УДК 323.1(470)

DOI: 10.28995/2073-6339-2023-4-293-302

Современный подход к изучению национальной политики России

Татьяна Г. Архипова

*Российский государственный университет, Москва, Россия,
archipova-iai@mail.ru*

Аннотация. В рецензии анализируется содержание одной из последних монографий известного советского и российского историка – Н.Ф. Бугая, посвященной состоянию изучения и опыту регулирования этнических процессов в России в один из сложнейших периодов истории – с девяностых годов минувшего века до начала 20-х годов века нынешнего. Автор, подробно проанализировав существующую на сегодняшний день историографию проблемы, в хронологической последовательности рассматривает национальную политику в Российской Федерации, осуществляемую на разных уровнях власти и институтами гражданского общества. Ретроспективная форма подачи информации позволяет понять всю сложность накопившихся к концу 90-х годов проблем, требующих не только оптимального, но и быстрого решения. Монография содержит огромный массив информации не только о жизни коренных народов России, но и представителей других этносов, исторически оказавшихся на ее территории. Особый интерес представляют выводы и предложения автора, касающиеся как собственно государственной национальной политики, так и проблем ее дальнейшего изучения, хотя не со всеми из них можно согласиться.

Ключевые слова: Российская Федерация, принципы государственного устройства, этнические процессы, национальная политика, правовая база, государственные органы, институты гражданского общества

Для цитирования: Архипова Т.Г. Современный подход к изучению национальной политики России // Вестник РГГУ. Серия «История. Политология. Международные отношения». 2023. № 4. Ч. 2. С. 293–302. DOI: 10.28995/2073-6339-2023-4-293-302

A modern approach to the study of Russian national policy

Tatiana G. Arkhipova

*Russian State University, Moscow, Russia,
archipova-iai@mail.ru*

Abstract. The review analyzes the content of one of the latest monographs by the famous Soviet and Russian historian N.F. Bugai, on the status of study and experience of regulating ethnic processes in Russia during one of the most difficult periods of history – from the nineties of the last century to the early 20s of the present century. The author, having analyzed in detail the historiography of the issue that exists today, considers in chronological order the national policy in the Russian Federation carried out at different levels of the government and institutions of civil society. The retrospective presentation of information allows understanding the complexity of the issues accumulated by the end of the 90s, requiring not only optimal, but also quick solutions. The monograph contains a huge amount of information not only about the life of the indigenous peoples of Russia, but also representatives of other ethnic groups who have historically found themselves on its territory. Of particular interest are the conclusions and suggestions of the author concerning both the actual state national policy and the issues of its further study, although not all of them can be agreed with.

Keywords: Russian Federation, principles of government, ethnic processes, national policy, legal framework, government agencies, civil society institutions

For citation: Arkhipova, T.G. (2023), “A modern approach to the study of Russian national policy”, *RSUH/RGGU Bulletin. “Political Science. History. International Relations” Series*, no. 4, part 2, pp. 293–302, DOI: 10.28995/2073-6339-2023-4-293-302

Введение

Известный советский и российский историк Н.Ф. Бугай, автор более шестисот публикаций, начавший свой путь в науку с исследований, посвященных чрезвычайным органам государственной власти, не сразу пришел к изучению проблем национальной политики, тем более в масштабах всей страны. Географические и хронологические рамки изысканий автора расширялись постепенно, и вот одна из недавних (хочется надеяться – не последних) его монографий посвящена процессу осуществления национальной

политики в Российской Федерации. Этот фундаментальный труд в значительной степени подводит итоги предшествующих исследований автора на эту тему, число которых приближается к пяти десяткам [Бугай 2022, с. 668–671].

Выбор темы сомнений не вызывает, он предопределен многовековым существованием огромного государства с многонациональным, многоконфессиональным населением, дисперсным расселением этносов, разными экономическими характеристиками регионов. Содержание монографии значительно шире заявленного названия. В ней поднимаются не только национальные, но и политические, экономические, социальные, конфессиональные и иные проблемы. Одной рецензии на столь многоплановую монографию маловато. В данном случае особое внимание будет уделено институциональному аспекту исследования.

Анализ содержания монографии

Предваряя основной текст работы, автор знакомит читателя с собственным видением понятия «государственная национальная политика», подчеркивая его емкость [Бугай 2022, с. 5–6]. Это свое видение автор развивает практически во всех главах монографии.

В соответствии с названием работы более сотни страниц, выделенных в отдельную главу, посвящены анализу историографии темы и состояния источниковой базы самого исследования. Преимущественно проблемный анализ работ не только российских авторов позволил наметить круг малоизученных составляющих национальной политики в изучаемый период; хронологический анализ, как правило, такого эффекта дать не может – ведь он в основном позволяет проследить историографический процесс. Следует отметить, что эта часть работы самоценна, изобилует смелостью суждений, оценку которым даст время – сегодня полярность оценок национальной политики советской и новой России сохраняется, что неоднократно отмечено автором монографии.

Опубликованная и архивная составляющая источниковой базы производит впечатление своей объемностью. Здесь достаточно сказать, что автор использовал материалы более двадцати фондов семи федеральных и региональных архивов. Он привлекает внимание читателя к материалам многочисленных конференций, круглых столов, симпозиумов, телемостов и иных форумов (общероссийского и регионального характера) по проблемам национальной политики. В свое время их проведение терялось на фоне аналогичных событий, посвященных иным вопросам. Использует

автор и собственные дневниковые записи, материалы обобщающего характера по итогам тех или иных мероприятий, в которых он участвовал лично и как ученый, и как государственный служащий. Последнее обстоятельство позволяет восстановить «кухню» принятия тех или иных решений.

Вторая глава монографии посвящена анализу государственной национальной политики в контексте демократических преобразований в России 90-х годов минувшего века. Именно тогда начался поиск новых форм федеративного государства, который до сих пор не завершён [Бугай 2022, с. 133]. Автор совершенно справедливо отмечает, что действия федерального центра в сложившихся реалиях были поспешными и непоследовательными. Отметим, что иными они тогда быть не могли. Нельзя было игнорировать и избранный в первые месяцы советской власти этнический принцип построения федеративного государства, который способствовал формированию национальных элит, жаждавших реванша за явные и мнимые притеснения в прошлом со стороны федерального центра. Этничность за время существования в качестве принципа государственного устройства стала политизированной.

Известно, что Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила федеративное устройство государства, но в последующие годы серьёзное сопротивление ряду ее положений не исчезло [Бугай 2022, с. 141–143]. Здесь следует отметить, что, говоря об асимметричности РФ как федерации, автор на примере конкретных субъектов анализирует историю их появления, например Ингушской республики [Бугай 2022, с. 146–156]. Разделяя точку зрения тех, кто считает национально-государственный принцип в построении федерации устаревшим, автор монографии предостерегает от торопливости в деле его упразднения [Бугай 2022, с. 157–158]. Наверное, исходя от сложившихся в первые годы советской власти реалий, искать выход следует в оптимизации сочетания в национальной политике этничности и этатичности [Савельев 2015, с. 16]. Однако отрицательная оценка автором монографии роли договорного процесса 90-х гг. [Бугай 2022, с. 169] представляется несколько категоричной¹. А вот вывод о том, что в это время ни в одной из республик «не были устранены трудности экономического развития, не обеспечен достойный уровень жизни населения» [Бугай 2022, с. 175], представляется абсолютно верным, тем более что экономические трудности способствовали дальнейшей политизации межнациональных отношений.

¹ Правда, и сам Н.Ф. Бугай на последующих страницах анализирует события, противоречащие этому выводу.

Анализу разработки, принятия и реализации Государственной концепции национальной политики Российской Федерации (15 июня 1996 г.) посвящен специальный параграф 4-й главы. С мнением автора о том, что значимость концепции была «ощутимой» (правда, на последующих страницах он дает ей более высокую оценку [Бугай 2022, с. 202, 217–221]), следует согласиться. В развитие ее положений стала складываться нормативная база национальной политики государства, как на федеральном, так и региональном уровнях. Прав он и в том, что реалии второй половины 90-х годов не могли способствовать реализации всех положений Концепции, да и сама она время от времени корректировалась. И все же в 22 субъектах были составлены региональные программы, а в бюджет около 40 субъектов была внесена специальная строка расходов на меры по национальной политике [Бугай 2022, с. 206]. Своеобразной лабораторией в разработке и совершенствовании методов и подходов в решении межнациональных проблем стала Москва. Итогом ряда апробаций, круглых столов, слушаний и конференций стала подготовка акта «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденной В.В. Путиным 19 декабря 2012 г. В целом всесторонне анализируя и высоко оценивая этот акт, автор отмечает его достоинства, недостатки и отличия от Концепции 1996 г. Самым существенным «упущением» этого документа Н.Ф. Бугай считает «отсутствие даже упоминания о русском народе, определения его места и роли в укреплении самой российской государственности на разных этапах истории» [Бугай 2022, с. 225]. Представляется вполне закономерным то, что дискуссиям о «государствообразующей нации русских» автор посвятил целый параграф.

В оценке положения русских граждан, составляющих подавляющее большинство в многонациональном государстве, автор весьма категоричен, считая, что в минувшем веке они были унижены, ущемлены в своих правах, в первую очередь в национальных республиках². Думается, что он, скорее всего, прав. Его вывод о необходимости возвращения русских «в законодательное оформление этнического и правового самосознания» [Бугай 2022, с. 243] кажется вполне справедливым, но в современных реалиях все-таки преждевременным.

В свое время упразднение в 1924 г. Наркомата по делам национальностей, созданного в числе первых наркоматов, объ-

²Мысль, свидетельствующая об озабоченности автора положением русских в многонациональной России, периодически встречается на разных страницах монографии.

яснялось тем, что он выполнил свои функции. Да, его роль в создании СССР отрицать нельзя, но другие функции, например, обеспечение мирного сожительства и братского сотрудничества всех национальностей и племен, содействие их материальному и духовному развитию, он в столь короткое время выполнить не мог. Эти функции были распределены между другими органами, а наблюдение за проведением в жизнь национальной политики советской власти взяла на себя правящая партия, и все вопросы в межнациональной сфере стали решаться в «партийном порядке». Ослабление роли КПСС в годы перестройки обнажило нерешенные до конца проблемы межнациональных отношений, что поставило вопрос о создании специальных органов. Об этом третья глава рецензируемой монографии.

Автор подробно анализирует сложившуюся ситуацию в межнациональных отношениях, в первую очередь в РСФСР, и органы, призванные ее хотя бы улучшить. Как в свое время Наркомнацу РСФСР, хотя открыто это не упоминалось, этим органам вменялось решение проблемы целостности государства [Бугай 2022, с. 289]. Обсуждение государственной концепции национального строительства затягивалось. Идея уравнивания республик и административно-территориальных единиц родилась при обсуждении вопроса о государственности русских. Приводимая автором таблица государственных органов, занятых реализацией национальной политики в 1990–2015 гг. [Бугай 2022, с. 301–305], общим их числом впечатлит кого угодно. Объяснить этот факт исключительно поиском оптимальной модели организации такого института нельзя. Здесь было все: поиск этой самой модели; многообразие функций органов по реализации национальной политики, пересечение их с функциями других органов; полярность оценок российских реалий сменявших друг друга руководителей «реорганизованных» ведомств; воинственные настроения национальных элит, беспокоящихся, в первую очередь, о своем будущем; экономическое положение в стране; миграционные потоки, число которых в это время просто зашкаливало, и т. п. Особое внимание уделяет автор монографии деятельности местных органов власти в деле урегулирования межэтнических отношений в многонациональных регионах, где по совокупности разновременных причин они обострились. В этих регионах под разными названиями создавались соответствующие органы. Особая роль при этом отводилась органам местного самоуправления, анонсируемого Конституцией РФ. Однако, с нашей точки зрения, органы местного самоуправления являются скорее проводниками государственной национальной политики, нежели ее разработчиками. От них может исходить

инициатива в вопросах принятия тех или иных актов, регламентирующих их деятельность в масштабах субъекта федерации, а через последних даже на федеральном уровне. В разных местах текста работы вкраплена информация о той или иной малоизученной по этому вопросу республике или регионе, например Тыве [Бугай 2022, с. 339–341], Калмыкии [Бугай 2022, с. 403–405] и др.

Четвертая глава монографии посвящена деятельности, главным образом, государственных институтов по реализации национальной политики в Российской Федерации. В сфере экономики самой серьезной стала проблема разумного сочетания территориального и национального ее компонента. На федеральном уровне принимались акты, создавались Ассоциации, разрабатывались многочисленные программы развития тех или иных отраслей и регионов (по данным автора монографии, разного рода программ было принято более 150-ти [Бугай 2022, с. 384]), утверждались планы, создавались фонды, но реалии переходного периода к рыночной экономике, различия в уровне развития многочисленных субъектов (к середине 90-х годов из 89 субъектов лишь 9 не нуждались в дотациях, затем последний показатель сократился до 6 [Бугай 2022, с. 384]), социальная напряженность, этнический сепаратизм и национал-патриотизм, межнациональные конфликты и т. п. затрудняли их претворение в жизнь. Н.Ф. Бугай проследил процесс реализации этих мер, начиная с «северов», регионов Дальнего Востока, по всей территории РФ. Особое место в этом случае уделено республикам Северного Кавказа, взрывоопасному региону, с одной стороны, и милого его сердцу – с другой. Многое совершалось путем проб и ошибок, но постепенно положение в этих субъектах улучшалось, что было заслугой не только государственных органов федерального уровня и субъектов, но и местного самоуправления.

Последнюю главу монографии автор посвятил институтам гражданского общества в современной России. Анализ процесса их формирования и деятельности он предваряет констатацией того, что они не новы для России и в разные годы, особенно в годы советской власти, служили не столько обществу, сколько власти [Бугай 2022, с. 531].

Обилие самых разных форм объединений (от национальных конгрессов до клубов) предопределило беглость их анализа. Наряду с объединениями исконно российских народностей анализу подвергнуты, например, польские, корейские. Несколько особняком от них находятся институты российского казачества, возрождение самосознания которого началось в постсоветской России, но которое вряд ли можно отнести к этнической группе.

Принятие в середине 90-х годов ряда нормативных актов (например, законов «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г., «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. и др.), с позиций сегодняшнего дня не совершенных, не столько положило начало созданию национальных институтов гражданского общества, сколько обозначило правовое русло процесса. Этнические общности воспользовались формирующейся правовой базой. Несмотря на известные колебания их численности в разное время, она имела ярко выраженную тенденцию к росту [Бугай 2022, с. 549, 578, 603].

Представленный в монографии анализ подводит читателя к мысли о том, что современные институты гражданского общества, несмотря на то, что являются связующим звеном между органами власти, политическими партиями, движениями и обществом, постепенно уходят от политизированности их предшественников, что представляется весьма важным. Думается, эффективными институты гражданского общества могут стать тогда, когда политические проблемы в их деятельности отойдут на второй план и они сосредоточатся на главном: обеспечение межэтнического общения в многонациональном государстве, сохранение, а где-то и возрождение самобытной культуры, обрядов и традиций, родного языка, препятствуя политическому, религиозному и национальному экстремизму. Горец пусть пляшет лезгинку, украинец – гопак, но на их отношении друг к другу это влиять не должно.

Принадлежность к конкретной национальности – это принадлежность к культуре. Поэтому последний параграф монографии посвящен анализу совместной деятельности органов государственной власти и институтов гражданского общества по вопросам культуры на примере ряда этнических общностей. Культура – субстанция не застывшая, она постоянно подпитывается опытом поколений собственного этноса и тех, с кем он живет рядом. Многовековое соседское проживание породило новую «российскую» культуру, впитавшую в себя русскую, татарскую, украинскую и др., что не обеднило последних.

Заключение, наряду с выводами, содержит в обобщенном виде разбросанные по всему тексту предложения по оптимизации как законодательной базы, так и деятельности этноорганизаций.

Заключение

В целом монография представляет огромный интерес как для научного сообщества, так и для практических работников в сфере регулирования национальной политики в многонациональном

государстве. Автор – патриот России, и его работа имеет большое значение для укрепления чувства патриотизма у молодого поколения.

Как отмечалось выше, впечатляют набор использованных методов, историографическая и источниковая база исследования, дополняемая авторскими впечатлениями и размышлениями и практическими предложениями, хотя с некоторыми из числа последних можно и поспорить. Взять хотя бы предложение по сокращению видов субъектов федерации, сетования по поводу отсутствия русского субъекта, излишне критическое отношение к 90-м годам в деле выстраивания федерации. Но ведь была ликвидирована бессубъектность огромных, населенных русскими территориями страны, в Конституции были закреплены закрытые перечни полномочий федерального центра и его с субъектами федерации, Российское государство путем уступок национальным элитам было сохранено, заложена основа для его укрепления. Как говорится, процесс пошел. Всему свое время: останется в прошлом экономическое неравенство субъектов, в том числе и русских, улучшится благосостояние граждан (в богатой России должны быть богаты все, а не только живущие в регионах с развитой экономикой и в крупных городах), сойдет со сцены выпестованная в минувшем веке этноэлита, улучшатся межнациональные отношения, и тогда наступит время кардинальной перемены государственного устройства.

Не со всеми оценками и выводами автора можно согласиться, но поставить ему это в упрек категорически нельзя. Просто не миновал «пафос дистанции», о чем писал В.О. Ключевский, не до конца проявились итоги тех или иных событий. В то же время ушел в прошлое, и будем надеяться навсегда, период, когда выводы и оценки переходили из одного исследования в другое в соавторстве с классиками марксизма-ленинизма.

Не все могут согласиться с определениями автора таких понятий, как государственность, государственная идеология, национальная идея. Историк имеет право на собственное мнение, тем более известный историк, занимающийся проблемой не одно десятилетие. Историю вершат люди, воссоздают ее люди, изучают воссозданное тоже люди. И в каждом случае это разные люди. И если в первом случае история объективна, то в двух других субъективизма (что нельзя путать с искажением и фальсификацией) избежать не удалось никому.

Все вышесказанное ни в коем случае не снижает общего весьма благоприятного впечатления от этой монографии.

Литература

- Бугай 2022 – *Бугай Н.Ф.* Проблемы национальной политики Российской Федерации: состояние изучения, опыт регулирования этнических процессов (1990-е – 2015 гг.). М.: Аквариус, 2022. 696 с.
- Савельев 2015 – *Савельев В.В.* К вопросу о разработке теории федеративно-национальных отношений // Этносоциум и международная культура. 2015. № 12 (90). С. 11–26.

References

- Bugai, N.F. (2022), *Problemy natsional'noi politiki Rossiiskoi Federatsii: sostoyanie izucheniya, opyt regulirovaniya etnicheskikh protsessov (1990-e – 2015 gg.)* [Issues of the national policy of the Russian Federation. The state of study, the experience of regulating ethnic processes (1990s – 2015)], Aquarius, Moscow, Russia.
- Saveliev, V.V. (2015), “On the development of the theory of federal-national relations”, *Etnosotsium i mezhdunarodnaya kul'tura*, vol. 90, no. 12, pp. 11–26.

Информация об авторе

Татьяна Г. Архипова, доктор исторических наук, профессор, Российский государственный гуманитарный университет; 125047, Россия, Москва, Миусская пл., д. 6; archipova-iai@mail.ru
ORCID ID: 0009-0005-0030-1027

Information about the author

Tatiana G. Arkhipova, Dr. of Sci. (History), professor, Russian State Humanitarian University, Moscow, Russia; 6, Miusskaya Sq., Moscow, Russia, 125047; archipova-iai@mail.ru
ORCID ID: 0009-0005-0030-1027