

К ЮБИЛЕЮ АКАДЕМИКА ВАЛЕРИЯ АЛЕКСАНДРОВИЧА ТИШКОВА

УДК 39+378.147
DOI: 10.33876/2311-0546/2021-4/7-21

© А.Ю. Полунов

НАУЧНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В 1990-е – НАЧАЛЕ 2000-х гг.: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ



В статье рассматривается процесс выработки концептуальных и институциональных основ научного обеспечения государственной национальной политики в постсоветский период. Отмечается, что необходимость разработки новых подходов к анализу этнополитических процессов, совершенствования механизмов научной экспертизы была связана с резким обострением межэтнической напряженности в конце 1980-х – начале 1990-х гг. в новых условиях выдвигались концепции, подчеркивавшие значительную роль субъективного фактора в определении этнических идентичностей, возможность смены самоидентификации, изменчивость межгрупповых границ. Делался акцент на необходимость формирования гражданской нации, объединяющей россиян независимо от этнической и конфессиональной принадлежности. Идеи, связанных с указанными положениями, нашли отражение в основополагающих государственных актах Российской Федерации – Конституции 1993 г., Концепции государственной национальной политики. Воплотить в жизнь новые принципы должен был ряд законов, в частности, закон о национально-культурных автономиях 1996 г. Вместе с тем острые дискуссии в академическом сообществе по вопросу о природе этничности, постепенное снижение интереса властей к регулированию межэтнических отношений затруднили выстраивание эффективной системы научного обо-

Полунов Александр Юрьевич – д.и.н., заведующий кафедрой управления в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений факультета государственного управления ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова» (119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1). Эл.почта: polunov@sra.msu.ru. ORCID 0000-0002-4484-6003

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31758 «Государственная национальная политика в постсоветский период: научное обеспечение формирования и реализации»

снования государственной национальной политики. Существенные позитивные сдвиги в этой области происходят только в 2010-е гг.

Ключевые слова: государственная национальная политика, научное обеспечение, этнология, этнические группы, правительство, Верховный Совет, Государственная Дума

Для цитирования: Полунов А.Ю. Научное обеспечение государственной национальной политики в 1990-е – начале 2000-х гг.: концептуальные и институциональные основы // Вестник антропологии, 2021. № 4. С. 7–21.

Вскоре после распада СССР, в 1992 г., на страницах журнала «Этнографическое обозрение» прошла дискуссия, призванная осмыслить проблемы в развитии отечественной этнологии, определить, почему наука не смогла в полной мере выявить предпосылки социально-политического катаклизма и способствовать его предотвращению. Один из аспектов сложившегося комплекса противоречий, по мнению В.А. Тишкова, был связан с отсутствием надежных механизмов взаимодействия власти и знания, с тем, что ученые пока не смогли четко определить свое место в мире политики. «Как сочетать, как минимум, три ипостаси: служение научной истине, политике и заботу о том, чтобы “не навредить”? – задавался вопросом исследователь. – Как быть, если обнародованное “чистое знание” способно нанести политический ущерб изучаемой группе? Может ли этнолог, изучающий другую культуру и народ, быть инициатором революционных перемен в жизни своего субъекта?».

По мнению ученого, время простых ответов на эти вопросы прошло, им на смену должна была прийти новая этика, основанная на сложном балансе противоречивых установок и действий. «Отказываясь от комплиментарности и конъюнктурного соглашательства с изучаемым субъектом, – отмечал В.А. Тишков, – мы можем и должны строить с ним новые отношения диалога и партнерства, гораздо более важные для дисциплины, чем партнерство со структурами власти». Ученым предстояло не только покончить с обслуживанием «спускаемых сверху» политических доктрин, но и не «поднимать наверх» постулаты этнических активистов (Тишков 1992: 13–14). в размышлениях этнолога были намечены важнейшие проблемы, встающие перед ученым, соприкасающимся с миром политики и государственного управления, выступающим в качестве эксперта-консультанта. За без малого 30 лет, прошедшие со времени публикации статьи В.А. Тишкова, был накоплен значительный опыт в решении указанных проблем. Тем не менее они продолжают играть заметную роль в общественно-политической жизни страны. в связи с этим обращение к истории поиска путей научного обоснования государственной национальной политики в постсоветский период представляется бесспорно значимым и актуальным.

Обострение потребности в подобном обосновании было связано с бурными событиями конца 1980-х – начала 1990-х гг., разразившимся в этот период «бунтом этничности». Безусловно, высококачественные и масштабные исследования этнических отношений проводились и в советское время. Действовали авторитетные научные учреждения – Институт этнографии АН СССР, Институт социологических исследований АН СССР и др., в их составе создавались центры, ориентированные на изучение современности, публиковались работы по данной тематике (Басилов 1992: 4–5; Губогло 2016: 45–71; Арутюнян, Дробижеева 2014: 102–104; Алымов 2021:

75–87). Однако механизм взаимодействия между властью и наукой в то время был весьма несовершенен. Он, по сути, сводился к подготовке учеными коллективных записок по запросу «сверху». Судьба этих материалов оставалась неизвестной их авторам, они не имели возможности разъяснить и отстаивать свою точку зрения в ходе открытых дискуссий. Все это вело к тому, что многочисленные симптомы социального неблагополучия в позднем СССР, фиксируемые исследователями, зачастую не принимались властями во внимание или попросту не попадали в их поле зрения. Ряд этнологов отмечает, что данные о нарастании межэтнической напряженности, подаваемые ими «наверх», отфильтровывались на низшем и среднем уровне бюрократического аппарата¹.

В условиях гласности и демократизации общества, порожденных политикой перестройки, прежняя форма взаимоотношений власти и науки должна была пережить глубокую трансформацию. Принципиально новым явлением в системе государственного управления была передача реальных законодательных функций представительным органам, формировавшимся на основе свободных выборов. Актуальным становился вопрос научно-экспертного обеспечения законодательного процесса. Нормативные правовые акты, указывали в 1990 г. в своей статье директор Института этнографии Ю.В. Бромлей и сотрудник Института С.В. Чешко, должны были проходить этнологическую экспертизу на всех стадиях разработки и обсуждения. Следовало ввести в практику работы Верховного Совета СССР открытые слушания законопроектов с участием представителей науки, создать при Верховном Совете Информационно-консультационный центр (*Бромлей, Чешко 1990: 7*). В.А. Тишков подчеркивал, что «ученые должны иметь возможность непосредственно доложить и обосновать свои позиции в ходе обсуждения вопросов на самом высоком уровне, включая прежде всего законодательные органы. Это является принятой практикой парламентской демократии» (*Тишков 2009: 87*). Подобные новации вполне отвечали духу времени и в 1990-е – 2000-е гг., как будет показано ниже, многие из них нашли применение в деятельности органов законодательной и исполнительной власти. Осуществление подобных преобразований в конечном счете позволило создать более прочную основу для выработки эффективной национальной политики. Однако достижение данной цели было связано не только с институциональными трансформациями, но и с необходимостью пересмотра концептуальных основ регулирования межнациональных отношений.

Потребность в подобном пересмотре была вызвана прежде всего тем, что господствовавшая в советской науке «теория этноса» не позволяла объяснить многие разворачивавшиеся в стране процессы и тем более предугадать их развитие. Указанная теория рассматривала этносы (этнические группы) как гомогенные социальные тела с четко очерченными границами, имеющие глубокие исторические корни и проходящие через определенные стадии развития под воздействием объективных, близких к природным закономерностям. Выявившиеся на рубеже 1980–1990-х гг. особенности этнополитического процесса – значительное влияние на него субъективного фак-

¹ По словам известного этнолога В.И. Козлова, накануне XXVI съезда КПСС (1981) сотрудниками Института этнографии, Института экономики и Института государства и права АН СССР была составлена большая записка по национальному вопросу, которую директор Института этнографии Ю.В. Бромлей передал вице-президенту АН СССР, члену ЦК КПСС П.Н. Федосееву. Ознакомившись с запиской, тот приобщил ее к секретным материалам и заявил, что передавать столь негативную информацию в секретариат съезда не намерен (*Козлов 1992: 8*).

тора, проявление множественных, ситуативных и амбивалентных идентичностей, возможность смены этнической идентификации, зыбкость и изменчивость межгрупповых границ – требовали пересмотра теоретического инструментария научной экспертизы. «Окружающая нас действительность показывает, – отмечал В.А. Шнирельман, – насколько активным и подвижным может быть как коллективное, так и тем более индивидуальное самосознание, чутко реагирующее на все сколько-нибудь значимые изменения социальной ситуации. Меняются установки, а вместе с ними и стереотипы поведения, которые могут приводить в равной степени как к созидательной, так и к разрушительной деятельности» (Шнирельман 1992: 16). По словам Ю.В. Арутюняна и Л.М. Дробижевой, с начала 1990-х гг. в поле зрения исследователей все чаще попадали такие проблемы, как роль элит в этнической мобилизации, пути формирования и разновидности национализма, значение культурных маркеров при определении границ между этническими группами, анализ конфликтов как результатов столкновения различных психологических установок и ценностных систем (Арутюнян, Дробижева 2014: 104–105).

Наиболее последовательную попытку пересмотра старых доктрин предпринял В.А. Тишков, возглавивший в 1989 г. Институт этнографии АН СССР (вскоре переименованный в Институт этнологии и антропологии, ИЭА). в своих публикациях исследователь обращал внимание на культурное многообразие современных обществ, в рамках которых практически невозможно выделить этнически гомогенные единицы, привязанные к определенной территории. При организации общественной жизни следовало говорить не об интересах этносов, во многом являющихся интеллектуальным конструктом, а о культурных и языковых потребностях конкретных индивидуумов. Эти потребности должны были удовлетворяться на внетерриториальной основе – через национально-культурные автономии (НКА), особые общественные организации, вступление в которые является делом свободного выбора граждан. «Становится все более очевидным, – указывал В.А. Тишков, – что в условиях действия современных мировых хозяйственных связей и сохраняющейся социально-политической неоднородности мира сама по себе возведенная в абсолют национальная (т.е. созданная на этнической основе – *А.П.*) государственность не гарантирует народу главного – процветающего и мирного существования. Гораздо в большей степени интересам народов, включая сохранение их культурной самобытности, отвечают различные формы автономии и самоуправления в составе более крупных образований, в которых обеспечены необходимые социальная гармония и демократические гарантии волеизъявления на индивидуальном и коллективном уровнях» (Тишков 2009: 96–97).

Понятие «нация», жестко закрепленное в СССР за этническими группами, следовало, по мнению ученого, переосмыслить в том духе, в каком оно употреблялось во всем мире – как обозначение политического, гражданского сообщества (согражданства), в которое люди входят независимо от своей этнической принадлежности. Для укрепления государственного единства следовало выработать и развивать общенациональную идею – мощное консолидирующее начало, которое «родившись в эпоху буржуазных революций конца XVIII в., продолжает и сегодня служить делу государственного суверенитета» (Там же: 103). в рамках гражданской нации требовалось провести ряд преобразований, в частности, расширить право граждан на самоидентификацию – допустить возможность двойной, множественной, внеэтнической идентичности, изменения идентичности в ходе жизни. Необходимо было признать,

что национально-государственные образования в составе многонационального государства могут создаваться и упраздняться, допускалось изменение их статуса и границ. Наряду с принципом сохранения самобытности должно было учитываться стремление людей к добровольной ассимиляции, право народов на модернизацию (доступ к достижениям мировой цивилизации и их использование). Демократизацию политических порядков не следовало сводить к абсолютизации прав республик в составе СССР и России. Генеральной линией должно было стать обеспечение прав этнических единиц на общегосударственном уровне, но в еще большей степени – развитие и углубление индивидуальных прав и свобод граждан.

Соприкасаясь со сферой политики и государственного управления, концептуальные новации в сфере этнологии вызвали положительную реакцию властей. в турбулентной ситуации конца 1980-х – начала 1990-х гг. они, как представлялось, позволяли купировать негативные проявления этносепаратизма, создать основу для укрепления единства государства. Кроме того, новый подход в целом открывал возможность для активного воздействия на социальную реальность, «выгодно отличался от теории этноса, апеллировавшей к безличным силам истории» (Альмов 2021: 86). в связи с этим идеи В.А. Тишкова и его единомышленников начали прокладывать путь в коридоры власти. в резолюции XXVIII съезда КПСС по проблемам межнациональных отношений (1990), составленной при участии директора ИЭА, слово «нация», которое тогда неизбежно было бы истолковано в традиционном этническом духе, не употреблялось вообще. Целью национальной политики вместо укрепления «дружбы народов» провозглашалось создание условий для свободного развития и обеспечения прав граждан, принадлежащих к различным национально-культурным общностям, По замечанию исследователя, «это была первая попытка провести в официальном документе мысль, что права гражданина выше прав нации» (Тишков 1996: 5–6).

В феврале 1992 г. В.А. Тишков был приглашен в Правительство Российской Федерации на пост Председателя Государственного комитета по национальной политике, причем Президент Б.Н. Ельцин поручил ему разработать основополагающий документ в сфере регулирования межнациональных отношений – Концепцию государственной национальной политики (далее – Концепция). в документе, который в июле был представлен в Правительство РФ, достаточно последовательно проводились положения в духе принципов гражданского единства. Отменялась характерная для советского словоупотребления категоризация этнических сообществ («нации», «народности», «национальные группы» и др.). Объявлялось, что государство, власть и ресурсы как в центре, так и на местах не могут быть собственностью той или иной этнической группы¹. Права российских территориально-административных образований (краев и областей) предполагалось повысить до уровня республик, причем значительное развитие должны были получить и НКА. в целом, как отмечал В.А. Тишков, «в предложенном документе достаточно четко определялись императивы и приоритеты экстерриториальной автономии как важнейшей формы государственной поддержки и развития культур и учета интересов и прав граждан, связанных с их этнической принадлежностью в стране, где административные, в том числе республиканские границы далеко не совпадают с ареалами расселения народов» (Там же: 11–14).

¹ «Ну, это взорвет всех русских!», – заявил по поводу данного тезиса тогдашний вице-премьер М.Н. Полторанин и предложил принять два варианта концепции: один для публики, другой – для закрытого пользования.

Несмотря на то что Концепция в 1992 г. не была принята, а В.А. Тишков в октябре ушел из Правительства РФ, основные положения документа повлияли на содержание последующих нормативных правовых актов и оказали воздействие на курс государственной национальной политики. Так, очевидна переключка Концепции с текстом принятой в 1993 г. Конституции Российской Федерации, в которой единственным носителем суверенитета и источником власти провозглашался многонациональный народ Российской Федерации. в основном законе отсутствовали советские термины «национально-государственный», «национально-территориальный». Провозглашалось равенство граждан независимо от расы, национальной и религиозной принадлежности. Закреплялось их право самостоятельно определять и указывать свою национальность, выбирать язык общения, воспитания, обучения и творчества. в первом послании Президента Федеральному Собранию РФ (1994) указывалось, что противоречия между этнотерриториальными и административно-территориальными принципами, положенными в основу устройства Российской Федерации, будут сглаживаться на основе нового понимания нации как согражданства. Само использование данного понятия, по справедливому замечанию В.Ю. Зорина, отражало доктринальный сдвиг в официальном словоупотреблении (Зорин 2018: 196, 198). в целом, многие явления начала 1990-х гг. свидетельствовали как о шагах в сторону институционализации научного обоснования национальной политики, так и о существенном переосмыслении его концептуальных основ. Однако вскоре это переосмысление столкнулось с серьезными препятствиями.

Важнейшее из них было связано с выступлениями ученых и политиков, в той или иной степени продолжавших придерживаться основных положений советской «теории этноса». Принято считать, что подобные демарши отражали интересы местных (прежде всего, республиканских) этноэлит, боявшихся в случае последовательной реализации новых принципов национальной политики утратить свой статус и раствориться в проектируемом согражданстве (Федосов 2010: 48; Кузванова 2015: 145; Ачкасов 2018: 114). Однако такое объяснение представляется неполным. Действовал также фактор ментальной инерции (в том числе в интеллектуальной среде), нежелание расстаться с устоявшимися стереотипами и терминологией. Многие боялись, что отказ от привычных политико-идеологических постулатов («нация – этническая общность», «общество состоит из этнических групп, имеющих четкие границы и территориальную привязку») вызовет неразбериху, приведет к усилению общественно-политической напряженности, а то и к потрясениям. «Это проблема, которая не совсем еще апробирована на уровне даже сознания специалистов, не говоря уже о массовом сознании, – заявлял, в частности Р.Г. Абдулатипов по поводу перехода к гражданскому пониманию нации. – Нельзя бросать в массовое сознание то, что не апробировано хотя бы на уровне элиты и не согласовано на уровне специалистов. Потому что многие это воспринимают как отмену своей национальности, как превращение себя в другую национальность» (Зорин 1999b: 235–236).

Известный не только как ученый, но и как крупный государственный деятель, занимавший ряд ответственных постов и возглавивший в 1998–1999 гг. Министерство национальной политики Российской Федерации, Р.Г. Абдулатипов стал одним из главных оппонентов В.А. Тишкова в деле определения концептуальных основ регулирования межнациональных отношений. в отличие от директора ИЭА, Р.Г. Абдулатипов считал этносы группами с достаточно четко очерченными границами, играю-

щими важную роль в жизни общества. Социальный мир и стабильность, по мнению ученого, могли быть достигнуты не столько благодаря акценту на индивидуальные права граждан (которые, безусловно, должны приниматься во внимание), сколько путем учета и гармонизации интересов этнических групп. Нация как согражданство могла сложиться в России в будущем на основе полного и всестороннего развития «этнонаций», но этот процесс не следовало торопить. «Национальности – это не помеха, а потенциал укрепления государства, – утверждал ученый. – Надо снизить влияние этнического фактора на общественное развитие не за счет пренебрежения им, а учитывая и реализуя его специфику» (Абдулатипов 1995: 9).

В действиях сторонников новых принципов национальной политики, подчеркивавших зыбкость межгрупповых границ, сложный характер культурно-языковых идентичностей в современном обществе Р.Г. Абдулатипов видел скрытое стремление к насаждению внеэтнического унитаризма, централизма, «разэтнизации». «Здесь подспудно навязывается, – полагал ученый, – идея Российской Империи с имперской нацией под видом согражданства и отождествления понятий “нации как этноса” и “нации как государства”» (Абдулатипов 1997: 565). Неудивительно, что в подобной ситуации сугубо эпистемологическое, казалось бы, противостояние сторонников различных точек зрения на природу этнокультурных процессов приобрело весьма острый характер, охватив и сферу экспертно-аналитической деятельности.

В 1995 г. Р.Г. Абдулатипов обратился к Президенту Российской Федерации с открытым письмом, в котором подчеркивал опасность изменения концептуальных основ национальной политики. По словам исследователя, Б.Н. Ельцин еще в 1992 г. резко отозвался о разработанной Госкомнацем Концепции, «которая строилась на отказе от национального принципа формирования субъектов Федерации». Ученый утверждал, что «концепцией предусматривалось объявить из Москвы вместо наций какое-то согражданство», а Президент расценил это как «объявление войны внутри страны» (В.А. Тишков отрицал, что подобный инцидент имел место) (Там же: 14, Тишков 1996: 13). Возглавив еще в бытность председателем Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР разработку собственной программы национальной политики, Р.Г. Абдулатипов впоследствии несколько раз пытался добиться ее утверждения Президентом, но не преуспел в этом (Абдулатипов 1997: 3–4, 20; Тишков 1996: 10, 15; Губогло 2000: 199). в итоге, когда Концепция государственной национальной политики все же была принята (15 июня 1996 г., в последний рабочий день Президента накануне предвыборной кампании), она вышла достаточно противоречивым документом¹. Многие ее положения, восходившие к тексту проекта 1992 г., намечали перспективу укрепления гражданского единства, защиты прав граждан. Вместе с тем в ряде случаев они совмещались с этноцентрическим подходом. Так, «национальное» в большинстве случаев понималось как «этническое». «Народы», т.е. этнические группы, выступали как самостоятельные субъекты общественно-политической жизни. в целом присутствие в тексте Концепции разнородных начал серьезно затруднило ее практическую реализацию².

Значительные расхождения возникли у В.А. Тишкова и с одним из его ближайших сотрудников – заместителем по ИЭА М.Н. Губогло, который, как и его руководитель, выступал консультантом при разработке ряда законопроектов в сфере национальной

¹ В.Ю. Зорин обоснованно назвал Концепцию «документом, рожденным в муках» (Зорин 1999а: 223).

² Анализ концепции см.: Малахов 2008: 133–138; Фадеечева 2011: 26; Кузванова 2015: 145.

политики. Отмечая негативные последствия мобилизации и политизации этничности в конце 1980-х – начале 90-х гг., ученый в то же время подчеркивал необходимость закрепления и реализации групповых (коллективных) прав этноса, которые, по его мнению, не менее важны, чем права индивидуальные. «Подобно птице, летающей только при наличии у нее двух надежных крыльев, гражданское право может быть эффективным только тогда, когда этническое право действует как на индивидуальном, так и на групповом уровне», – заявлял исследователь. Признавая необходимость «разгосударствления» этничности, М.Н. Губогло в то же время подчеркивал важную роль этносов, необходимость сохранения их самобытности. Расхождения в подходах экспертов ярко отразились в законе 1996 г. об НКА, который рассматривался как важнейший шаг в развитие Концепции государственной национальной политики, но оказался в конечном счете не менее противоречивым, нежели данный документ¹.

В полной мере несовпадение во взглядах между В.А. Тишковым и его ближайшим сотрудником выявилось в ходе подготовки еще одного важного государственного мероприятия – Всероссийской переписи населения 2002 г. Директор ИЭА предложил не включать в переписные листы переписи формулировку «родной язык», а вместо этого спрашивать о знании русского языка, первом выученном языке, т.н. материнском языке, как реальном аналоге родного языка, языке домашнего общения и работы, чтобы выяснить реальную языковую ситуацию в стране. Традиционный вопрос о родном языке без выяснения его знания и использования практически повторял вопрос о национальной принадлежности. У М.Н. Губогло это вызвало резкий протест. в газетной статье он охарактеризовал предлагаемую меру как «прерывание связи времен», «удар по национальному самосознанию народов России» (*Тишков* 2003: 208–222). в конечном счете, значение предложенных В.А. Тишковым корректировок было нивелировано за счет изменений, внесенных в последний вариант переписных листов и инструкций, данных переписчикам о порядке проведения переписи. Следует отметить, что впоследствии система языковых вопросов в переписях все же была изменена, включая вопросы знания и пользования языками, а также возможность иметь несколько родных языков.

В целом, к концу 1990-х – началу 2000-х гг. процесс экспертирования, научного обоснования национальной политики переживал серьезные трудности. Проблема заключалась не только в отсутствии взаимопонимания между ведущими учеными-этнологами, но и в том, что не удалось наладить эффективную работу механизмов экспертизы. Безусловно, с начала 1990-х гг. появился целый ряд площадок, на которых взаимодействовали представители науки, специалисты-практики, государственные деятели – парламентские слушания в палатах Федерального Собрания РФ, круглые столы и научно-практические конференции, организуемые различными органами власти. Однако для полноценной и всесторонней экспертизы этого все-таки было недостаточно. Мера, на которую в 1990-е гг., видимо, возлагали большие надежды – непосредственный приход ученых во власть – в целом не оправдала себя². Оказав-

¹ Анализ концепции см.: *Малахов* 2008: 133–138; *Фадеечева* 2011: 26; *Кузванова* 2015: 145.

² Помимо В.А. Тишкова и Р.Г. Абдулатипова во главе ведомства, отвечавшего за регулирование межнациональных отношений, стоял в 1996–1998 и 1999–2000 гг. В.А. Михайлов – доктор исторических наук, имевший опыт как работы в аппарате КПСС, так и профессорства. в 2001–2004 гг. межнациональные отношения в Правительстве РФ в ранге министра курировал В.Ю. Зорин, занимавший в 1996–2000 гг. пост Председателя Комитета Государственной Думы по делам национальностей, ставший в 2000 г. кандидатом исторических, в 2003 г. – доктором политических наук.

шись на государственном посту, люди науки нередко были вынуждены жертвовать принципами научной беспристрастности в пользу соображений политической целесообразности и практической необходимости. «Как только ученый ныряет в политику, – отмечал в связи с этим В.Ю. Зорин, – то научные познания, догмы, которыми он до этого вплотную занимался, отнюдь не помогают ему, а, скорее, мешают принимать правильные политические решения» (Зорин 1999а: 343).

Люди, имевшие опыт исследовательской деятельности (доктор философских наук В.А. Печенев, доктор исторических наук Н.Ф. Бугай), работали в этот период в правительственном аппарате и на должностях среднего уровня, однако и их начинания не всегда были успешны. Требования служебной дисциплины подчас вступали в противоречия со свободой мнений эксперта, что вело к различным коллизиям. Так, выступление Н.Ф. Бугая в конце 1990-х гг. на заседании Государственной Думы в качестве ученого-историка было воспринято руководством ведомства как превышение должностных полномочий и закончилось для исследователя выговором, хотя, по его словам, «все оценки носили чисто научный частный характер и ни с какой стороны не затрагивали интересы ни министерства, ни тем более государства» (Бугай 2017: 321)¹. Подобный конфликт отразил достаточно распространенную ситуацию, когда человек науки, поступив на государственную службу, оказывался встроены в административную иерархию и частично утрачивал в связи с этим качества эксперта.

Разумеется, институционализация процессов экспертизы не стояла в 1990-е гг. на месте и учреждения, занимавшиеся консультированием органов власти еще в советскую эпоху, усилили и усовершенствовали эту составляющую своей деятельности. Так, в работе ИЭА был сделан особый акцент на изучение современных проблем общественной жизни России – таких, как рост этнического самосознания (этническая мобилизация) и формы национализма, причины сепаратизма и конфликтов, происхождение и развитие этногенетических мифов. в составе института были образованы подразделения, занимавшиеся подготовкой практических рекомендаций для государственных органов (Центр по изучению и урегулированию конфликтов, Центр по изучению межнациональных отношений). Важным шагом стало создание Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов, регулярное издание бюллетеней Сети (Тишков 2003: 11–12; Ачкасов 2018: 116–117). Заметное место среди аналитических структур занял также Центр исследования этносоциальных и этнополитических процессов в Институте социологии РАН. Однако все эти органы оставались преимущественно академическими учреждениями. Ощущалась нехватка специализированных экспертных центров, «пограничных структур» (border structures), которые включали бы в свой состав академических ученых различных направлений, специалистов по прикладным исследованиям и лиц, имеющих опыт работы в государственных органах). Такие «пограничные структуры» (по образцу западных «фабрик мысли», think tanks) могли бы служить соединительным звеном между академическими и государственными учреждениями, «переплавлять» выводы науки в формат практических рекомендаций для государственных служащих².

¹ в различных ведомствах, занимавшихся межнациональными отношениями, Н.Ф. Бугай с 1993 по 2002 г. занимал должности руководителя департаментов по делам депортированных и репрессированных народов, по делам Северного Кавказа, русского народа, по делам национальностей.

² О «пограничных структурах» см.: Сунгуров 2015: 53–70; Макарычев 2015: 9–26; Сунгуров, Карягин 2017: 144–159.

Противоречия во взглядах между экспертами, а также некоторое снижение уровня этнической мобилизации после заключения Федеративного договора в 1992 г. и принятия Конституции РФ в 1993 г. способствовали тому, что власть постепенно начала терять интерес к сфере национальной политики. Уже в 1996 г. В.Ю. Зорин жаловался, что «Дума, похоже, испытывает аллергию к межнациональным вопросам». Спустя год он отмечал, что ему никак не удастся наладить отношения с Государственно-правовым управлением Президента. «Там “интересный” стиль и подход к национальной тематике: чем меньше говорить о ней, тем лучше» (Зорин 1999а: 250, 322). в целом, значительная часть чиновников, по словам Председателя Комитета Государственной Думы, полагала, что «чем меньше мы будем заниматься национальными отношениями, чем меньше мы будем говорить о них, тем быстрее они сами собой разрешатся» (Зорин, Ромашкин 1999). Такой подход явно сказался на интенсивности и эффективности законодательной деятельности. Из обширного пакета законопроектов, призванных «нарастить плоть» на основы Концепции государственной национальной политики, удалось принять только два законодательных акта – упоминавшийся выше закон об НКА и закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999).

Наращение индифферентности по отношению к государственной национальной политике стало особенно заметным к концу десятилетия, особенно после назначения весной 1998 г. на руководящие посты в Правительстве РФ так называемых «младореформаторов», делавших ставку прежде всего на использование финансовых и экономических рычагов регулирования общественных процессов. По мнению М.Н. Губогло, в этот период «этнический фактор выводился из сферы государственного управления. Озабоченное финансовым кризисом государство, в лице его “омоложенного правительства”, снимало с себя целенаправленную заботу о населяющих страну народах. Более важным для него представлялось жестко собирать налоги, “наука делить”... Этнический фактор не доставлял денег в казну, а лишь усиливал головную боль и отвлекал от борьбы с налогоплательщиками» (Губогло 2000: 315–316). Министерство по делам национальностей в 1998 г. было переименовано в Министерство региональной и национальной политики (с явным намерением «растворить» национальное в региональном), а его главой стал Е.С. Сапиро – известный специалист в области межбюджетных отношений, никак не связанный с этнокультурной проблематикой.

После некоторого оживления интереса властей к национальному вопросу в 1999–2000 гг. в этой сфере вновь воцарился застой, отражением чего, в частности, стало упразднение в 2001 г. органа, ведавшего межнациональными отношениями (к этому времени он назывался Министерством по делам федерации, национальной и миграционной политики). До 2004 г. в ранге министра национальную политику в Правительстве курировал В.Ю. Зорин, однако затем и данная должность была упразднена. К середине 2000-х гг., по словам политолога М.А. Фадеичевой, во многом перестали срабатывать «коммуникативные механизмы между интеллектуальным сообществом и властью», воцарились «интеллектуальная усталость» и «теоретический застой» (Фадеичева 2008: 215, 216). Хотя в 2002 г. по поручению В.В. Путина началась подготовка нового варианта Концепции государственной национальной политики, этот документ так и не был принят, прежде всего, из-за разногласий между отдельными экспертами и представителями различных ветвей власти. Также не был утвержден дважды (в 2003 и 2006 гг.) вносившийся в Государственную Думу законопроект «Об

основах государственной национальной политики» (*Ратленд* 2011: 193; *Фалалеева* 2011: 146; *Федосов* 2010: 57, 72).

Изменения в сфере регулирования межнациональных отношений наступили только в начале 2010-х гг., после серии конфликтов на этнической почве и в связи с усилившимся давлением общественного мнения на власть. в 2012 г. в системе федеральной власти был образован важнейший координационный и консультативный орган – Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, принята «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.» (в 2018 г. утверждена новая редакция этого документа). в 2015 г. после долгого перерыва в Правительстве РФ было воссоздано ведомство, призванное регулировать межнациональную сферу – Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН). К настоящему времени, по оценкам политологов, и в сфере научного обеспечения национальной политики, и в целом в области политического консультирования оформились достаточно устойчивые «экспертные пулы» – сообщества специалистов, представляющих рекомендации по вопросам выработки и реализации различных направлений правительственной деятельности.

В составе различных органов власти федерального и регионального уровней функционируют аналитические подразделения, обладающие необходимой степенью автономии для выработки экспертных решений. Площадками для взаимодействия государственных служащих, ученых, специалистов-практиков служат также экспертные, консультативные и общественные советы при государственных учреждениях (в частности, Экспертный совет при ФАДН России). Важную роль играют экспертные клубы и семинары, функционирующие в регионах при крупных университетах, иногда под патронажем региональных руководителей (*Сунгуров, Карягин* 2017: 153–156; *Карягин, Сунгуров* 2016: 16–17). Все это позволяет говорить о том, что система научно-экспертного обеспечения государственной национальной политики в России обрела определенную устойчивость, вступила на новый этап развития. Вместе с тем опыт пройденного пути, со всеми его проблемами и противоречиями, должен постоянно оставаться в поле зрения исследователей и специалистов-практиков, помогая предвидеть препятствия, которые могут возникнуть в данной сфере в будущем.

Научная литература

- Абдулатипов Р.Г.* Нации на распутье: опасные заблуждения оракулов национализма // Национальная политика России: история и современность / отв. ред. В.А. Михайлов. М.: Русский мир, 1997. С. 561–576.
- Абдулатипов Р.Г.* О федеративной и национальной политике Российского государства. М.: Славянский диалог, 1995. 63 с.
- Алымов С.С.* Забывая этнос и нацию: этнографические дискуссии и экспертиза «национального вопроса» в период перестройки // Шаги/Steps, 2021. Т. 7. № 2. С. 70–92.
- Арутюнян Ю.В., Дробищева Л.М.* Пройденные пути и некоторые проблемы современной российской этносоциологии // Социологические исследования, 2014. № 7. С. 102–112.
- Ачкасов В.А.* Российская этнополитология: достижения и проблемы // Научные исследования в области этничности, межнациональных отношений и истории национальной политики. М.: ИЭА РАН, 2018. С. 101–131.
- Басилов В.Н.* Этнография: есть ли у нее будущее? // Этнографическое обозрение, 1992. № 4. С. 3–17.
- Бромлей Ю.В., Чешко С.В.* О новой Конституции СССР // Советская этнография, 1990. № 5. С. 3–19.

- Бугай Н.Ф.* Метеоролог, историк: штрихи к портрету. Воспоминания. М.: Аквариус, 2017.
- Губогло М.Н.* Может ли двуглавый орел лететь с одним крылом? Размышления о законотворчестве в сфере этногосударственных отношений. М.: ИЭА РАН, 2000. 512 с.
- Губогло М.Н.* Этносоциология: родом из этнографии/этнологии // Этносоциология: вчера и сегодня. М.: ИЭА РАН, 2016. С. 45–71.
- Зорин В.Ю.* Дневник не для себя. Кн. II. Страсти Охотного ряда. М.: Виоланта, 1999а. 574 с.
- Зорин В.Ю.* Национальная политика российского государства в XX – начале XXI в. Изд. 2-е. М.: Юрайт, 2018. 251 с.
- Зорин В.Ю.* Пресс-конференция Комитета Государственной Думы по делам национальностей по поводу Концепции государственной национальной политики 21 марта 1996 г. // Зорин В.Ю. Дневник не для себя. Кн. I. Чечня: кремнистый путь к миру. М.: Виоланта, 1999б. С. 228–236.
- Зорин В.Ю., Ромашкин В.В.* (ред.) Материалы семинара-совещания председателей комитетов (комиссий) законодательных органов субъектов Российской Федерации по вопросам национальных отношений 30 марта 1998 г. М.: Издание Государственной Думы, 1999. 79 с.
- Карягин М.Е., Сунгуров А.Ю.* Современное российское политологическое сообщество – первые шаги к анализу // Полис, 2016. № 2. С. 8–20.
- Козлов В.И.* Между этнографией, этнологией и жизнью // Этнографическое обозрение, 1992. № 3. С. 3–14.
- Кузванова О.Ю.* Проблема концептуальных основ современной национальной политики в России (к истории вопроса) // Власть, 2015. № 7. С. 143–149.
- Макарычев А.С.* Государство, экспертные сообщества и режимы знания-власти // Политическая наука, 2015. № 3. С. 9–26.
- Малахов В.* Национализм и «национальная политика» российской власти: 1991–2006 // Российский национализм. Социальный и культурный контекст. М.: НЛЮ, 2008. С. 131–156.
- Ратленд П.* Присутствие отсутствия: об этнической политике в России // Полис. 2011. № 2. С. 172–189.
- Сунгуров А.Ю.* Экспертные сообщества и власть: модели взаимодействия, основные функции и условия их реализации // Политическая наука, 2015. № 3. С. 53–70.
- Сунгуров А.Ю., Карягин М.Е.* Российское экспертное сообщество и власть: основные формы взаимодействия // Полис, 2017. № 3. С. 144–159.
- Тишков В.А.* Концептуальная эволюция национальной политики в России. М.: ИЭА РАН, 1996. Вып. 100 (Серия: Исследования по прикладной и неотложной этнологии). 49 с.
- Тишков В.А.* О концепции перестройки межнациональных отношений в СССР (1989) // Вестник Российской нации, 2009. № 5. С. 83–107.
- Тишков В.А.* Реквием по этносу: исследования по социально-культурной антропологии. М.: Наука, 2003. 544 с.
- Тишков В.А.* Российская этнология: статус дисциплины, состояние теории, направления и результаты исследования // Этнографическое обозрение, 2003. № 5. С. 3–23.
- Тишков В.А.* Советская этнография: преодоление кризиса // Этнографическое обозрение, 1992. № 1. С. 5–19.
- Фадеечева М.А.* Tabula rasa российского этнического законодательства // Научный вестник Омской академии МВД России, 2011. № 2 (41). С. 25–28.
- Фадеечева М.А.* Парадигмальные основания этнической политики неопостсоветской России // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, 2008. Вып. 8. С. 215–225.
- Фалалеева И.Н.* О парадигме российской национальной политики // Власть, 2011. № 10. С. 57–60.
- Федосов П.А.* Государственное регулирование этнополитических и этносоциальных процессов в Российской Федерации // Политическая наука. 2010. № 1. С. 46–75.
- Шнирельман В.А.* Наука в условиях тоталитаризма // Этнографическое обозрение, 1992. № 5. С. 7–18.

Polunov, Aleksandr Yurievich

Scientific Support of the State Ethnic Policy in the 1990s – early 2000s: Conceptual and Institutional Foundations

DOI: 10.33876/2311-0546/2021-4/7-21

The article examines the institutional mechanisms and conceptual foundations of the scientific support of the state national policy in the post-Soviet period. The need to develop new approaches to the analysis of ethnopolitical processes and improve the mechanisms of scientific expertise was caused by the rise of interethnic tension in the late 1980s - early 1990s. The concepts proposed in the new situation emphasized the significant role of the subjective factor in ethnic identification, the possibility of changing self-identification, and the variability of intergroup boundaries. Emphasis was placed on forming a civil nation that would unite all Russians regardless of ethnicity and confessional affiliation. These ideas influenced important provisions of the fundamental state acts of the Russian Federation - the Constitution of 1993, the Concept of State Ethnic Policy. A number of laws were supposed to implement the new principles, particularly the 1996 Law on national and cultural autonomies. At the same time, heated discussions in the academic community on the nature of ethnicity, the gradual decline of the authorities' interest in regulating interethnic relations made it difficult to build an effective system of scientific support of the state ethnic policy. Significant positive shifts in this area took place only in the 2010s.

Keywords: *state ethnic policy, scientific support, ethnology, ethnic groups, government, Supreme Soviet, State Duma*

For citation: Polunov, A.Yu. Scientific Support of the State Ethnic Policy in the 1990s – early 2000s: Conceptual and Institutional Foundations. *Herald of Anthropology (Vestnik Antropologii)* 4: 7–21.

Author Info: Polunov, Aleksandr Yurievich – Doctor of hist., Head of the Department for Management in the Sphere of Inter-ethnic and Inter-confessional Relations, School of Public Administration, Federal State Budget Educational Institution of Higher Education M.V. Lomonosov Moscow State University (Moscow, RF). E-mail: polunov@spa.msu.ru ORCID 0000-0002-4484-6003

Funding: The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research and Expert Institute of Social Research within the research project № 21-011-31758

References

- Abdulatipov, R.G. 1995. *O federativnoi i natsional'noi politike Rossiiskogo gosudarstva* [On the federal and national policy of the Russian state]. Moscow: Slavianskii dialog.
- Abdulatipov, R.G. 1997. Natsii na rasput'e: opasnye zabluzhdeniia orakulov natsionalizma [Nations at the Crossroads: Dangerous Delusions of the Oracles of Nationalism]. In *Natsional'naia politika Rossii: istoriia i sovremennost'* [National Policy of Russia: History and Modernity], edited by V.A. Mihajlov, 561–576. Moscow: Russkii mir.
- Achkasov, V.A. 2018. Rossiiskaia etnopolitologiya: dostizheniia i problemy [Russian ethnopolitical science: achievements and problems]. In *Nauchnye issledovaniia v oblasti etnichnosti, mezhnatsional'nykh otnoshenii i istorii natsional'noi politiki* [Scientific research in the field of ethnicity, interethnic relations and the history of national politics], 101–131. Moscow: IEA RAN.

- Alymov, S.S. 2021. Zabyvaia etnos i natsiiu: etnograficheskie diskussii i ekspertiza “natsional’nogo voprosa’ v period perestroiki [Forgetting Ethnicity and Nation: Ethnographic Discussions and Expertise of the “National Question” in the Period of Perestroika]. *Shagi/Steps* 7 (2): 70–92.
- Arutiunian, Yu.V., Drobizheva L.M. 2014. Proidennye puti i nekotorye problemy sovremennoi rossiiskoi etnosotsiologii [Traveled paths and some problems of modern Russian ethnology]. *Sotsiologicheskie issledovaniia*: 7: 102–112.
- Basilov, V.N. 1992. Etnografii: est’ li u nee budushchee? [Ethnography: Does It Have a Future?]. *Etnograficheskoe obozrenie* 4: 3–17.
- Bromlei, Yu.V., Cheshko, S.V. 1990. O novoi Konstitutsii SSSR [On the new Constitution of the USSR]. *Sovetskaia etnografiia* 5: 3–19.
- Bugai, N.F. 2017. *Meteorolog, istorik: shtrikhi k portretu. Vospominaniia* [Meteorologist, historian: finishing touches to the portrait. Memories]. Moscow: Akvarius.
- Fadeicheva, M.A. 2008. Paradigm’nye osnovaniia etnicheskoi politiki neopostsovetskoi Rossii [Paradigmatic foundations of ethnic politics in neo-post-Soviet Russia]. *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural’skogo otdeleniia Rossiiskoi akademii nauk* 8: 215–225.
- Fadeicheva, M.A. 2011. Tabula rasa rossiiskogo etnicheskogo zakonodatel’stva [Tabula rasa of Russian ethnic legislation]. *Nauchnyi vestnik Omskoi akademii MVD Rossii* 2 (41): 25–28.
- Falaleeva, I.N. 2011. O paradigme rossiiskoi natsional’noi politiki [On the paradigm of Russian nationality policy]. *Vlast’* 10: 57–60.
- Fedosov, P.A. 2010. Gosudarstvennoe regulirovanie etnopoliticheskikh i etnosotsial’nykh protsessov v Rossiiskoi Federatsii [State regulation of ethno-political and ethnosocial processes in the Russian Federation]. *Politicheskai nauka* 1: 46–75.
- Guboglo, M.N. 2000. *Mozhet li dvuglavnyi orel letet’ s odnim krylom? Razmyshleniia o zakonotvorchestve v sfere etnogudarstvennykh otnošenii* [Can a two-headed eagle fly with one wing? Reflections on lawmaking in the sphere of ethno-state relations]. Moscow: IEA RAN.
- Guboglo, M.N. 2016. Etnosotsiologiia: rodом iz etnografii/etnologii [Ethnosociology: Originally from Ethnography]. In *Etnosotsiologiia: vchera i segodnia* [Ethnosociology: Yesterday and Today]. Moscow: IEA RAN: 45–71.
- Kariagin, M.E., Sungurov A.Iu. 2016. Sovremennoe rossiiskoe politologicheskoe soobshchestvo – pervye shagi k analizu [The modern Russian political science community – the first steps towards analysis]. *Polis* 2: 8–20.
- Kozlov, V.I. 1992. Mezhdru etnografiei, etnologiei i zhizn’iu [Between ethnography, ethnology and life]. *Etnograficheskoe obozrenie* 3: 3–14.
- Kuzivanova, O.Yu. 2015. Problema kontseptual’nykh osnov sovremennoi natsional’noi politiki v Rossii (k istorii voprosa) [The problem of the conceptual foundations of modern nationality policy in Russia (to the history of the issue)]. *Vlast’* 7: 143–149.
- Makarychev, A.S. 2015. Gosudarstvo, ekspertnye soobshchestva i rezhimy znaniia-vlasti [State, expert communities and modes of knowledge-power]. *Politicheskai nauka* 3: 9–26.
- Malakhov, V. 2008. Natsionalizm i “natsional’naia politika’ rossiiskoi vlasti: 1991–2006 [Nationalism and the “national policy” of the Russian government: 1991–2006]. In *Rossiiskii natsionalizm. Sotsial’nyi i kul’turnyi kontekst* [Russian nationalism. Social and cultural context], 131–156. Moscow: NLO.
- Ratlend, P. 2011. Pristutstvie otsutstviia: ob etnicheskoi politike v Rossii [The presence of absence: on ethnic politics in Russia]. *Polis* 2: 172–189.
- Shnirel’man, V.A. 1992. Nauka v usloviakh totalitarizma [Science in the conditions of totalitarianism]. *Etnograficheskoe obozrenie* 5: 7–18.
- Sungurov, A.Yu. 2015. Ekspertnye soobshchestva i vlast’: modeli vzaimodeistviia, osnovnye funktsii i usloviia ikh realizatsii [Expert communities and power: interaction models, main functions and conditions for their implementation]. *Politicheskai nauka* 3: 53–70.

- Sungurov, A.Yu., Kariagin, M.E. 2017. Rossiiskoe ekspertnoe soobshchestvo i vlast': osnovnye formy vzaimodeistviia [Russian expert community and power: the main forms of interaction]. *Polis* 3: 144–159.
- Tishkov, V.A. 1992. Sovetskaia etnografiia: preodolenie krizisa [Soviet Ethnography: Overcoming the Crisis]. *Etnograficheskoe obozrenie* 1: 5–19.
- Tishkov, V.A. 1996. *Kontseptual'naia evoliutsiia natsional'noi politiki v Rossii* [Conceptual evolution of national policy in Russia]. Vol. 100 (Seriya: Issledovaniia po prikladnoi i neotlozhnoi etnologii). Moscow: IEA RAN.
- Tishkov, V.A. 2003. *Rekviem po etnosu: issledovaniia po sotsial'no-kul'turnoi antropologii* [Requiem for Ethnos: Research in Socio-Cultural Anthropology]. Moscow: Nauka.
- Tishkov, V.A. 2003. Rossiiskaia etnologiia: status distsipliny, sostoianie teorii, napravleniia i rezul'taty issledovaniia [Russian ethnology: the status of the discipline, the state of the theory, directions and research results]. *Etnograficheskoe obozrenie* 5: 3–23.
- Tishkov, V.A. 2009. O kontseptsii perestroiki mezhnatsional'nykh otnoshenii v SSSR (1989) [On the concept of restructuring interethnic relations in the USSR]. *Vestnik Rossiiskoi natsii* 5: 83–107.
- Zorin, V.Yu. 1999a. *Dnevnik ne dlia sebia. Kn. II. Strasti Okhotnogo riada* [The diary is not for myself. Book II. Passion of the Okhotny Ryad]. Moscow: Violanta.
- Zorin, V.Yu. 1999b. Press-konferentsiia Komiteta Gosudarstvennoi Dumy po delam natsional'nostei po povodu Kontseptsii gosudarstvennoi natsional'noi politiki 21 marta 1996 g. [Press conference of the State Duma Committee on Ethnic Affairs on the Concept of State Ethnic Policy on March 21, 1996]. In Zorin, V.Yu. *Dnevnik ne dlia sebia. Kn. I. Chechnia: kremnisti put' k miru* [The diary is not for myself. Book I. Chechnya: a flinty path to peace], 228–236. Moscow: Violanta.
- Zorin, V.Yu. 2018. Natsional'naia politika rossiiskogo gosudarstva v XX – nachale XXI v. [National policy of the Russian state in the XX – early XXI century]. Izdanie 2-e. Moscow: Yurait.
- Zorin, V.Yu., Romashkin, V.V. (ed.). 1999. *Materialy seminara-soveshchaniia predsedatelei komitetov (komissii) zakonodatel'nykh organov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii po voprosam natsional'nykh otnoshenii 30 marta 1998 g.* [Materials of the seminar-meeting of the chairmen of the committees (commissions) of the legislative bodies of the constituent entities of the Russian Federation on issues of national relations March 30, 1998]. Moscow: Izdanie Gosudarstvennoi Dumy.