лишь затрагивались на XX съезде КПСС, но меры по их устранению не применялись до конца или носили половинчатый характер. Это одна из реалий так называемой «хрущевской оттепели».

Национальный вопрос получает новое видение и толкование в работе Конституционной комиссии, занимавшейся подготовкой новой Конституции Союза ССР. Национальным вопросом занялась подкомиссия, в центре внимания которой был вопрос национально-государственного обустройства. Состояние национальной политики зависело от общей обстановки в стране, ее международного положения, предлагался в целом новый курс развития государственности, нашедший отражение в докладе председателя КГБ СССР Ю.В. Андропова на заседании Политбюро ЦК КПСС в марте 1972 г., который раскрыл вопросы об антисоветских настроениях, националистических проявлениях и др. Некоторые вопросы были связаны с обустройством переселившихся чеченцев и ингушей. 13 марта 1973 г. было принято постановление ЦК КПСС об антибольшевистских националистических проявлениях в г. Грозном.

В первой половине 1978 г. Политбюро ЦК КПСС было принято постановление «О дальнейшем совершенствовании изучения русского языка в союзных республиках». Обращалось особое внимание и вопросам развития национальных движений в Северной Осетии и Чечено-Ингушетии. Прежде всего это касалось проведения кампаний по выявлению огнестрельного оружия.

Следует учитывать, что опыт формирования подобных органов власти широко применялся и во многих других зарубежных странах, особенно Юго-Восточной Азии и Западной Европы.

В исследовании обращено внимание на этапы применения принципов в новых условиях развития российской государственности как-то в последующем

и в Советском Союзе с 1970-х годов по начало 1980-х годов. Для органов партийной и государственной власти важным становилось не допустить нарушения мирного состояния, которое могло бы привести к национализму, создать условия для расцвета экстремизма и в итоге завести эти отношения между народами в тупик.

По мнению многих исследователей проблемы, более целенаправленной по своим внешним признакам была программа управления национальными процессами в 1960–1980-е годы, когда на практике последовательно реализовывалась задача по созданию единой общности – советского народа. Однако для системы управления в тот период были характерными консервация порядков и идеологических установок, проявление так называемого nepoтизма (занятие высших государственно-партийных должностей на основе личных связей).

Перестроечное время конца 1980-х – начала 1990-х годов, последовавший распад Союза ССР, становление современной России потребовали выстраивания гибкой вертикали власти, но и соответствия ее действий коренным интересам граждан Российской Федерации независимо от их национальной принадлежности. Препятствием, носившей централизованный характер, новые властные структуры оставаться уже не могли.

В конце 1980-х годов становилось очевидным, что в отношениях между этническими общностями Советского Союза должны происходить некоторые изменения в плане их демократизации. Однако эти процессы должны были поддаваться и регулированию, и регламентации. И в них немалая роль отводилась принципам управления разными сторонами жизни многонационального государства.

Первый шаг к признанию противоречий в сфере межнациональных отношений был сделан на 19-й Всесоюзной конференции КПСС 2 июля 1988 года. В резолюции о межнациональных отношениях отмечалось, что в Союзе ССР «абсолютизировались достигнутые результаты в решении национального вопроса, утверждались представления о беспроblemности национальных отношений...» [7, с. 134 – 135].

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бугай Н.Ф. Ревкомы. – М.: Издательство политической литературы, 1971. – С. 176.
2. Бугай Н.Ф., Мекулов Д.Х. Народы и власть: «социалистический эксперимент». – Майкоп: Меоты, 1994. – С. 115.
3. Великая Октябрьская социалистическая революция. – М., 1977. – С. 560.
4. Губогло М.Н., Кожин А.А. Роль языка средств массовой информации в системе этно-государственных отношений // Российский язык в эфире: проблемы и пути их решения. – М., 2001. – С. 33.
5. Костырченко Г.В. Тайная политика Сталина. Власть и антисемитизм. – М., 2003. – С. 132.

6. Ленин В.И. ПСС. – Т. 36. – С. 172.
7. Материалы 19-й Всесоюзной конференции КПСС. – М., 1988. – С. 134 – 135.
8. Национально-государственное строительство в Российской Федерации: Северный Кавказ (1917 – 1941 гг.). – Майкоп, 1995, и др. Этот опыт будет задействован и в 2000-е годы.
9. Сталин И. Соч. – Т. 5. – С. 253 – 254.

REFERENCES

1. Bugay N.F. Revkoms. – М.: Publishing House of Political Literature, 1971. – P. 176.
2. Bugay N.F., Mekulov D.Kh. Peoples and Power: The “Socialist Experiment”. – Maikop: Meoty, 1994. – P. 115.
3. The Great October Socialist Revolution. Moscow, 1977. –P. 560.
4. Guboglo M.N. and Kozhin A.A. The Role of the Language of Mass Media in the System of Ethno-State Relations // The Russian Language on the Air: Problems and Solutions. Moscow, 2001, – p. 33.
5. Kostyrchenko G.V. Stalin's Secret Policy. Power and Anti-Semitism. Moscow, 2003, p. 132.
6. Lenin V.I. Complete Works, vol. 36, –p. 172.
7. Materials of the 19th All-Union Conference of the Communist Party of the Soviet Union. Moscow, 1988, –pp. 134 – 135.
8. National and State Building in the Russian Federation: The North Caucasus. 1917 – 1941. Maikop, 1995, etc. This experience will be used in the 2000s.
9. Stalin I. Op. Vol. 5. Pp. 253 – 254.

Информация об авторе: Бугай Николай Федорович – доктор исторических наук, главный научный сотрудник Институт российской истории Российской академии наук, действительный государственный советник Российской Федерации III класса. г. Москва, Россия

ORCID ID: <https://orcid.org./0000-0002-8363-1638>

nikolay401@yandex.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Information about the author: Bugai Nikolay F. – Doctor of Historical Sciences, Chief Researcher at the Institute of Russian History of the Russian Academy of Sciences, Acting State Councilor of the Russian Federation of the III class. Ulyanova str., 19, 117292

Moscow, Russia

ORCID ID: <https://orcid.org./0000-0002-8363-1638>

nikolay401@yandex.ru

The author read and approved the final version of the manuscript.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted: 14.03.2026

Одобрена после рецензирования и доработки / Approved after reviewing and revision: 20.08.2026

Публикация статьи в томе 18, выпуске № 4 запланирована на / The article is scheduled for publication in Volume 18, Issue 4: 28.08.2026.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов /The author declares that there is no conflict of interest