

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Российский государственный гуманитарный университет»
(ФГАОУ ВО «РГГУ»)

На правах рукописи

ПИЩУК МАТВЕЙ ДМИТРИЕВИЧ

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИИ В 1989-2001 ГОДАХ**

Специальность 5.6.1. Отечественная история

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Научный руководитель –
доктор исторических наук, профессор
Архипова Т.Г.

Москва – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4-45
ГЛАВА 1. Государственные институты национальной политики РСФСР в условиях Перестройки и распада СССР в 1989-1991 гг.	
1.1. Решения XIX Всесоюзной партийной конференции КПСС в сфере межнациональных отношений и наделение Совета Национальностей Верховного Совета СССР полномочиями по формированию советской национальной политики (февраль 1986 г. – декабрь 1988 г.)	46-54
1.2. Нарастание межнациональной напряженности в СССР и создание Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР и Госкомнаца РСФСР (январь – декабрь 1989 г.)	55-65
1.3. Создание Госкомсевера РСФСР и расширение деятельности Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР и Госкомнаца РСФСР в условиях конфликта с союзным руководством, «парада суверенитетов» и подготовки нового Союзного договора (январь 1990 г. – июль 1991 г.)	66-94
1.4. «Суверенизация» деятельности Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР и Госкомнаца РСФСР на фоне завершающего этапа распада СССР (август – декабрь 1991 г.)	95-104
ГЛАВА 2. Государственные институты национальной политики России в условиях переходного периода в 1992-1993 гг.	
2.1. Разработка Госкомнацем Концепции государственной национальной политики России и начало сотрудничества Совета Национальностей и Госкомсевера на фоне подготовки Федеративного договора и обострения межнациональных конфликтов из-за начала экономических реформ (январь – октябрь 1992 г.)	105-124
2.2. Преобразование Госкомнаца в Госкомфедерацию и совместная работа Правительства и Совета Национальностей на Северном Кавказе в период обострения осетино-ингушского и чеченского конфликтов и начала политического кризиса (октябрь 1992 г. – апрель 1993 г.)	125-137
2.3. Политизация деятельности Совета Национальностей и Госкомфедерации, провал правительственных мероприятий на Северном Кавказе и формирование «региональной фронды» в условиях обострения политического кризиса (апрель – декабрь 1993 г.)	138-151
ГЛАВА 3. Государственные институты национальной политики России в условиях становления новой российской государственности в 1994-2001 гг.	
3.1. Образование Миннаца и создание профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации по национальной и федеративной политике в условиях формирования нового российского федерализма и ухудшения ситуации на Северном Кавказе (январь 1994 г. – февраль 1995 г.)	152-172

3.2. Расширение деятельности Миннаца, восстановление Госкомсевера и принятие Концепции государственной национальной политики России в период стабилизации ситуации в сфере межнациональных отношений (март 1995 г. – июнь 1996 г.)	173-192
3.3. Первые шаги по реализации Концепции государственной национальной политики России в период консолидации усилий Правительства и парламента в сфере межнациональных отношений (июль 1996 г. – апрель 1998 г.)	193-208
3.4. «Институциональные эксперименты» в государственном управлении сферой межнациональных отношений на фоне финансово-экономического и политического кризисов (май 1998 г. – август 1999 г.)	209-230
3.5. Попытка организационной «перестройки» в сфере межнациональных отношений в условиях формирования нового политического курса российского руководства и последующий отказ от проведения государственной национальной политики (август 1999 г. – декабрь 2001 г.)	231-260
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	261-273
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	274-320
ПРИЛОЖЕНИЯ	321-347

Введение

Актуальность исследования обусловлена прежде всего огромным значением этнического фактора для истории России. Российская государственность с самого начала формировалась под политическим и культурным влиянием различных этносов, а с XV-XVI вв., после включения в ее состав крупных территорий с иноязычным и иноконфессиональным населением, приобрела сложное имперское государственное устройство с многоэтнической структурой общества¹. В связи с этим решение вопросов в сфере межнациональных отношений стало неотъемлемой и важной частью деятельности всех российских правителей. По мере роста Русского царства, а в дальнейшем и Российской империи, внимание к сфере межнациональных отношений усиливалось, а меры государственной политики становились все более сложными и дифференцированными по отношению к различным этносам и конфессиям. Распад Российской империи и возникновение на ее территории Советского Союза стали началом нового этапа в отечественной национальной политике. В Советском Союзе внимание к сфере межнациональных отношений вышло на новый уровень: базовым основанием советского национально-государственного устройства стала этничность, которая приобрела в советской идеологии политическое значение. При этом следует отметить, что специфика советской национальной политики оказывала воздействие не только на развитие Советского Союза в целом, но и на РСФСР, от которой в дальнейшем Россия унаследовала многие черты национально-государственного устройства.

Кроме того, Россия, являясь ассиметричной этнической федерацией, в основании которой заложен ряд унаследованных конфликтогенных факторов, остается государством централизованным и тяготеющим к унитарной форме государственного устройства, что приводит к возникновению дополнительных рисков, связанных с возможностью появления новых межнациональных конфликтов при деформации или остановке сбалансированного процесса федеративного строительства. В настоящий момент к числу наиболее значимых угроз можно отнести рост религиозного экстремизма (прежде всего исламского фундаментализма), несбалансированность миграционной политики, неразрешенность «русского вопроса» и усиление сепаратистских настроений в регионах. Положение дел осложняется из-за того, что некоторые иностранные государства целенаправленно работают на ухудшение ситуации в сфере межнациональных отношений в России: 1) продвигается дискурс о «колониальном характере» российской государственности с целью продвижения идей о разделении России на несколько государств или об отделении от нее территорий в пользу других государств; 2)

¹ *Каппелер А.* Россия - многонациональная империя: Возникновение. История. Распад / Андреас Каппелер; Пер. с нем.: Светлана Червонная. Москва, 2000. С. 17-21.

ведется работа по формированию негативного образа России и русского народа; 3) организуется поддержка сепаратистских проектов и организаций; 4) создаются СМИ, продвигающие идеи сепаратизма, регионализма, религиозного экстремизма и этнонационализма среди малых народов России; 5) организована работа по формированию этнотерриториальных и религиозных анклавов мигрантов.

Растущее внешнее давление с целью дестабилизировать ситуацию в сфере межнациональных отношений в России требует от российского руководства готовности противостоять новым угрозам. Для этого России необходимо обладать в сфере межнациональных отношений институциональной устойчивостью, которая может возникнуть при наличии достаточных мер по ее обеспечению². Это возможно только при условии того, что государство обладает высоким уровнем информированности о текущем положении дел в сфере межнациональных отношений и имеет четкую стратегию реализации государственной национальной политики. Поэтому сейчас особенно велика актуальность исторических исследований, направленных на изучение государственных институтов национальной политики, которые могут дать представление о специфике и проблемах развития единой институциональной системы государственного управления сферой межнациональных отношений. С помощью таких исследований можно создать новые механизмы предотвращения межнациональных конфликтов на территории России³ и сформулировать новые принципы государственной национальной политики, которые будут направлены на повышение институциональной устойчивости российского государства в условиях роста возможных угроз.

Следует подчеркнуть, что актуальность данного исследования основана не только на его концептуальной ценности из-за важности этнического фактора в российской государственности. Научная актуальность основана на том, что государственные институты национальной политики долгое время были на периферии внимания исследователей. Несмотря на то, что в последние годы интерес к изучению государственной национальной политики значительно возрос, сохранился недостаток комплексных исторических исследований, посвященных ее институциональным аспектам. Один из ключевых вопросов, который до сих пор не рассмотрен комплексно – это вопрос о создании и дальнейшем развитии государственных институтов национальной политики России в 1980-х – 2000-х гг. Рассмотрение этих государственных институтов как самостоятельного объекта исследования позволит изучить те вопросы государственной национальной политики, которые раньше не

² Барбашин М.Ю. Институты и этногенез: институциональное воспроизводство этнической идентичности в локальных сообществах. Ростов-на-Дону, 2012. С. 2.

³ Этнополитический конфликт: пути трансформации: настольная книга Бергхофского центра / Мартина Фишер [и др.]; ред. В. Тишков, М. Устинова; пер. с англ. яз. Л. Зиминной, Н. Кулаковой; Российская акад. наук, Ин-т этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая, Бергхофский исслед. центр конструктивного урегулирования конфликтов. Москва, 2007. С. 25.

рассматривались. В свою очередь это даст возможность посмотреть новым взглядом на существующие оценки эффективности деятельности государства в сфере межнациональных отношений в 1980-е – 2000-е гг., а также использовать полученные сведения для подготовки рекомендаций по улучшению современной государственной национальной политики России на основании наиболее эффективных практик прошлого.

Проблема исследования состоит в определении степени эффективности государственной политики по формированию институциональной системы государственного управления сферой межнациональных отношений в 1989-2001 годах.

Степень изученности темы. В отечественной и зарубежной историографии изучение государственных институтов национальной политики России 1989-2001 гг. можно разделить на три ключевых этапа: 1) «доинституциональный» (вторая половина 1990-х гг. – середина 2000-х гг.); 2) «протоинституциональный» («переходный») (середина 2000-х гг. – начало 2010-х гг.); 3) «институциональный» (начало 2010-х гг. – начало 2020-х гг.).

Стоит отметить, что интерес к изучению сферы межнациональных отношений присутствовал у отечественных исследователей и раньше (прежде всего в форме советской этнографии⁴), однако в данном исследовании акцент в историографии сделан на тех работах, которые появились в России после распада СССР и оформления новой политической системы в 1993-1994 гг. Завершение сложной и болезненной трансформации российской государственности позволило исследователям направить свои усилия на то, чтобы изучить события последних лет в сфере межнациональных отношений и обозначить актуальные проблемы государственной национальной политики. В 1996 г. была утверждена Концепция государственной национальной политики России (прим. – далее Концепция), которая ознаменовала начало нового этапа в развитии государственной национальной политики России. В Концепции говорилось о необходимости повысить роль государственных органов в управлении сферой межнациональных отношений, что стало одной из причин роста интереса исследователей к изучению государственного аспекта в этнической проблематике.

Одним из первых, кто поставил своей целью подробнее рассмотреть этот вопрос, стал В.А. Тишков, который в своей статье⁵ (1996 г.) затронул организационно-правовые и концептуальные проблемы государственной национальной политики. Он рассмотрел отдельные аспекты законотворческой деятельности Верховного Совета России, его Совета Национальностей и Госкомсевера России в сфере межнациональных отношений. Кроме того, он изучил участие Госкомнаца России в подготовке проекта Концепции государственной

⁴ Советская этнография в истории государственного строительства и национальной политики: кол. монография / М.Ю. Мартынова, В.А. Тишков [и др.]; отв. ред. М.Ю. Мартынова. Москва, 2022.

⁵ *Тишков В.А.* Концептуальная эволюция национальной политики в России // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1996. – № 100. – С. 1-40.

национальной политики России в 1992 г. и деятельность Миннаца России по подготовке Концепции 1996 г. Следует отметить, что В.А. Тишков оценивал деятельность государственных органов в сфере межнациональных отношений в 1990-1996 гг. со своей личной позиции (как бывший глава Госкомнаца России). Это накладывало определенный субъективный отпечаток на его оценки, и тем не менее позволило начать осмысление государственной национальной политики первой половины 1990-х гг. В своей статье В.А. Тишков высказал мнение о необходимости усиления регулирующей роли государства в сфере межнациональных отношений⁶. Это же мнение было высказано и В.П. Торукало, которая в своей работе⁷ (1996 г.) подчеркивала, что реализация государственной национальной политики состоит не только из решения управленческих вопросов, но и из формирования идеологического базиса и правил межнационального взаимодействия⁸. В связи с этим В.П. Торукало изучила совместную деятельность Сенежского форума и Миннаца России при разработке концептуальных документов по развитию межнационального сотрудничества народов России⁹.

Важное значение для дальнейшего изучения государственного аспекта в этнической проблематике имела вышедшая в 1997 г. в Институте этнологии и антропологии РАН при поддержке Миннаца и Государственной Думы работа¹⁰, в которой были раскрыты некоторые вопросы деятельности органов государственной власти в сфере межнациональных отношений. В частности, было изучено участие Госкомнаца России в подготовке проекта Концепции 1992 г.¹¹ (также были проанализированы позиции ее сторонников и противников). Кроме того, в работе был рассмотрен процесс подготовки Концепции 1996 г. (изучено взаимодействие Миннаца России и Государственной Думы, а также проанализированы позиции противников этого документа). Были раскрыты положения Концепции 1996 г.¹² и изучена последующая работа Государственной Думы по объяснению правовых и концептуальных норм, прописанных в ней¹³. Общий характер работы указывал на то, что в данном случае сотрудничество научного сообщества с представителями государства имело вполне конкретную цель – «методологическое» и «концептуальное» продвижение принятой за год до этого Концепции (с учетом того, что в 1997 г. вышла работа В.А. Тишкова¹⁴, в которой продвигались основные положения Концепции, можно говорить о том, что это тенденция в целом была характерна для

⁶ Там же. С. 30.

⁷ Торукало В.П. *Нация: история и современность*. Москва, 1996.

⁸ Там же. С. 264-267.

⁹ Там же. С. 270-285.

¹⁰ *Национальная политика России: история и современность* / Отв. ред. В.А. Михайлов. Научный центр «Руссика». Москва, 1997.

¹¹ Там же. С. 376-382.

¹² Там же. С. 615-619.

¹³ Там же. С. 643-644.

¹⁴ Тишков В.А. *Очерки теории и политики этничности в России*. Москва, 1997.

научного сообщества в тот момент). Это привело к частичной «политизации» ее положений, однако профессионализм составителей позволил сгладить существующие недостатки работы. Более того, практически тот же коллектив авторов в 1999 г. провел новое исследование¹⁵, в котором проводилось изучение законотворческой деятельности Государственной Думы в сфере межнациональных отношений в 1994-1999 гг. В ней подробно был рассмотрен процесс подготовки ключевых законопроектов в сфере межнациональных отношений, а также проанализированы дискуссии вокруг них.

Стоит отметить, что на «доинституциональном» этапе изучения государственных институтов национальной политики России рассматривался не только федеральный, но и региональный уровень государственного аспекта в этнической проблематике. Значительный вклад в изучение региональных систем государственного управления сферой межнациональных отношений внесла серия исследований Института этнологии и антропологии РАН в 1995-1998 гг., в которой изучались действия региональных властей по формированию государственной национальной политики «на местах»¹⁶, а также проблемы взаимоотношений титульных народов национальных республик с русскими¹⁷. В это же время появились социокультурные исследования, которые касались вопросов регионального национализма в России¹⁸. Кроме того, в рамках серии «Национальные движения в СССР и в постсоветском пространстве» Института этнологии и антропологии РАН выходили исследования о некоторых регионах России¹⁹, в которых давалась общая оценка происходящим в них этнополитическим процессам. Однако большинство подобных работ ограничивалось кратким этнополитологическим «срезом» ситуации без глубокого анализа деятельности региональных властей в сфере межнациональных отношений. В связи с этим следует обратить внимание на

¹⁵ Национальный вопрос в Государственных Думах России: (опыт законотворчества) / В.Ю. Зорин, Д.А. Аманжолова, С.В. Кулешов. Москва, 1999.

¹⁶ *Ильин В.И.* Республика Коми: этнос и политика // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1995. – № 83. – С. 1-26; *Исхакова С.М., Валеев Ф.-Т.А.* Сибирские татары: этнокультурные и политические проблемы возрождения // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1996. – № 92. – С. 1-32; *Симченко Ю.Б.* Народы Севера России. Проблемы. Прогноз. Рекомендации // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1998. – № 112. – С. 1-28; *Смольникова Н.В.* Немцы Поволжья: современные этнополитические проблемы // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1995. – № 88. – С. 1-22.

¹⁷ *Малькова В.К.* Русское население в российских республиках // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1996. – № 95. – С. 1-30; *Шабаетов Ю.П., Пешикова В.М.* Русские в Республике Коми // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1997. – № 106. – С. 1-20.

¹⁸ Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х годов / Л.М. Дробижина, А.Р. Аклаев, В.В. Коротева, Г.У. Солдатова; [Отв. ред. Л.М. Дробижина]. Москва, 1996; Социальная и культурная дистанции: Опыт многонациональной России / Институт этнологии и антропологии РАН; Авт. проекта и отв. ред. Л.М. Дробижина. Москва, 1998.

¹⁹ Этнополитическая мозаика Башкортостана. Очерки. Документы. Хроника / сост. и отв. ред. М.Н. Губогло. Т. I. Москва-Дагестан: Этнополитический портрет. Очерки. Документы. Хроника / сост. В.Ф. Грызлов. Т. I. Москва, 1993.; Штрихи этнополитического развития республики Коми. Очерки. Документы. Материалы / сост. Ю.П. Шабаетов. Т. I. Москва, 1994; Калмыкия: Этнополитическая панорама. Очерки. Документы. Материалы / авторы сост. Э.-Б.М. Гучинова, Г.А. Комарова. Т. I. Москва, 1995. и др.

работу В.В. Амелина и В.П. Торукало²⁰ (1996 г.), в которой была раскрыта деятельность органов государственной власти Оренбургской области в сфере межнациональных отношений. Авторы собрали нормативно-правовые акты Оренбургской области, договоры и соглашения о сотрудничестве с другими регионами, а также делопроизводственные материалы о научных и общественных структурах при органах государственной власти этого региона. В.В. Амелин и В.П. Торукало проанализировали весь спектр мероприятий региональных властей по стабилизации межнациональной ситуации в Оренбургской области²¹. Более того, отказ от рассмотрения мероприятий, проводимых в это же время федеральным центром, позволил им изучить деятельность региональных властей Оренбургской области как обособленный субъект государственной национальной политики. Немного позднее В.В. Амелин²² (1997 г.) вновь затронул вопросы деятельности органов государственной власти Оренбургской области, дополнительно проанализировав и обобщив те положения, которые были рассмотрены им ранее в работе с В.П. Торукало. В дальнейшем опыт В.В. Амелина и В.П. Торукало был использован другими исследователями, которые принялись аналогичным образом изучать деятельность региональных властей других субъектов федерации в сфере межнациональных отношений²³.

В 2001-2008 гг. под руководством С.К. Смирновой и М.Н. Губогло было подготовлено многотомное исследование о состоянии межнациональных отношений в Удмуртской Республике и о проводимой в ней государственной национальной политике. Особое значение имели вторая и третья части исследования²⁴, в которых была подробно изучена деятельность законодательных и исполнительных органов власти Удмуртской Республики в сфере межнациональных отношений. Была проведена комплексная оценка основных мероприятий региональных властей по формированию региональной государственной национальной политики в республике, а также проанализированы основные региональные нормативно-правовые акты в сфере межнациональных отношений. Кроме того, были изучены более специфические проблемы: процесс корректировки федерального законодательства под

²⁰ Оренбуржье в этнополитическом изменении / Рос. акад. наук, Центр по изучению межнац. отношений Ин-та этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая; Сост. Амелин В.В., Торукало В.П. Москва, 1996. Т. 1: Реформация межнациональных отношений. Теория. Политика. Практика.

²¹ Оренбуржье в этнополитическом изменении. С. 40-65.

²² Амелин В.В. Вызовы мобилизованной этничности: конфликты в истории советской и постсоветской государственности / отв. ред. М.Н. Губогло. Москва, 1997.

²³ Анайбан З.В., Губогло М.Н., Козлов М.С. Формирование этнополитической ситуации. Том I. Очерки истории постсоветской Тувы. Москва, 1999; Нестерова Н.А. Государственная национальная политика в Республике Коми в конце 1980-х - 1990-е годы: диссертация ... кандидата исторических наук. Сыктывкар, 2000; Сафин Ф.Г. Принципы этнополитического развития Башкортостана (1988-1993 гг.) / под ред. Б.Х. Юлдашбаева; Москва, 1997; Червоная С.М. Тюркский мир в центре Северного Кавказа: парадоксы этнической мобилизации. Москва, 1999.

²⁴ Феномен Удмуртии / Российская акад. наук, Центр по изучению межнац. отношений Ин-та этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая; [С.К. Смирнова, рук. авт. кол.]. Москва-Ижевск, 2002. Т. 2. кн. 1. Постигание суверенности: становление государственности Удмуртской Республики. Сфера законодательной власти; То же. Т. 2. кн. 2. Постигание суверенности: становление государственности Удмуртской Республики. Сфера исполнительной власти.

особенности региональной ситуации и концептуальные взгляды региональные властей на проблемы межнациональных отношений. Обширная теоретическая база, а также разнообразный методологический аппарат позволял говорить об этом исследовании как о «методологическом» (т.е. его можно было использовать как образец для подготовки аналогичных исследований других регионов). Однако с конца 2000-х гг. исследования о региональном уровне государственного аспекта в этнической проблематике практически полностью исчезли. Одной из возможных причин произошедшего могло быть то, что в 2000-х гг. под влиянием нового политического курса российского руководства региональные системы государственного управления сферой межнациональных отношений (те, что были созданы в 1990-х гг.) постепенно упразднялись вслед за распадом федеральной системы (в 2001-2002 гг.). В результате актуальность этой проблемы постепенно снижалась и большинство исследователей, в конечном счете, отказались от дальнейших исследований в этом направлении.

Следует отметить, что для «доинституционального» этапа изучения государственных институтов национальной политики была характерна «политизация» многих выводов исследователей. Это приводило к тому, что исследователи в своих работах довольно легко переходили от рассмотрения отдельных вопросов до размышлений о том, как лучше обустроить систему государственного управления сферой межнациональных отношений и на каких концептуальных основах выстраивать функционирование России как сложной этнической федерации. В 2000 г. М.Г. Губогло поднял вопрос о том, как следует модернизировать существующие государственные институты национальной политики²⁵. Рассуждая об этом, он изучил процесс постоянных реорганизаций Миннаца России в 1997-2000 гг., и отметил, что перспектива дальнейшего существования министерства находится под вопросом из-за его сильной зависимости от «внешних» политических процессов²⁶. Важно, что М.Н. Губогло изучал деятельность государственных институтов национальной политики в контексте более крупных этнополитологических проблем, что накладывало определенный «этнополитический отпечаток» на характер его исследования. Этот «отпечаток» был характерен для большинства подобных работ. В 2003 г. В.Ю. Зорин опубликовал исследование²⁷, в котором затронул организационно-правовые вопросы деятельности Госкомнаца России первой половины 1990-х гг. и проанализировал его участие в подготовке законопроектов по национальной и федеративной политике. Он также рассмотрел деятельность профильных комитетов Государственной Думы по решению вопросов в сфере межнациональных отношений. Отдельно была затронута проблема сотрудничества Ассамблеи народов России с Советом Федерации при

²⁵ Губогло М.Н. Может ли двуглавый орел летать с одним крылом? Размышления о законотворчестве в сфере этногосударственных отношений. Москва, 2000. С. 267-268, 275-277.

²⁶ Там же. С. 13-18.

²⁷ Зорин В.Ю. Национальная политика в России: история, проблемы, перспективы. Москва, 2003.

обсуждении вопросов государственной национальной политики. В.Ю. Зорин коснулся и вопроса упразднения Минфедерации России: он считал, что к 2001 г. министерство «себя исчерпало» и его упразднение было закономерным в условиях поиска новой модели государственного управления сферой межнациональных отношений. В дальнейшем В.Ю. Зорин углубился в изучение деятельности Госкомнаца России по разработке Концепции 1992 г.²⁸, а также рассмотрел роль Совета Федерации в решении вопросов по национальной и федеративной политике²⁹. Труды В.Ю. Зорина положили начало дискуссии о восстановлении системы государственных институтов национальной политики. Одним из ключевых оппонентов В.Ю. Зорина стал Р.Г. Абдулатипов³⁰, который считал, что упразднение министерства было ошибкой. Изучив организационные и финансовые проблемы Минфедерации России в 2000-2001 гг., Р.Г. Абдулатипов указал на то, что ключевой причиной провала деятельности министерства была не его «естественная» нежизнеспособность, а намеренная политика российского руководства по его вытеснению из сферы межнациональных отношений. В связи с этим он выступил за воссоздание системы государственных институтов национальной политики, предложив восстановить Миннац России и сформировать Совет Национальностей. Стоит отметить, что во всех упомянутых работах интерес исследователей к деятельности государственных институтов национальной политики оставался «вторичным» на фоне изучения концептуальных проблем и политических событий в сфере межнациональных отношений.

Для «доинституционального» этапа такое отношение к государственным институтам национальной политики было характерно и среди исследователей политической истории России 1980-1990-х гг.³¹ (А.С. Барсенков, Р.Г. Пихоя и В.В. Согрин). Однако был важен тот факт, что при ее изучении историки все чаще обращались к этнической проблематике, тем самым признавая важность этнического фактора в исторических исследованиях. И все же это обращение обычно ограничивалось использованием общих сведений об этнополитических событиях того времени. Тем не менее в конце 1990-х – начале 2000-х гг. возникали отдельные попытки более комплексного изучения истории государственной национальной политики. В 1996-1998 гг. В.В. Вдовин исследовал в своих работах один из наиболее сложных сюжетов

²⁸ Зорин В.Ю. От национальной политики к этнокультурной: проблемы становления доктрины и практики (1990-2002 гг.) // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2003. – № 3. – С. 123-124.

²⁹ Там же. С. 135-136.

³⁰ Абдулатипов Р.Г. Российская нация. Этнонациональная и гражданская идентичность россиян в современных условиях. Москва, 2005.

³¹ Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства. 1985-1991. Москва, 2001; Он же. Введение в современную российскую историю 1985-1991 гг.: Курс лекций. Москва, 2002; Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985-2005 / Рудольф Пихоя. Москва, 2007; Согрин В.В. Политическая история современной России. 1985-2001: от Горбачева до Путина. Москва, 2001.

современной государственной национальной политики России – «русский вопрос»³². Изучая существующие проблемы государственного управления сферой межнациональных отношений, В.В. Вдовин размышлял о том, как можно модернизировать государственные институты национальной политики России, чтобы сделать «русский вопрос» менее острым в российском обществе. В 1996-2000 гг. С.В. Чешко занимался этнополитическим анализом распада СССР в 1986-1991 гг.³³, в ходе которого затронул вопрос о том, как должна выглядеть эффективная система государственных институтов национальной политики, которая могла бы помочь избежать распада государства. В первой половине 2000-х гг. Н.Ф. Бугай изучал деятельность российского руководства в отношении отдельных народов России³⁴. В рамках этих исследований он анализировал организационные меры федеральных и региональных властей по предотвращению межнациональных конфликтов и улучшению межнационального согласия. Особое внимание в своих работах Н.Ф. Бугай уделял оперативной деятельности органов государственной власти в сфере межнациональных отношений. Благодаря этим исследованиям происходила постепенная ликвидация научной «монополии» этнополитологов, характерной для 1990-х гг., что позволило предложить новые подходы к изучению актуальных проблем в сфере межнациональных отношений. Усилению позиций историков способствовал и тот факт, что в начале 2000-х гг. завершился институциональный этап государственной национальной политики России, что позволяло провести разделение между «прошлой эпохой» (1989-2001 гг.) и настоящим. В результате прошедший этап, ставший «историей», приобрел в глазах историков дополнительную научную актуальность.

В зарубежной историографии основные подходы к изучению государственной национальной политики России 1980-2000-х гг. основывались на наследии западной историографической традиции изучения советской национальной политики. При этом ключевой и наиболее развитой концепцией было представление западных исследователей о государственной политике СССР в сфере межнациональных отношений как об «имперско-колониальной»³⁵ (т.е. речь шла о том, что после периода «этнического ренессанса» 1920-х гг., советская власть вернулась в лоно «имперского императива», в результате чего Советский Союз оставался «тюрьмой народов», как и дореволюционная Россия). В условиях Холодной войны продвижение подобной концепции было закономерно с точки зрения идеологической

³² Вдовин А.И. Российская нация: национально-политические проблемы XX в. и общенациональная российская идея. 2-е изд., доп. и перераб. Москва, 1996; Русский народ в национальной политике. XX век. / А.И. Вдовин, В.Ю. Зорин, А.В. Никонов. Москва, 1998.

³³ Чешко С.В. Распад Советского Союза: этнополитический анализ. Москва, 1996.

³⁴ Бугай Н.Ф. Российские корейцы и политика «солнечного тепла». Москва, 2002; *Он же*. Северный Кавказ: новые ориентиры национальной политики: (90-е г. XX в.). Москва, 2004; *Он же*. «Третья Корея»: новая миссия и проблемы глобализации. Москва, 2005

³⁵ Поварницын Б.И. Англо-американская историография национальной политики СССР и постсоветских государств: 1985-2000 годы: автореферат диссертации...доктора исторических наук. Москва, 2003. С. 20.

борьбы с СССР, который следовало представлять жестоким режимом, проводящим систематические репрессии в отношении национальных меньшинств и насильно удерживающим их в своем составе. В связи с этим концепция продвигалась как большинством западных политологов (ярким примером можно считать З. Бжезинского³⁶), так и учеными-советологами³⁷. Только на исходе 1980-х гг., в связи с происходящими в СССР событиями, возникли две новые малые концепции: первая подразумевала под собой то, что поздняя советская национальная политика была реактивной (т.е. лишь реагировала на те или иные проблемы в сфере межнациональных отношений), а вторая, что ее и вовсе не существовало как самостоятельного направления деятельности государства (т.е. она представляла собой «побочный» эффект от происходящей в СССР либерализации)³⁸.

Распад СССР не привел к принципиальным изменениям в историографической традиции западных исследований о национальной политике России. Более того, в 1990-х гг. главенствующим направлением исследований стало изучение «российского неоимпериализма» (речь шла как о внутренней политике – т.е. в отношении малых народов России, так и о внешней – т.е. в отношении бывших союзных республик)³⁹. В некоторых случаях западные исследователи считали проявлением «российского неоимпериализма» обычные политические практики⁴⁰ (стремление российского руководства поддерживать русское население на постсоветском пространстве, а также разработка переселенческих программ в Россию). При этом наличие аналогичных мероприятий в других государствах (Израиль, Польша, ФРГ, Латвия, Казахстан, Киргизия и др.) обвинений в «неоимпериализме» не вызывало. Некоторые западные исследователи и вовсе ставили своей целью преодолеть восприятие истории российского государства как исключительно «русской национальной истории» (А. Каппелер хотел провести деконструкцию «имперского императива»⁴¹). В исключительных случаях среди западных исследователей в 1990-е гг. находились те, кто считал, что государственная национальная политика России не продвигает «российский неоимпериализм», а скорее, наоборот, направлена на деэтнизацию политического пространства как внутри России, так и на стабилизацию ситуации в сфере межнациональных отношений на постсоветском

³⁶ *Brzezinski Z.* In quest of national security / Zbigniew Brzezinski; Ed. a. annot. by Marin Strmecki. London, 1988.

³⁷ *Conquest R.* The nation killers: The Soviet deportation of nationalities. London, 1970; *Karper d'Анкосс Э.* Расколота империя. Национальный бунт в СССР / Элен Карпер д'Анкосс; пер. с фр. Нина Ставиская. Лондон, 1982 и др.

³⁸ *Поварницын Б.И.* Англо-американская историография национальной политики СССР и постсоветских государств: 1985-2000 годы. С. 22-23.

³⁹ Там же. С. 26-28.

⁴⁰ *Cohen A.* Revisiting Russia's turbulent rim: Caucasus, Central Asia, and Moldova // *Russia: a return to imperialism?* / Ed. by U. Ra'anan, K. Martin. New York, 1996. pp. 87-104; *Melvin N.* The Russians: diaspora and the end of empire // *Nations abroad: diaspora politics and international relations in the former Soviet Union* / Ed. by C. King, N.J. Melvin. Westview, 1998. pp. 27-58.

⁴¹ *Каппелер А.* Россия - многонациональная империя: Возникновение. История. Распад. С. 8.

пространстве⁴². Лишь в начале 2000-х гг. началось постепенное переосмысление советской национальной политики. Одним из первых, кто предложил другой подход к этой проблеме, стал Т. Мартин, который в 2001 г. опубликовал работу, в которой изучил особенности советской национальной политики 1920-1930-х гг. и деятельность советской власти по внедрению ее основных принципов в советское общество⁴³. Несмотря на то, что в работе затрагивался лишь один их этапов советской истории (стоит отметить, что 1920-1930-е гг. традиционно наиболее популярный период у западных исследователей), Т. Мартин озвучил идею, согласно которой советская власть осознанно выбрала стратегию контролируемого процесса конструирования наций. Это отменяло традиционное представление об СССР как о «тюрьме народов», а наоборот, подчеркивало уникальность и в некотором смысле революционность подобной государственной политики. Работа Т. Мартина вызвала в западном научном сообществе довольно крупную дискуссию о характере советской национальной политики.

В 2005 г. была написана работа Ф. Хирш⁴⁴, в которой она коснулась процесса формирования СССР как этнической федерации и проанализировала особенности взаимодействия советской власти с научным этнографическим сообществом. Несмотря на то, что Ф. Хирш, также, как и Т. Мартин, высоко оценивала вовлеченность советской власти в решение вопросов в сфере межнациональных отношений и ее способность грамотно использовать доступное ей научное этнографическое знание, она, в отличие от Т. Мартина, не считала, что в середине 1930-х гг. произошел резкий отход от принципов конструктивизма в нациестроительстве. Кроме того, Т. Мартин защищал тезис о том, что советская национальная политика, основанная на концепции позитивной дискриминации в отношении меньшинств, была автоматически направлена на притеснение русских, что Ф. Хирш считала ошибочным. Под влиянием исследований Т. Мартина в 2006 г. была написана работа Д. Хостинга⁴⁵ об институциональном статусе русских в советской национальной политике. В этой работе впервые было сказано о том, что русские в СССР представляли собой не «имперское ядро», осуществляющее империалистическое управление меньшинствами, а «жертвенную нацию» для реализации интернационального советского национального проекта (здесь Д. Хостинг выступал против концепции «национал-большевизма» Д. Бранденбергера⁴⁶). Советская национальная политика предполагала проведение дискриминационных мер в отношении русского народа, что вступало в явное противоречие с его естественной ролью «титупольной нации» и этнического

⁴² *Breslauer G.W., Dale C.* Boris Yel'tsin and the invention of a Russian nation-state // *Post-Soviet affairs*, 1997. Vol 13. No. 4. pp. 315-317.

⁴³ *Martin T.* The affirmative action empire: nations and nationalism in the Soviet Union, 1923-1939. Ithaca; London, 2001.

⁴⁴ *Hirsch F.* Empire of Nations: Ethnographic Knowledge and the Making of the Soviet Union. Ithaca & London, 2005.

⁴⁵ *Hosking G.A.* Rulers and victims: the Russians in the Soviet Union / Geoffrey Hosking. Cambridge; London, 2006.

⁴⁶ *Brandenberger D.* National Bolshevism: Stalinist Mass Culture and the Formation of Modern Russian National Identity, 1931-1956. Cambridge, 2002.

ядра империи. В этих условиях любая попытка улучшить положение русского народа оказывалась причиной дестабилизации советского государства в целом. Д. Хостинг считал, что именно это противоречие и стало причиной распада СССР: по мере того, как РСФСР обретала необходимый ей суверенитет, воспринимаемый русскими как способ повышения их институционального статуса в СССР, союзный центр, теряя контроль за титульным этносом государства, становился все более слабым, что в конечном счете привело к его крушению.

Работы Т. Мартина, Д. Бранденбергера, Ф. Хирш и Д. Хостинга стали знаковыми и заложили основу для концептуального пересмотра оценок советской национальной политики 1920-1930-х гг., которые до них оставались в рамках нарративов Холодной войны. Однако следует отметить, что большинство исследователей продолжали исследовать 1920-1930-х гг., не выходя за рамки этого периода. За редким исключением затрагивалась проблематика распада СССР, однако изучение российской национальной политики, а тем более государственных институтов национальной политики России 1980-2000-х гг. оставалось вне сферы интересов зарубежных исследователей. Тем не менее устойчивый рост интереса отечественных исследователей к проблемам государственной национальной политики внушал оптимизм. Росло понимание того, что без комплексного изучения деятельности государственных институтов национальной политики невозможно объективно оценить действия российских властей в сфере межнациональных отношений в 1980-2000-х гг.

В связи с этим к середине 2000-х гг. можно говорить о начале второго («протоинституционального» или «переходного») этапа в изучении государственных институтов национальной политики России 1980-2000-х гг. Одним из первых исследователей, кто уделил особое внимание изучению государственных институтов национальной политики, была О.В. Козлова. В своей работе 2004 г. она указала на то, что предметом ее исследования является *«деятельность органов государственной власти Российской Федерации...»*⁴⁷. О.В. Козлова изучила процесс реорганизаций Миннаца России в 1990-1994 гг.⁴⁸, а также его участие в реализации федеральных программ развития народов России⁴⁹. При этом она рассмотрела традиционный для исследователей сюжет о роли Госкомнаца России в подготовке Концепции 1992 г. Кроме того, О.В. Козлова кратко проанализировала деятельность Фонда национально-культурного возрождения народов России⁵⁰ и Ассамблеи народов России⁵¹. Она негативно оценила последствия упразднения Минфедерации России, указав на то, что вслед за этим была

⁴⁷ Козлова О.В. Национальная политика Российской Федерации в 90-е годы XX века: исторический аспект: диссертация ... кандидата исторических наук. Казань, 2004. С. 9.

⁴⁸ Там же. С. 59-75.

⁴⁹ Там же. С. 86-97.

⁵⁰ Там же. С. 103-104.

⁵¹ Там же. С. 99-103.

свернута работа по большинству направлений государственной национальной политики⁵². В связи с этим она выступила за воссоздание специального органа власти, в котором сконцентрировались бы основные рычаги государственного управления сферой межнациональных отношений⁵³. Несмотря на важность работы О.В. Козловой, в ней существовали определенные недостатки. Во-первых, ее основное внимание было уделено отдельным направлениям деятельности Миннаца России, а деятельность других государственных институтов национальной политики практически не была затронута. Во-вторых, по мнению О.В. Козловой государственная национальная политика представляла собой прежде всего деятельность по разработке законов и программ национально-культурного развития народов России. Таким образом работа исполнительного блока государственных институтов национальной политики сводилась к участию в законотворческой деятельности государства, что занижало его реальную роль в формировании государственной национальной политики. В-третьих, О.В. Козлова провела анализ концептуальных основ государственной национальной политики России, но слабо раскрыла практические меры по их реализации. В результате был сделан вывод о том, что в 1990-е гг. в России отсутствовала четкая и эффективная система государственного управления сферой межнациональных отношений. Трудно объяснить на основании чего был сделан такой вывод, если эта система в работе практически не изучалась. При этом О.В. Козлова сама писала о том, что комплекс мероприятий, необходимых для реализации на практике основных принципов государственной национальной политики, российским руководством осуществлялся⁵⁴. В связи с этим остается неясным, что в таком случае является критерием эффективности системы государственных институтов национальной политики если не успех (в той или иной степени) практической реализации государственной политики в сфере межнациональных отношений.

Своеобразным «прорывом» в изучении государственных институтов национальной политики стала работа А.П. Мякшева⁵⁵ (2004 г.), ключевой особенностью которой стало то, что ее предметом была избрана деятельность конкретного государственного института национальной политики в лице Совета Национальностей Верховного Совета СССР. При этом А.П. Мякшев подчеркивал, что объектом его исследования является сложный комплекс взаимоотношений между населением и властью в сфере межнациональных отношений. Это значит, что он ставил перед собой задачу раскрыть общие проблемы советской национальной политики через изучение деятельности союзного Совета Национальностей. А.П. Мякшев одним

⁵² Там же. С. 104.

⁵³ Там же. С. 104-105.

⁵⁴ Там же. С. 161.

⁵⁵ *Мякшев А.П.* Межнациональные отношения и Совет Национальностей Верховного Совета СССР в 1945-1991 гг.: диссертация ... доктора исторических наук. Саратов, 2004.

из первых привлек к изучению этой проблемы большое количество архивных документов о деятельности государственных и партийных органов власти из фондов ГА РФ, РГАСПИ и РГАНИ. Он изучил внутреннее устройство союзного Совета Национальностей, показал осуществленные в нем структурные реорганизации и проанализировал основные направления его деятельности. Более того, в работе была изучена не только деятельность союзного Совета Национальностей, но и определена его роль в системе органов государственной власти СССР. Кроме того, через изучение деятельности союзного Совета Национальностей А.П. Мякшев показал особенности разных этапов советской национальной политики. Таким образом его исследование было первым, в котором государственный институт приобрел настоящую «субъектность» (А.П. Мякшев рассмотрел союзный Совет Национальностей как полноценного участника историко-политического процесса). Стоит отметить, что специфический статус Совета Национальностей до 1989 г. повлиял на характер работы А.П. Мякшева. Однако в тех параграфах, где изучалась деятельность «позднего» союзного Совета Национальностей (1989-1991 гг.), когда он стал самостоятельным «игроком» в сфере межнациональных отношений, А.П. Мякшев практически не затронул вопросы, связанные с взаимодействием палаты с другими государственными институтами национальной политики. Мало было написано о взаимодействии с Советом Национальностей Верховного Совета РСФСР, деятельность которого имела особое значение как для союзной, так для и российской государственной национальной политики. Практически не было сказано о взаимодействии союзного Совета Национальностей с Госкомнацем РСФСР. В итоге «российский фактор» в советской национальной политике был рассмотрен в сокращенной форме: путем анализа ключевых политических событий с участием российского руководства. В связи с этим полноценно оценить роль союзного Совета Национальностей в реализации советской национальной политики в 1989-1991 гг. в работе А.П. Мякшева не удалось.

Изучение законодательных государственных институтов национальной политики продолжил Е.Н. Трофимов, который в 2009 г. написал исследование о формировании правовых основ в сфере межнациональных отношений в России⁵⁶. При изучении современной Государственной Думы внимание Е.Н. Трофимова концентрировалось на политико-правовых аспектах (т.е. ее деятельность раскрывалась через изучение процесса разработки законопроектов и рассмотрение концептуальных дискуссий вокруг них). Особое внимание было уделено деятельности думского Комитета по делам национальностей. Кроме того, в работе изучалось участие Президента в формировании основ государственной национальной

⁵⁶ Трофимов Е.Н. Политико-правовые основы управления национальными процессами в России (1906-2008 гг.): диссертация ... доктора политических наук. Москва, 2009.

политики⁵⁷. Важно, что Е.Н. Трофимов стал первым, кто рассмотрел деятельность Президента в сфере межнациональных отношений с институциональных позиций. Он подчеркивал, что важно учитывать не только личные взгляды Президента, но и его институциональное положение в системе органов государственной власти. Более того, в теоретико-методологических основах работы Е.Н. Трофимов указывал, что *«в сложном механизме национальной политики государства задействованы многочисленные министерства и ведомства...региональные представительные органы власти...этот механизм под воздействием внешних и внутренних факторов находится в состоянии постоянного изменения...»*⁵⁸. Таким образом Е.Н. Трофимов подчеркивал, что существует система государственных институтов национальной политики. Тем не менее он не затронул в своей работе деятельность многих законодательных (Верховный Совет России и его Совет Национальностей в 1992-1993 гг., Совет Федерации в 1994-2008 гг.) и исполнительных (Миннац России и Госкомсевер России) органов власти, которые занимались разработкой законодательства по национальной политике. И если в отношении исполнительных органов власти это можно объяснить «законодательным креном» исследования, то в отношении законодательных внятных объяснений нет (тем более что одной из задач исследования было: *«дать историко-политологический анализ...особенностей взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти...»*⁵⁹). Возможно, учитывая широкий хронологический охват работы, Е.Н. Трофимов намеренно сократил спектр изучаемых им государственных институтов, однако отказ от рассмотрения некоторых из них был фатален для конечных результатов исследования. В отношении изучаемого автором данного исследования периода (1989-2001 гг.) эта проблема особенно заметна: во-первых, не рассмотрена деятельность Совета Национальностей (ни союзного, ни российского) в 1989-1991 гг.; во-вторых, оценка законодательной деятельности Государственной Думы в 1994-2001 гг. без изучения деятельности Совета Федерации и их взаимодействия между собой, вызывает обоснованный скепсис. В связи с этим говорить о комплексном изучении *«механизма национальной политики»* можно с натяжкой. Тем не менее, следует признать, что Е.Н. Трофимов впервые рассмотрел деятельность Государственной Думы в 1994-2001 гг. в сфере межнациональных отношений с институциональных позиций и в тесной связке с историко-политическим контекстом эпохи.

Важное значение имела работа В.А. Кряжкова⁶⁰ (2010 г.), в которой были изучены отдельные аспекты деятельности государственных институтов, ответственных за реализацию государственной национальной политики на Севере. К системе государственных институтов

⁵⁷ Там же. С. 13-14.

⁵⁸ Там же. С. 14.

⁵⁹ Там же. С. 12.

⁶⁰ Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. Москва, 2010.

В.А. Кряжков отнес профильные комитеты Государственной Думы и Совета Федерации, Госкомсевер России, Миннац России, Минрегион России, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах федерации, а также региональные законодательные и исполнительные органы государственной власти⁶¹. В.А. Кряжков, говоря о системе, хотел определить круг ответственных за разработку и исполнение законов, касающихся коренных малочисленных народов Севера. В этом смысле он попытался реализовать то, о чем ранее писал Е.Н. Трофимов – изучить «механизм национальной политики» через систему государственных институтов, отвечающих за ее реализацию (в данном случае в отношении сферы межнациональных отношений на Севере). При этом следует понимать, что работа В.А. Кряжкова была юридической и большая ее часть была посвящена правовым вопросам. Однако даже при ограниченном анализе системы государственных институтов (у автора не было цели изучить историю их создания и дальнейшего развития), было сделано самое главное – В.А. Кряжков отказался от изучения государственных институтов как «атомизированных» частей государственного управления и попытался оценить их комплексно. Кроме того, он рассмотрел различные формы общественного участия коренных малочисленных народов Севера в решении государственных вопросов⁶².

В западной историографии интерес к государственным институтам национальной политики России 1980-2000-х гг. на втором («протоинституциональном») этапе так и не возник. Под влиянием работ Т. Мартина и Ф. Хирш в 2000-х гг. продолжали выходить работы о советской национальной политике 1920-1930-х гг. В 2007 г. вышла работа Дж. Истера⁶³, в которой он изучил личные взаимоотношения в советской элите («неформальные ресурсы власти»), оказавшие влияние на процессы советского нацистроительства. Дж. Истер рассматривал советскую национальную политику 1920-х гг. как результат институциональной слабости союзного центра, который был вынужден идти на компромиссы с окраинами для поддержания контроля за огромными территориями. Однако на рубеже 1920-1930-х гг. союзный центр провел «наступление» на региональные партийные элиты и разрушил старую систему компромиссов и договоренностей. Дж. Истер продолжал концептуальную традицию Ф. Хирш, которая скептически относилась к восприятию СССР как «сверхгосударства» с легкостью организующего масштабные проекты социального переустройства. Однако если Ф. Хирш считала, что причиной готовности советской власти к компромиссам была необходимость проведения ускоренной социально-экономической и культурной модернизации национальных окраин (для чего требовалась поддержка региональных элит), то Дж. Истер считал, что

⁶¹ Там же. С. 446-467.

⁶² Там же. С. 335-364.

⁶³ *Easter G. Reconstructing the State: Personal Networks and Elite Identity in Soviet Russia. Cambridge, 2007.*

советская власть изначально была ослаблена своей сложной иерархией и разнообразными «правилами игры», а политика компромиссов была, прежде всего, способом ее политического выживания и лишь потом как инструмент модернизации государства и общества. В 2009 г. вышла работа В. Деннингхауса⁶⁴, в которой были рассмотрены мероприятия советской власти в отношении национальных меньшинств в 1917-1938 гг.

И все же на втором («протоинституциональном») этапе внимание западных исследователей постепенно «смещалось» от 1920-1930-х гг. к изучению этнического аспекта времен Перестройки и проблем национализма на постсоветском пространстве. В работах Г. Хейла⁶⁵ (2005-2008 гг.) проводился анализ этнических процессов в позднем СССР и РСФСР (в частности, Г. Хейл задавался вопросом: почему СССР распался под влиянием межнациональных конфликтов, а РСФСР нет), а также рассматривались особенности интеграционных и дезинтеграционных сценариев на постсоветском пространстве. Некоторые западные исследователи стали изучать положение коренных малочисленных народов России⁶⁶. Кроме того, вышли исследования о проблеме этнического сепаратизма в России, а также о специфике современных взаимоотношений федерального центра с национальными республиками⁶⁷. Расширение временных рамок исследований о государственной национальной политике России в западной историографии положительно воспринималось отечественными исследователями, которые стремились за счет временной «синхронизации» исследований расширить свой методологический инструментарий.

Одним из последствий «синхронизации» стало стремительное внедрение принципов исторического институционализма в работы по этнополитологии⁶⁸ и политической истории России⁶⁹ в начале 2010-х гг. Стоит отметить, что и общий контекст эпохи способствовал

⁶⁴ *Dönninghaus V.* Minderheiten in Bedrängnis: Sowjetische Politik gegenüber Deutschen, Polen und anderen Diaspora-Nationalitäten 1917-1938. München, 2009.

⁶⁵ *Hale H.* The Makeup and Breakup of Ethnofederal States: Why Russia Survives Where the USSR Fell // *Perspectives on Politics*, 2005. No. 3 (1). pp. 55-70; Он же. The Foundations of Ethnic Politics. Separatism of States and Nations in Eurasia and the World / Cambridge, 2008;

⁶⁶ *Donahoe B.J.* The Troubled Taiga. Survival on the Move for the Last Nomadic Reindeer Herders of South Siberia, Mongolia and China // *Cultural Survival quarterly*. Spring 2003. The Troubled Taiga. pp. 12-15; Он же. Southern Siberia. // *In The Indigenous World*. Copenhagen. pp. 56-63; *Donahoe B., Habeck J., Halemba A.E., Santha I.* Size and Place in the Construction of Indigeneity in the Russian Federation // *Curr Anthropol*, 2008. No. 49 (6). pp. 993-1009; *Lindquist G.* Healers, Leaders and Entrepreneurs: Shamanic Revival in Southern Siberia. // *Culture and Religion*, 2005. No 6.2 (July). pp. 263-285; *Santha I.* Somewhere in Between: Social Ties on the Borderland Between Taiga and Steppe to the West of Lake Baikal // *Rebuilding Identities. Path ways to Reform in Post-Soviet Siberia* / ed. E. Kasten. Berlin, 2005. P. 173-196.

⁶⁷ *Giuliano E., Gorenburg D.P.* The Unexpectedly Underwhelming Role of Ethnicity in Russian Politics, 1991-2011 // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 2012. Vol. 20. No. 2. pp. 175-188; *Giuliano E.* Constructing grievance: ethnic nationalism in Russia's republics. Ithaca, 2011.

⁶⁸ *Барбашин М.Ю.* Институты и этногенез: институциональное воспроизводство этнической идентичности в локальных сообществах. Ростов-на-Дону, 2012; *Тишков В.А., Шабает Ю.П.* Этнополитология: политические функции этничности. Москва, 2011.

⁶⁹ *Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А.* Перестройка и крах СССР. 1985-1993. Санкт-Петербург, 2010; *Яник А.А.* История современной России: Истоки и уроки последней российской модернизации (1985-1999). Москва, 2012.

внедрению этих принципов: в 2012 г. была принята Стратегия государственной национальной политики России, а в 2015 г. было создано Федеральное агентство по делам национальностей. Оба события воспринимались этнополитологами и историками как стремление государства начать проведение более осознанной государственной национальной политики. С этого момента можно говорить о начале третьего («институционального») этапа изучения государственных институтов национальной политики России. Этот этап характеризуется признанием исследователями того факта, что обязательным условием нормального развития межнациональных отношений является формирование системы государственных институтов, отвечающих за правовое регулирование и реализацию государственной национальной политики. Это означало, что вопросы межнациональных отношений могут быть полноценно изучены только при комплексном рассмотрении деятельности органов государственной власти. В связи с этим с начала 2010-х гг. происходит резкий рост количества политологических и исторических исследований о государственной национальной политике и проблемах в сфере межнациональных отношений. Проблематика новых исследований была разнообразной: вопросы регулирования межнациональных конфликтов в 1990-е гг.⁷⁰, проблемы этнического права⁷¹, правовые аспекты языковой политики⁷², вопросы национально-культурных автономий⁷³. Кроме того, в середине 2010-х гг. актуализация обсуждений о путях модернизации современной государственной национальной политики России привела к появлению исследований, в которых проводилась комплексная оценка государственной национальной политики СССР 1980-х гг. и России 1980-2000-х гг., а также рассматривались ключевые проблемы России в сфере межнациональных отношений⁷⁴.

⁷⁰ *Косиков И.Г.* Национально-государственная политика России на Северном Кавказе // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2012. – № 4 (19). – С. 20-31; *Самтиев И.* Конфликт в пригородном районе и г. Владикавказе: сущность, роль государства и пути разрешения // Кавказ и глобализация. – 2012. – Т. 6. – № 3. – С. 69-84; *Чибиров Л.А.* Первые шаги по урегулированию осетино-ингушского конфликта. Бесланское соглашение // Вестник Владикавказского научного центра. – 2016. – Т. 16. – № 1. – С. 21-26.

⁷¹ *Адамчевский П.* Вопрос о легитимности создания «Нагорно-Карабахской Республики» в соответствии с законодательством СССР // Кавказ и глобализация. – 2012. – Т. 6. – № 1. – С. 45-55; *Лукашевич Д.А.* Юридический механизм разрушения СССР. Москва, 2016; *Лукашин А.В.* Проблемы разработки и заключения нового Союзного Договора в контексте антикризисного управления в СССР (март 1990 - август 1991) // Вестник МГУ. Серия 21: Управление (государство и общество). – 2011. – № 3. – С. 126-152; *Он же.* Разработка Союзного договора в сентябре - декабре 1991 г.: от демонтажа государственности к распаду СССР // Управление. – 2018. – Т. 6. – № 3. – С. 72-79; *Митюков М.А.* Конституция и федеративный договор: проблемы соотношения (политико-правовые дискуссии мая 1990 - апреля 1992 гг.) // Lex russica (Русский закон). – 2016. – № 3 (112). – С. 91-111.

⁷² *Арутюнова М.А.* Языковая политика и статус русского языка в СССР и государствах постсоветского пространства // Вестник МГУ. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. – 2012. – № 1. – С. 155-178; *Винников А.Ю.* Декларация о языках народов России 1991 года как реализация права народов на самоопределение // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. – № 29 (283). – С. 5-13.

⁷³ *Иларионова Т.С.* Государство и национально-культурные автономии народов России: актуальные проблемы и перспективы // Этносоциум и межнациональная культура. – 2010. – № 3 (27). – С. 44-65; *Хабриева Т.Я.* Национально-культурная автономия как современная форма этнической самоорганизации // Вестник Российской нации. – 2013. – № 1-2 (27-28). – С. 122-141.

⁷⁴ *Кузванова О.Ю.* Проблема концептуальных основ современной национальной политики России (к истории вопроса) // Власть. – 2015. – № 7. – С. 143-149; *Сикевич З.В.* Противоречия советской национальной политики:

С середины 2010-х гг. историки начинают активно внедрять принципы исторического институционализма в работы по изучению государственных институтов национальной политики. Одним из первых, кто начал их внедрение был Н.Ф. Бугай, который и ранее в своих работах уделял внимание деятельности Государственной Думы и Миннаца России в сфере межнациональных отношений⁷⁵ (в последнем на протяжении многих лет он работал⁷⁶). Он ввел в научный оборот большое количество новых фактов о деятельности Миннаца России (особенно это касалось внутренней специфики работы министерства). По мере написания новых работ Н.Ф. Бугай все сильнее «сдвигался» в сторону проведения комплексного анализа деятельности государственных институтов национальной политики и в 2015 г. им была написана статья⁷⁷, в которой он изучил процесс институционализации государственной национальной политики (рассмотрена история возникновения государственных и партийных органов, отвечавших за государственное управление сферой межнациональных отношений в 1980-2010-х гг.). В статье были затронуты проблемы создания Отдела по национальным отношениям ЦК КПСС и Госкомнаца СССР. Особое внимание было уделено организационно-правовым вопросам деятельности Миннаца России в 1990-е гг., а также проблеме формирования его региональных подразделений. В 2022 г. Н.Ф. Бугай подготовил масштабное исследование о государственной национальной политике⁷⁸, в котором были собраны все ключевые проблемы, рассмотренные им и другими исследователями за последние 20 лет. Отдельная глава исследования была отведена системе государственных институтов национальной политики, в которой основное внимание было уделено истории возникновения Миннаца России и последующего развития его структуры, функций и задач⁷⁹. Был поднят вопрос о влиянии личных взглядов руководителей Миннаца России на развитие государственной национальной политики. Кроме того, отдельный параграф был посвящен

размышления эксперта // Вестник СПбГУ. Социология. – 2017. – Т. 10. – № 3. – С. 315-328; Соколова Ф.Х. Эволюция национальной политики России в конце XX - начале XXI века // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2016. – № 6. – С. 54-67; Тураев В.А. Кризис советской идентичности и распад СССР // Россия и АТР. – 2015. – № 4 (90). – С. 5-17; Ярмолич Ф.К. Этническая политика в СССР: основные концепции в историографии // Клио. – 2016. – № 6 (114). – С. 23-32; Национальный вопрос в истории России. Москва, 2015; Этнические элиты в национальной политике России / [В.В. Трепавлов, А.В. Беляков, Л.С. Гатагова и др.; отв. ред. В.В. Трепавлов]; ИРИ РАН. Москва, 2017.

⁷⁵ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. Москва, 2006; *Он же*. Корейцы России: вопросы экономики и культуры. Москва, 2008; *Он же*. Цыгане России. Общество, адаптация, консенсус (1900-2010). Москва, 2012; *Он же*. Казаки Юга России: конститутивность, эволюция, современность (XX–XXI вв.): исторический экскурс. Москва, 2015; Бугай Н.Ф., Штурба Е.В. Казаки России в обеспечении безопасности: проблемы внутренних угроз. 1990-е – 2015 гг. Москва; Краснодар, 2016.

⁷⁶ Бесолова Е.Б. Н.Ф. Бугай «Жизнь слишком удивительна, а время так быстротечно» // ИСОМ. – 2021. – Т. 13. – № 6. – С. 93-95.

⁷⁷ Бугай Н.Ф. Национальная политика России: трансформация, реализация, приоритеты (1990-2013 гг.) // Национальный вопрос в истории России. Сб. ст. Москва, 2015. С. 255-282.

⁷⁸ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации: состояние изучения, опыт регулирования этнических процессов (1990-е - 2015 гг.). Москва, 2022.

⁷⁹ Там же. С. 279-363.

региональным государственным институтам национальной политики и общественным структурам при них⁸⁰, тем самым в работе были рассмотрены разные уровни государственного управления сферой межнациональных отношений.

Важное значение для изучения государственных институтов национальной политики имела статья В.А. Тураева (2018 г.)⁸¹, в которой была впервые достаточно подробно изучена деятельность Госкомсевера России в 1990-е гг. В ней была рассмотрена история создания Комитета, основные этапы его реорганизаций, обозначены проблемы в определении его функций и задач, изучены трудности в реализации его полномочий, а также кадровые и финансовые аспекты его деятельности. Особое внимание было уделено проблеме взаимодействия Комитета с общественными организациями и региональными элитами Севера, а также с другими федеральными органами государственной власти. Достаточно подробно была изучена деятельность Комитета по реализации отдельных государственных программ, связанных с развитием Севера, а также его участие в подготовке законопроектов, касающихся коренных малочисленных народов Севера. В.А. Тураев также изучил деструктивные процессы в сфере межнациональных отношений, которые последовали после упразднения Комитета в начале 2000-х гг. Статья В.А. Тураева напоминала работу А.П. Мякшева о союзном Совете Национальностей: вопросы межнациональных отношений раскрывались через историю развития конкретного государственного института национальной политики.

Возрастающее значение государственных институтов национальной политики при изучении государственной национальной политики хорошо видно в исследовании Е.Ю. Гороховой⁸² (2019 г.), в котором в качестве одной из задач было обозначено *«изучить взаимодействие различных органов и ветвей власти в процессе выработки и реализации национальной политики»*⁸³. Е.Ю. Горохова попыталась определить состав институциональной системы государственного управления сферой межнациональных отношений и коснулась некоторых вопросов деятельности ее составляющих частей⁸⁴. В исследовании она уделила внимание деятельности Верховного Совета России, Государственной Думы и Совета Федерации, а также консультативных и совещательных структур при Президенте и Правительстве. Госкомсевер России не был изучен, несмотря на то, что он участвовал в реализации государственной национальной политики на Севере. Основной же упор в исследовании Е.Ю. Горохова сделала на Миннаце России. Она кратко обозначила основные

⁸⁰ Там же. С. 327-363.

⁸¹ Тураев В.А. Коренные малочисленные народы и государства в условиях постсоветской трансформации // Труды института истории, археологии и этнографии ДВО РАН. – 2018. – № 21. – С. 111-134.

⁸² Горохова Е.Ю. Национальная политика Российской Федерации в 1991-2000 гг.: концептуальные основы, направления, механизмы реализации: диссертация ... кандидата исторических наук. Москва, 2019.

⁸³ Там же. С. 6.

⁸⁴ Там же. С. 63-83.

вехи в его истории, упомянула ключевые нормативно-правовые акты, регулирующие его деятельность, и раскрыла проблемы, касающиеся его структуры, функций и задач. Особое внимание было уделено организационным, правовым и финансовым проблемам, с которыми сталкивался Миннац России в ходе своей деятельности. Однако в исследовании не были выявлены причинно-следственные связи происходящих в Миннаце России изменений, из-за чего привязка министерства к историко-политическому контексту эпохи оказалась отчасти формальной. Е.Ю. Горохова упоминала о реорганизациях Миннаца России, назначении новых руководителей, принятии новых положений о министерстве, но причины этих событий слабо анализировались (достаточно сказать, что рассмотрение финансовых и кадровых проблем министерства ограничивалось перечислением сведений из его годовых отчетов). В результате история Миннаца России получалась «рваной» цепочкой слабосвязанных между собой фактов. Тем не менее, Е.Ю. Горохова была одной из тех, кто уделил значительное внимание организационно-структурным и правовым вопросам деятельности Миннаца России (не считая Н.Ф. Бугая, трудами которого она активно пользовалась).

Для третьего («институционального») этапа в изучении государственных институтов национальной политики было характерно «возвращение» региональных исследований, на этот раз под влиянием исторического институционализма. В работе А.П. Садохина и Ю.П. Шабаева⁸⁵ (2016 г.) отдельная глава была посвящена действующим региональным органам государственной власти, ответственным за реализацию государственной политики в сфере межнациональных отношений, а также находящимся при них общественным структурам⁸⁶. А.П. Садохин и Ю.П. Шабаев раскрыли особенности формирования региональных систем государственного управления сферой межнациональных отношений. В 2017-2021 гг. появились работы о государственной национальной политике в регионах России, а также о региональных проблемах в сфере межнациональных отношений⁸⁷. В 2020-2021 гг. развивалось активное изучение региональных систем государственных институтов национальной политики (ярким примером стала серия статей 2020-2021 гг. о деятельности Миннаца Дагестана⁸⁸).

⁸⁵ Садохин А.П., Шабаев Ю.П. Региональные этнополитические практики в современной России: Сборник статей: монографический сборник / А.П. Садохин, Ю.П. Шабаев. Москва, 2016.

⁸⁶ Садохин А.П., Шабаев Ю.П. Региональные этнополитические практики в современной России. С. 88-103.

⁸⁷ Адиев А., Щербина Е. Дагестан и Карачаево-Черкессия: проблемы регулирования этнического состава в органах власти в полиэтничных регионах // Россия и мусульманский мир. – 2017. – № 8 (302). – С. 34-40; Витковская Т.Б., Назукина М.В. Траектория развития регионализма в России: опыт Свердловской области и Республики Татарстан // Мир России. – 2021. – Т. 30. – № 1. – С. 67-87; Минеева Е.К., Пупышев И.В., Кадышев Е.Н. Национальная политика России в конце XX - начале XXI века // Вестник Чувашского университета. – 2020. – № 2. – С. 101-108; Шевелев Д.Н. Взаимодействие Центра и регионов в период разработки Федеративного договора 1992 г. // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2021. – Т. 23. – № 1 (85). – С. 95-104; Шустов А.В. Этнические миграции, мусульманские диаспоры и проблема безопасности в северных регионах Урала // Вестник социально-политических наук. – 2021. – № 20. – С. 122-129.

⁸⁸ Асланов А.М. Роль государственных организаций в применении эффективных практик государственно-конфессионального диалога в противодействии идеологии экстремизма и терроризма в регионах России: Миннац

Особое значение для изучения государственных институтов национальной политики в 2020-2021 гг. имели исследования, в которых рассматривался «личностный фактор» государственной национальной политики. В статье А.П. Мякшева⁸⁹ (2020 г.) «личностный фактор» в сфере межнациональных отношений впервые был выделен в качестве самостоятельной проблемы (ранее об этом кратко писал Е.Н. Трофимов). Особое внимание А.П. Мякшева было уделено личным взглядам руководителей Миннаца России (до этого этим не занимались за исключением анализа взглядов В.А. Тишкова в контексте изучения проекта Концепции 1992 г.), советников Президента по национальной политике (Г.В. Старовойтова, Н.Д. Егоров, Э.А. Паин) и председателей комитетов Государственной Думы (Б.Б. Жамсуев, В.Ю. Зорин, К.Ф. Затулин). А.П. Мякшевым была проведена попытка «персонализации» системы государственных институтов национальной политики, согласно которой государственный орган и его руководитель не тождественны между собой, а имеют определенные формы взаимодействия как два разных субъекта. Подход А.П. Мякшева нашел свое продолжение в статье А.Ю. Полунова⁹⁰ (2021 г.), в которой были рассмотрены позиции некоторых руководителей Миннаца России (В.А. Тишков, В.А. Михайлов, Е.С. Сапиро) и председателя Комитета Государственной Думы по делам национальностей В.Ю. Зорина по отдельным вопросам государственной национальной политики.

На третьем («институциональном») этапе изучения государственных институтов национальной политики возникли исследования о системах государственных институтов национальной политики иностранных государств⁹¹ (Индия, КНР, Швейцария и др.). При этом интерес западных исследователей к этнической проблематике России стал меньше. Фундаментальных работ по советской национальной политике в последние годы практически

Республики Дагестан // Человек, экономика, общество в условиях пандемии: региональные, глобальные и федеральные аспекты: сб. материалов XV Межд. научно-практической конф., Ставрополь, 12 февраля 2021 года. – Ставрополь, 2021. – С. 349-354; *Шафиев М.М.* О работе Министерства по национальной политике и делам религий Республики Дагестан с религиозными объединениями в области укрепления межнационального и межконфессионального мира и согласия // Духовное наследие мусульманских богословов в контексте проблем XXI века: Мат. II Межд. научно-образовательной конф., Махачкала, 24–28 ноября 2020 года. – Махачкала, 2021. – С. 159-162.

⁸⁹ *Мякшев А.П.* Распад СССР и создание новой системы межэтнических отношений в Российской Федерации в 1990-е гг. // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия История. Международные отношения. – 2020. – Т. 20. – № 1. – С. 27-33

⁹⁰ *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.

⁹¹ *Саломатин А.Ю.* Швейцария и Индия как полярные модели этнического федерализма (сравнительно-правовое исследование) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 4 (68). – С. 155-162; *Он же.* Значение этноконфессиональных факторов для исследования федерализма // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 5 (81). – С. 207-212; *Он же.* Трудности становления этнических федераций в странах Азии и Африки // Право: история и современность. – 2021. – № 2 (15). – С. 107-117; *Ставров И.В.* Роль институтов по «делам национальностей» в формировании и реализации этнополитики КНР // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. – 2020. – Т. 33. – С. 101-107.

не выходило⁹², а изучение государственной национальной политики современной России происходит либо в контексте более крупных политологических проблем⁹³, либо сегментарно с ориентацией на региональные проблемы⁹⁴. При этом во многих зарубежных региональных исследованиях присутствует довольно сильная «политизация» взглядов авторов⁹⁵ (вновь происходит попытка охарактеризовать Россию как государство, подавляющее национальные меньшинства и проводящее на постсоветском пространстве политику «неоимпериализма»).

Подводя итоги анализа отечественной и зарубежной историографии, следует сказать о том, что к началу 2020-х гг. в России закрепились тенденции на применение исторического институционализма в исследованиях, посвященных государственной национальной политике. Наиболее перспективным и актуальным направлением можно считать изучение институциональных систем государственного управления сферой межнациональных отношений (отечественных или иностранных систем федерального или регионального уровня, которые существовали в прошлом или существуют сейчас). Вместе с тем, стоит отметить, что некоторые государственные институты все еще недостаточно подробно изучены (Государственная Дума I и III созывов), а другие не рассматривались совсем (Совет Национальностей Верховного Совета России в 1990-1991 гг.; Совет Федерации). Наиболее часто упоминаемый у исследователей государственный институт – это Миннац России, однако и в отношении его сохранился большой спектр вопросов, который не был изучен в достаточной мере. Проблема в том, что Миннац России так и не смог стать объектом самостоятельного исследования, что мешает не только полноценно изучить его деятельность, но и оценить степень его участия в историко-политических процессах 1980-2000-х гг. Все это дает основание говорить о том, что перспективы дальнейшего изучения государственных институтов национальной политики весьма обширны. Исследователи могут изучать проблемы, связанные с деятельностью институциональных систем или продолжить изучение конкретных государственных институтов национальной политики в определенные временные периоды.

Объектом исследования являются государственные институты национальной политики России в 1989-2001 гг. В данном исследовании под государственными институтами национальной политики понимаются органы государственной власти, деятельность которых

⁹² *Каменских М.С.* Советская национальная политика 1920-1930-х годов в отечественной и зарубежной историографии: этапы, основные идеи, современные тенденции // Вестник Удмуртского университета. Серия «История и филология». – 2021. – Том. 31. – № 1. – С. 61.

⁹³ *Поварницын Б.И.* Англо-американская историография национальной политики СССР и постсоветских государств, 1985 - 2000 гг.: диссертация...доктора исторических наук. Москва, 2003. С. 304-423.

⁹⁴ *Balzer M.M.* Indigeneity and Sovereignty in Russia // *Anthropology & Archeology of Eurasia*, 2020. Vol. 59. pp. 1-7; *Balzer M.M.* Galvanizing Nostalgia?: Indigeneity and Sovereignty in Siberia / Cornell University Press, 2021; *Sencerman O.* Russian-Diaspora as a Means of Russian Foreign Policy // *RSP*, 2016. No. 49. pp. 97-107 и др.

⁹⁵ *Кондратьева А.Н.* Этническая ситуация в отдельных регионах России глазами зарубежных исследователей // Гуманитарные и политико-правовые исследования. – 2019. – № 2 (5). – С. 105-111.

связана с реализацией государственно-властных полномочий в сфере межнациональных отношений. Изучаемые в данном исследовании государственные институты национальной политики можно разделить на две категории:

1. Специализированные – т.е. те органы государственной власти, которые создавались с целью реализации государственно-властных полномочий в сфере межнациональных отношений (Совет Национальностей Верховного Совета РСФСР (СССР) и его комиссии; Госкомнац РСФСР (Госкомфедерация; Миннац; Минрегионнац; Минфедерации); Комитет Государственной Думы по делам национальностей; Госкомсевер (в 1990-1994 гг.); совещательные и координационные структуры при Президенте и Правительстве, деятельность которых была связана с национальной или федеративной политикой);

2. Неспециализированные – т.е. те органы государственной власти, которые не создавались для реализации государственно-властных полномочий в сфере межнациональных отношений, но из-за специфики своих полномочий и особенностей институционального статуса в системе государственной власти активно работали в этой сфере (комитеты Верховного Совета РСФСР (СССР), деятельность которых была связана с федеративной или региональной политикой; Совет Федерации и его комитеты, деятельность которых была связана с федеративной или региональной политикой; комитеты Государственной Думы по федеративной или региональной политике; Госкомсевер (в 1994-2000-е гг.).

Предметом исследования является процесс создания и последующего развития государственных институтов национальной политики России в 1989-2001 гг. в условиях распада советской и формирования новой российской государственности. В данном исследовании ключевое внимание уделяется организационно-правовым и концептуальным вопросам деятельности рассматриваемых органов государственной власти, а также проблеме их вовлеченности в историко-политический контекст эпохи⁹⁶.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 1989 по 2001 гг. (в целях более комплексного раскрытия процессов, происходящих в конце 1980-х гг. в сфере межнациональных отношений в СССР и РСФСР, автор затронул и более ранние события за 1986-1988 гг.). Нижняя хронологическая граница связана со внесением изменений в Конституцию РСФСР в октябре 1989 г., согласно которым Совет Национальностей Верховного Совета РСФСР стал первым конституционным органом государственной власти РСФСР в сфере межнациональных отношений, а также с созданием по инициативе российского руководства в ноябре 1989 г. Госкомнаца РСФСР. Эти события ознаменовали начало сепарации российской национальной политики от общесоюзной.

⁹⁶ Steinmo S., Thelen K. Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis // Cambridge Studies in Comparative Politics, 1992. p. 2.

Верхняя хронологическая граница связана с упразднением в октябре 2001 г. Минфедерации России, последнего активно действующего специализированного государственного института национальной политики. Упразднение Минфедерации России означало завершение процесса смены модели государственного управления сферой межнациональных отношений с «институциональной» на «интуитивную». В результате национальная политика перестала быть самостоятельным направлением деятельности государства, а задачи по ее реализации были распределены между другими органами государственной власти.

Автором предложена внутренняя периодизация для хронологии исследования, которая отражает основные этапы развития государственных институтов национальной политики. Первый этап (1989-1991 гг.) – с момента возникновения первых российских государственных институтов национальной политики осенью 1989 г. (Совет Национальностей Верховного Совета РСФСР и Госкомнац РСФСР) до момента распада СССР в декабре 1991 г. На этом этапе государственные институты национальной политики РСФСР развивались в условиях нарастающей конфронтации союзного и российского руководства, «парада суверенитетов» и роста националистических настроений в национальных образованиях РСФСР.

Второй этап (1992-1993 гг.) – с момента начала новой российской государственности до завершения политического кризиса в октябре 1993 г. и принятия новой Конституции России в декабре 1993 г. Этот этап характеризовался постепенным нарастанием конфликта между Президентом и Верховным Советом. В рамках этого конфликта оформилось два разных подхода к проведению государственной национальной политики, что привело к снижению уровня управляемости этническими процессами в сфере межнациональных отношений и усилению центробежных тенденций в субъектах федерации. Только после окончания политического кризиса и принятия новой Конституции России удалось вернуть «единоначалие» в принятие решений по вопросам государственной национальной политики и заложить новые принципы государственного управления сферой межнациональных отношений.

Третий этап (1994-2001 гг.) – с момента создания новой системы органов государственной власти в соответствии с новой Конституцией России (начало 1994 г.) до момента завершения институционального периода государственной национальной политики в начале 2000-х гг. Для этого этапа характерен постоянный поиск наиболее оптимальных форм государственного управления сферой межнациональных отношений со стороны российского руководства. Под воздействием этнокультурных, политических и социально-экономических факторов российское руководство подвергало постоянным реорганизациям государственные институты национальной политики, меняло ключевых «игроков», отвечающих за принятие решений в сфере межнациональных отношений и искало новые методы государственного

управления сферой межнациональных отношений. Тем не менее основные принципы государственной национальной политики и структура ее государственных институтов, которые были заложены в 1993-1994 гг., оставались неизменными вплоть до 2001 г.

Цель исследования заключается в комплексном изучении процесса создания и последующего развития государственных институтов национальной политики России в 1989-2001 гг. для того, чтобы определить, представляли ли они единую институциональную систему государственного управления сферой межнациональных отношений. За основу берется гипотеза о том, что в 1989-2001 гг., после многих десятилетий интуитивного периода государственного управления сферой межнациональных отношений (т.е. без специализированных государственных институтов национальной политики) в критических условиях для государства с целью его сохранения российское руководство сознательно инициировало создание системы государственных институтов национальной политики.

Для достижения данной цели были поставлены и решены следующие **задачи исследования**:

1. Изучить причины создания в РСФСР собственных государственных институтов национальной политики в 1989-1991 гг.

2. Определить степень воздействия политического кризиса 1992-1993 гг. на развитие государственных институтов национальной политики, проанализировав попытки их модернизации со стороны Президента и Верховного Совета.

3. Изучить организационно-правовые и концептуальные проблемы развития государственных институтов национальной политики в 1994-2001 гг. в условиях становления новой российской государственности и определить причины отказа нового российского руководства от дальнейшего проведения государственной национальной политики.

4. Выявить ключевые факторы воздействия на развитие государственных институтов национальной политики России в 1989-2001 гг.

Решив поставленные задачи, автор исследования сможет ответить на главный вопрос – можно ли считать упомянутые государственные институты единой институциональной системой государственного управления сферой межнациональных отношений, и если да, то какие задачи были поставлены перед ней и насколько она была эффективна.

Источниковая база исследования включает широкий круг опубликованных и неопубликованных источников.

Для реализации поставленных в исследовании задач были привлечены следующие опубликованные источники.

Тематические сборники архивных документов о событиях распада СССР в 1986-1991 гг.⁹⁷ и об истории создания Конституции России в 1990-1993 гг.⁹⁸ Особое внимание было уделено сборникам материалов Съездов КПСС и Пленумов ЦК КПСС за 1981-1989 гг.⁹⁹, с помощью которых был изучен процесс подготовки ключевых партийных решений в сфере межнациональных отношений и попытки партийного руководства сформировать новые «перестроечные» принципы государственной национальной политики.

Нормативно-правовые акты 1980-2000-х гг., часть из которых была напрямую связана с вопросами государственной национальной политики, а часть касалась общегосударственных вопросов, которые в разной степени были связаны со сферой межнациональных отношений. Используемые в исследовании нормативно-правовые акты представлены следующими категориями: Законы СССР (РСФСР); федеральные конституционные законы и федеральные законы; нормативно-правовые акты Съезда народных депутатов СССР (РСФСР) и Верховного Совета СССР (РСФСР); нормативно-правовые акты Государственной Думы и Совета Федерации; нормативно-правовые акты Конституционного Суда; нормативно-правовые акты Президента и Правительства.

Мемуары и воспоминания политических и военных деятелей. Используемые в исследовании источники личного происхождения можно разделить на несколько групп.

К первой группе относятся мемуары крупных политических деятелей 1980-1990-х гг.¹⁰⁰ (Н.И. Рыжков, Р.И. Хасбулатов, А.Н. Яковлев), которые дают информацию о проблемах формирования новой государственной национальной политики СССР в 1988-1991 гг., а также об особенностях политического противостояния Р.И. Хасбулатова и Б.Н. Ельцина, повлиявшего на ситуацию в сфере межнациональных отношений в 1992-1993 гг.

⁹⁷ Распад СССР. Документы / Сост. А.В. Шубин. Москва, 2006; Союз можно было сохранить. Белая книга. Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства / [сост. А.С. Черняев и др.]. Изд. 2-е, пер. и доп. Москва, 2007; Распад СССР: Документы и факты (1986-1992 гг.): в 2 т.: Т. 2: Архивные документы и материалы / под общ. ред. С.М. Шахрая; сост. С.М. Попова, А.А. Яник. Москва, 2016.

⁹⁸ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.): в 6 т.: Т. 2: 1991 г. / под общ. ред. О.Г. Румянцева. Москва, 2008; То же. Т. 4: 1993 год. Книга первая (январь-апрель 1993 г.) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. Москва, 2008; То же. Т. 5: Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990-1993 гг.) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. Москва, 2009.

⁹⁹ XXVI съезд Коммунистической Партии Советского Союза. 23 февраля – 3 марта 1981 г. Стенографический отчет. [В 2-х т.] Т. 1. Москва, 1981; Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского союза. Москва, 1986; Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 27-28 января 1987 г. Москва, 1987; XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г.: Стенографический отчет. В 2 т. Москва, 1988; Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 9 декабря 1989 г. Москва, 1989 и др.

¹⁰⁰ Рыжков Н.И. Перестройка: история предательства. Москва, 1992; Хасбулатов Р.И. Преступный режим. «Либеральная тирания» Ельцина. Москва, 2011; Яковлев А.Н. Муки прочтения бытия. Перестройка: надежды и реальности. Москва, 1991.

Вторая группа представлена мемуарами политических деятелей, участвовавших в непосредственной реализации государственной национальной политики России¹⁰¹ (С.М. Шахрай, Е.С. Сапиро). Они дали представление о проблемах в государственном управлении сферой межнациональных отношений, а также о взглядах некоторых государственных деятелей на дальнейшее развитие государственной национальной политики.

Третья группа представлена мемуарами государственных деятелей, работавших в Миннаце России в 1990-е гг.¹⁰² (Н.Ф. Бугай, В.А. Печенев). С их помощью было узнано о специфических механизмах работы министерства, об особенностях его «институционального статуса» в системе органов государственной власти, а также о существовавших в нем финансовых, материально-технических и кадровых проблемах.

Четвертая группа представлена мемуарами региональных политических и культурных деятелей¹⁰³ (А.Х. Галазов, В.С. Яковлев), из которых была получена информация об отдельных аспектах некоторых межнациональных конфликтов России 1990-х гг.

К пятой группе относятся мемуары участников Первой и Второй чеченских компаний¹⁰⁴ (Г.Н. Трошев, А.С. Куликов, Т.Г. Алехин), из которых известно о существовавших в российском руководстве подходах к урегулированию конфликта в Чеченской Республике в 1990-х – начале 2000-х гг., а также о воздействии политических интересов отдельных групп людей на ход боевых действий на Северном Кавказе.

В ходе исследования были изучены и введены в научный оборот документы 15 фондов Государственного архива Российской Федерации (ГА РФ).

Из протоколов и стенограмм заседаний Президиума Совета Министров РСФСР (Ф. А-259) за 1988-1991 гг. удалось узнать о проблемах государственного управления сферой межнациональных отношений в РСФСР, с которыми столкнулось российское руководство по мере усиления центробежных процессов в СССР. Практические меры российского руководства по стабилизации ситуации в сфере межнациональных отношений были изучены на основе поручений Совета Министров РСФСР, а также информационных (докладные записки, информации) и коммуникативных (переписка) документов к ним.

Процесс разработки предложений по улучшению межнационального согласия между народами РСФСР и координации деятельности комиссий по вопросам межнациональных

¹⁰¹ Сапиро Е.С. Трактат об удаче: Воспоминания и размышления. Санкт-Петербург, 2009; Шахрай С.М. Как я написал Конституцию эпохи Ельцина и Путина. Москва, 2021.

¹⁰² Бугай Н.Ф. Метеоролог, историк: штрихи к портрету. Воспоминания. Москва, 2017; Печенев В.А. «Смутное время» в новейшей истории России, (1985-2003): Ист. свидетельства и размышления участника событий. Москва, 2004.

¹⁰³ Галазов А.Х. Пережитое. Москва, 2002; Яковлев В.С. (Далан) Жизнь и судьба моя: Роман-эссе. Якутск, 2003.

¹⁰⁴ Алехин Т.Г. По ту сторону чеченской войны. Москва, 2019; Куликов А.С. Тяжёлые звезды. Москва, 2002; Трошев Г.Н. Моя война. Чеченский дневник окопного генерала. Москва, 2001; Он же. Чеченский рецидив: Записки командующего. Москва, 2003.

отношений, созданных в автономных республиках РСФСР, был изучен на основе протоколов и стенограмм заседаний Президиума Верховного Совета РСФСР (Ф. А-385), который до 1990 г. был основной площадкой для обсуждения проблем в сфере межнациональных отношений.

Специфика взаимодействия союзных и российских органов государственной власти при урегулировании межнациональных конфликтов и решении проблем с беженцами, а также вопросы, связанные с организационно-правовыми проблемами создания Госкомнаца СССР, были изучены с помощью коммуникативных документов (переписка) Управления делами Совета Министров СССР (Ф. Р-5446) за 1989-1991 гг.

Значительный объем информации о мероприятиях союзного руководства в сфере межнациональных отношений за 1988-1989 гг. дал фонд Верховного Совета СССР (Ф. Р-7523). Основные направления деятельности союзного руководства при формировании государственной национальной политики (обсуждение причин текущих межнациональных конфликтов и мер по их урегулированию, принятие решений о создании комитетов или комиссий, а также обсуждение концептуальных предложений по совершенствованию государственной политики в сфере межнациональных отношений) были изучены на основе протоколов заседаний Президиума Верховного Совета СССР. Для оценки возникающих при разработке законодательства в сфере межнациональных отношений проблем были проанализированы протоколы и стенограммы совместных заседаний комиссий законодательных предложений Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР. Проблемы совершенствования национально-государственного устройства СССР и формирования государственной национальной политики были изучены на основе протоколов Рабочей группы по подготовке предложений о внесении изменений в Конституцию СССР, а также протоколов и стенограмм депутатской подготовительной комиссии по рассмотрению предложений по проектам Закона СССР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР» и Закона СССР «О выборах народных депутатов СССР». Особое значение для анализа основных проблем в сфере межнациональных отношений в СССР имели информационные документы (докладные записки, справки, доклады, информации, предложения) Группы научных консультантов при Президиуме Верховного Совета СССР.

Информацию о наиболее противоречивых вопросах в сфере межнациональных отношений и о взглядах народных депутатов СССР на дальнейшее развитие государственной национальной политики дали стенограммы заседаний Съезда народных депутатов СССР, а также стенографические отчеты заседаний Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР (Ф. Р-9654). Особое внимание при изучении выбранного союзным руководством курса в сфере межнациональных отношений было уделено директивным документам Совета Национальностей (постановлениям), а также директивным (решениям),

организационным (протоколы), информационным (докладные записки, справки, информации, предложения), плановым (планы) и коммуникативным (переписка) документам его комиссий. Комиссии Совета Национальностей были «первичным законодательным звеном» институциональной системы государственного управления сферой межнациональных отношений, в которых проводился сбор и анализ информации о текущей ситуации в сфере межнациональных отношений «на местах», разрабатывались основные законопроекты в этой сфере, а также готовились рекомендации по решению проблем для союзного руководства и руководителей союзных республик и автономий СССР.

Особое значение при изучении государственной национальной политики в России за 1990-1993 гг. имели документы фонда Съезда народных депутатов и Верховного Совета России (Ф. 10026). Ключевые решения российского руководства в сфере межнациональных отношений были изучены на основе постановлений, обращений и заявлений Съезда народных депутатов Верховного Совета России. Позиции Совета Национальностей по основным вопросам в сфере межнациональных отношений были изучены на основе постановлений, заявлений и протоколов заседаний. Для изучения личных взглядов руководителей Совета Национальностей на проблемы в сфере межнациональных отношений были рассмотрены стенограммы пресс-конференций и выступлений. Принимаемые Советом Национальностей меры по улучшению государственной национальной политики, а также вопросы разработки законодательства в сфере межнациональных отношений были изучены на основе директивных (решения), организационных (протоколы), информационных (докладные записки, справки, информации, предложения, заключения), плановых (планы) и коммуникативных (переписка) документов его комиссий. Специфика проблем в сфере межнациональных отношений в контексте подготовки новой Конституции России была отражена в информационных (справки, докладные записки, предложения, информации, заключения), учетно-отчетных (отчеты, доклады) и коммуникативных (переписка) документах Конституционной комиссии. Особый интерес представляют документы X чрезвычайного Съезда народных депутатов, на заседаниях которого обсуждались альтернативные проекты национально-государственного и федеративного устройства России в противовес идеям Президента.

Об основных направлениях государственной национальной политики России в 1990-2001 гг. можно узнать из фондов (Ф. 10121 и Ф. 10156) Госкомнаца России (позднее: Госкомфедерации России / Миннаца России / Минфедерации России), который был одним из ключевых государственных институтов национальной политики. Особое значение при анализе деятельности Госкомнаца России по решению вопросов национальной, федеративной, региональной и миграционной политики имели его директивные (поручения, приказы), организационные (протоколы Коллегии), информационные (справки, докладные записки,

предложения, информации), плановые (планы), учетно-отчетные (отчеты, доклады) и коммуникативные (переписка) документы. Структура Госкомнаца России и ее изменения были раскрыты в штатных расписаниях. Специфика работы Госкомнаца России в регионах была отражена в отчетах о командировках сотрудников, а также в отчетах его региональных подразделений. Отдельное внимание было уделено публичным докладам руководителей Госкомнаца России для выступлений в Правительстве, Верховном Совете, Государственной Думе или в Совете Федерации, в которых раскрывались актуальные проблемы в сфере межнациональных отношений и обозначались основные планы развития государственной национальной политики на ближайшие годы. Для изучения позиций руководителей Госкомнаца России по основным проблемам государственной национальной политики были проанализированы инициативные письма в Правительство, Верховный Совет, Государственную Думу и Совет Федерации, а также к Президенту. Расширить представление о специфике государственного управления сферой межнациональных отношений позволили аналитические доклады Госкомнаца России и материалы к ним, которые готовились как по инициативе его руководства, так и по поручению вышестоящих органов государственной власти.

Деятельность I, II и III созывов Государственной Думы (Ф. 10100) в сфере межнациональных отношений была изучена на основе стенограмм заседаний, а также постановлений, обращений и заявлений, которые касались вопросов государственной национальной политики. Анализ документов, относящихся к законотворческой деятельности депутатов в сфере межнациональных отношений, позволил изучить трансформацию политических и концептуальных приоритетов в государственной национальной политике России в 1990-х гг. Особое значение при изучении отдельных аспектов законотворческой деятельности Государственной Думы в сфере межнациональных отношений имели директивные (решения), организационные (протоколы и стенограммы заседаний), информационные (замечания к проектам законов, информации, предложения), плановые (планы), учетно-отчетные (отчеты) и коммуникативные (переписка) документы его комитетов, связанных с реализацией национальной, федеративной и региональной политики.

Деятельность I и II составов Совета Федерации за 1994-2001 гг. (Ф. 10100) в сфере межнациональных отношений была изучена на основе протоколов заседаний, постановлений и обращений, которые касались вопросов федеративной и региональной политики, а также распоряжений Председателя Совета Федерации, которые касались организационно-правовых вопросов деятельности Совета Федерации (формирование комитетов или создание специальных комиссий и рабочих групп по отдельным проблемам в сфере федеративных или межнациональных отношений и др.). Анализ директивных (решения), организационных (протоколы и стенограммы), информационных (заключения, справки), плановых (планы),

учетно-отчетных (отчеты, доклады) и коммуникативных (переписка) документов комитетов Совета Федерации позволил изучить особенности «регионального взгляда» (Совет Федерации представлял собой огромный «лоббистский институт» субъектов федерации) на проблемы национальной, федеративной и региональной политики.

Специфика государственной национальной политики на Севере, а также положение коренных малочисленных народов Севера были изучены на основе директивных (поручения, приказы), организационных (протоколы коллегии), информационных (справки, предложения, информации, докладные записки), плановых (планы), учетно-отчетных (отчеты, доклады) и коммуникативных (переписка) документов Госкомсевера России за 1990-1993 гг. (Ф. 10101), 1996-1998 гг. (Ф. 10102), 1999-2000 гг. (Ф. 10103) и Минрегиона России за 1998-1999 гг. (Ф. 10104). Особое значение для изучения законодательных, концептуальных и практических мер по улучшению положения коренных малочисленных народов Севера имели инициативные письма Госкомсевера России и Минрегиона России в Правительство. Деятельность Госкомсевера России и Минрегиона России по решению оперативных проблем Севера была изучена с помощью информационных (справки, информации) и коммуникативных (переписка) документов. Анализ годовых докладов Госкомсевера России и Минрегиона России позволил показать процесс разработки «северного законодательства» и раскрыть основные направления государственной национальной политики на Севере.

Позиции Правительства по основным вопросам реализации государственной национальной и федеративной политики были изучены на основе директивных (поручения), организационных (протоколы совещаний руководства), информационных (справки, предложения, информации, докладные записки) и коммуникативных (переписка) документов Аппарата Правительства (Ф. 10200).

Особый интерес представляют протоколы совещаний Полномочного Представителя Правительства Н.П. Кошмана и протоколы Правительственной Комиссии по нормализации общественно-политической ситуации на территории Чеченской Республики (Ф. 10107), которые дают представление о деятельности федерального центра по восстановлению мирной жизни на освобожденных от боевиков территориях Чеченской Республики во время Второй чеченской кампании, а также о новых тенденциях в государственном управлении в сфере межнациональных отношений в 2000-2001 гг.

Теоретико-методологические основы исследования. Диссертационное исследование имеет междисциплинарный характер и выполнено в рамках проблемного поля историко-государствоведческой школы и исторического институционализма¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Steinmo S. Historical Institutionalism / In Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective, edited by Donatella Della Porta and Michael Keating, 2008. pp. 128-133.

Историко-государствоведческая школа оформилась в самостоятельное направление в 1960-1980-х гг. на базе Кафедры истории государственных учреждений Московского государственного историко-архивного института (МГИАИ)¹⁰⁶. Первые теоретико-методологические основы нового направления были заложены в монографии Н.П. Ерошкина «*Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России*»¹⁰⁷ (1960 г.) и в его учебном пособии «*История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции*»¹⁰⁸ (1965 г.). Н.П. Ерошкин считал, что основной задачей историко-государствоведческого подхода является изучение истории государственных органов, социально-экономических причин их возникновения, изменений их функций, организационного устройства и направлений деятельности¹⁰⁹. Он подчеркивал, что государственные органы следует воспринимать как систему связанных между собой «*общими классовыми задачами*» частей единого государственного аппарата. С учетом того, что государственный аппарат в понимании Н.П. Ерошкина был системой, которая действовала в интересах «*господствующего класса*», можно говорить о том, что историко-государствоведческий подход подчеркивал вовлеченность государственных органов в историко-политический процесс. В дальнейшем эти идеи были развиты Т.П. Коржихиной, которая использовала новый подход для изучения истории государственных органов советского периода (в 1974 г. она подготовила учебное пособие¹¹⁰, а в 1986 г. и первый учебник по истории советского государственного аппарата¹¹¹). Т.П. Коржихина развивала мысль Н.П. Ерошкина о том, что историко-государствоведческий подход изучает систему государственных органов в исторической перспективе¹¹². Важность изучения государственных органов продолжала возрастать за счет того, что они рассматривались исследователями как полноценные участники историко-политического процесса. В результате в более поздних трудах историко-государствоведческой школы¹¹³ (Т.П. Коржихиной, Т.Г. Архиповой, А.Ю. Бахтуриной, А.С.

¹⁰⁶ Архипова Т.Г. Кафедра истории государственных учреждений и общественных организаций – 65 лет / Т.Г. Архипова, А.С. Сенин // Вестник РГГУ. Серия: Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность. – 2017. – № 2 (8). С. 136-143.

¹⁰⁷ Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России: Пособие для учителя. Москва, 1960.

¹⁰⁸ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции: учебное пособие. Москва, 1965.

¹⁰⁹ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. Москва, 1968. С. 9-10.

¹¹⁰ Коржихина Т.П. История и современная организация государственных учреждений СССР 1917-1972 гг.: Учебное пособие. Москва, 1974.

¹¹¹ Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. Москва, 1986.

¹¹² Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г. - декабрь 1991 г.: Учеб. для вузов по спец. «История». 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 1994. С. 4.

¹¹³ Архипова Т.Г. Государственность современной России: учеб. пособие. Москва, 2003; Архипова Т.Г. Малышева Е.П. Организация государственных учреждений в России: 1917-2013 гг.: учеб. Москва, 2014; Бахтурина А.Ю. Политика Российской империи в Восточной Галиции в годы первой мировой войны. Москва, 2000; Она же. Окраины Российской империи: государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914-1917 гг.). Москва, 2004; Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. Москва,

Сенина и Е.П. Малышевой) вопросы, связанные с изучением истории государственных органов, оказались прочно связаны с более крупной проблемой российской государственности.

В данном исследовании методологические основы историко-государствоведческой школы использовались для изучения организационно-правовых вопросов деятельности государственных институтов национальной политики России в 1989-2001 гг. Важным дополнением к этим методологическим основам стали положения одного из направлений институциональной школы – исторического институционализма. Изначально институциональная школа развивалась в рамках экономической науки¹¹⁴, однако в 1980-х гг. началось внедрение ее принципов в политологию¹¹⁵. В 1989 г. Д. Норт написал статью, в которой дал классическое определение понятию «институт»¹¹⁶. Вскоре Д. Норт включил в политологию вопросы длительного функционирования государства, тем самым усилив связь институционализма с исторической наукой. В 1990 г. Д. Норт написал работу¹¹⁷, в которой отметил важность исторического процесса, подразумевая под ним непрерывную цепочку институциональных изменений¹¹⁸. При этом он считал ключевым элементом институциональных изменений человека¹¹⁹, чем подверг критике теорию рационального выбора, которая на протяжении многих лет являлась основой институционализма¹²⁰. В результате Норт усомнился в возможности дальнейшего использования этой теории при рассмотрении институтов в рамках исторического процесса.

В этих обстоятельствах возник исторический институционализм. В 1992 г. С. Стеинмо и К. Телен написали о том, что основной целью исторического институционализма является изучение институциональных условий политического процесса¹²¹, в которых формальные структуры государства (в том числе государственные органы) являются полноправными участниками политических и исторических событий. Спустя несколько лет П. Пирсон стал продвигать идею о «темпоральных свойствах» институтов¹²², предложив тем самым изучать

1995; *Малышева Е.П.* Политика советского государства в области союзного законодательства в 1920-е годы: Институциональный аспект: диссертация... кандидата исторических наук. Москва, 1999; *Сенин А.С.* Министерство путей сообщения в 1917 году. 2-е изд. перераб. и доп. Москва, 2009.

¹¹⁴ *Coase R.H.* The Nature of the Firm // *Economica: New Series*, 1937. Vol. 4, No. 16. pp. 386-405.

¹¹⁵ *March J.G., Olsen J.P.* The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // *The American Political Science Review*, 1984. Vol. 78, No. 3. p. 735-737.

¹¹⁶ *North D.C.* Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction / *World Development*, 1989. Vol. 17, No. 9 // *THESIS*. 1993. No. 2. С. 73.

¹¹⁷ *North D.* Institutional economics, Organizational change, Economic development. Cambridge; New York, 1990.

¹¹⁸ *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Cambridge University Press, 1990 // Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. Москва, 1997. С. 12.

¹¹⁹ Там же. С. 20.

¹²⁰ Там же. С. 33-40.

¹²¹ *Steinmo S., Thelen K.* Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis // *Cambridge Studies in Comparative Politics*, 1992. p. 2.

¹²² *Pierson P.* Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics // *Program for the Study of Germany and Europe. Working paper Series*, 1997. p. 35.

историческое пространство («среду») вокруг них. К. Телен подчеркивала, что темпоральность институтов усиливается за счет того, что на них постоянно воздействует недетерминированный исторический процесс¹²³. Из-за этого институты всегда находятся в состоянии «институциональной эволюции» (т.е. в постоянном изменении, а главное в постоянном взаимодействии с историческим пространством)¹²⁴. Внедрение исторических категорий в изучение институтов привело к тому, что в 2008 г. С. Steinmo написал статью, в которой он завершил теоретико-методологическое оформление исторического институционализма, отличительной чертой которого стала «историческая направленность» в изучении институтов¹²⁵. Он подчеркнул, что эта направленность обеспечивается за счет возникшего в историческом институционализме понятия об уникальности истории, которое основано на понимании институционалистами недетерминированности исторического процесса.

Рост «исторической составляющей» в историческом институционализме потребовал от исследователей решить проблему отсутствия в этом направлении принципа историзма¹²⁶. Для решения этой проблемы В. Патцельт предложил развить в историческом институционализме «эволюционный подход», основной идеей которого стала мысль о том, что развитие институтов происходит в определенных исторических (т.е. «эволюционных») условиях, которые выходят за рамки политических процессов и имеют самое разнообразное происхождение: социально-экономическое, этническое, культурное, религиозное и бытовое (само понятие «среда» было существенно расширено). В. Патцельт предложил рассматривать институты как живые организмы¹²⁷ и подчеркнул, что из-за того, что исторический процесс – это совокупность сложных эволюционных изменений институтов, то помимо действующих акторов, следует учитывать и внешние факторы воздействия, которые могут влиять на них, но при этом сами акторы влиять на них не могут (т.е. «эволюционные случайности»)¹²⁸. Внедрение «эволюционного подхода» в исторический институционализм повлекло за собой развитие биологического восприятия институтов. В связи с этим в 2016 г. Д. Каппочиа выдвинул идею о создании «эндогенного подхода». Если «эволюционный подход» обращает внимание на внешние факторы развития институтов (т.е. то, что в эволюционной теории называется «средой»), то «эндогенный» рассматривает внутренние факторы (т.е. те, которые влияют на них

¹²³ Thelen K. Historical institutionalism in comparative politics // *Annual Review of Political Science*, 1999. pp. 381-384.

¹²⁴ Ibid. p. 396-399.

¹²⁵ Steinmo S. Historical Institutionalism / In *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, edited by Donatella Della Porta and Michael Keating, 2008. p. 118.

¹²⁶ Патцельт В. Эволюция институтов, морфология и уроки истории. Можно ли извлекать уроки из истории? // *Политическая наука*. – 2012. – № 3. – С. 58.

¹²⁷ Там же. С. 58-60.

¹²⁸ Там же. С. 68.

«изнутри»)¹²⁹. Д. Каппочиа указал на то, что институты не всегда меняются под воздействием изменений в «окружающей среде», но оставаясь внешне прежними их внутренние характеристики все равно могут изменяться¹³⁰.

Появление «эволюционного» и «эндогенного» подходов в историческом институционализме сильно «сблизило» его с исторической наукой. Его способность интегрировать понятийный и методологический аппараты из других гуманитарных направлений, позволила автору использовать его в данном исследовании. В сочетании с историко-государствоведческой школой исторический институционализм дает широкий инструментарий для изучения государственных институтов национальной политики как единой системы, которая находится под постоянным воздействием «внешней среды» и «внутренних факторов», а также для раскрытия более сложных и глубоких связей между институтами.

Используемый автором методологический инструментарий сочетает исторические и политологические методы в исследовании. Для реализации поставленных в исследовании задач использовались следующие исторические методы:

1. Историко-генетический метод (совместно с методом исторической периодизации). Этот метод использовался для изучения особенностей развития государственных институтов национальной политики в рамках определенного исторического периода, обладающего своими специфическими характеристиками (т.е. изучение их в процессе эволюции «внешней среды»). Кроме того, с помощью этого метода была выведена периодизация развития государственных институтов национальной политики в 1989-2001 гг.

2. Историко-сравнительный метод. Этот метод использовался двумя способами: во-первых, для сравнения разных государственных институтов национальной политики на протяжении одного промежутка времени (например, сравнение организационно-правовых аспектов деятельности союзного и российского Совета Национальностей или Госкомнаца СССР и Госкомнаца РСФСР); во-вторых, для сравнения одного и того же государственного института национальной политики на разных промежутках времени (например, сравнение организационно-правовых аспектов деятельности Миннаца России, Госкомсевера России и др.). В первом случае этот метод помог сравнить деятельность союзных и российских государственных институтов национальной политики и оценить их эффективность в конкретных обстоятельствах, а во втором помог изучить «внутренние» («эндогенные») изменения, которые происходили с конкретными государственными институтами национальной политики под воздействием различных политических процессов.

¹²⁹ Capoccia G. When Do Institutions “Bite”? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change // Comparative Political Studies, 2016. pp. 2-3.

¹³⁰ Ibid. p. 21-23.

3. Историко-системный метод. Этот метод использовался с целью изучения государственных институтов национальной политики как элементов единой системы, которая обладает своими внутренними особенностями и законами развития. Во-первых, это метод был необходим для того, чтобы оценить эффективность системы государственных институтов национальной политики. Во-вторых, с помощью этого метода автор определил ключевые факторы воздействия на развитие этой системы. В-третьих, метод позволил выявить ключевые («системообразующие») элементы, из которых эта система состояла.

4. Структурно-функциональный метод. Этот метод использовался в качестве дополнительного к историко-системному методу с целью изучения степени устойчивости системы государственных институтов национальной политики и ее элементов, а также с целью категоризации этих элементов по разным признакам. Это позволило дополнительно выявить некоторые устойчивые связи между внутренними элементами этой системы.

5. Источниковедческий метод. Этот метод использовался для работы с архивными документами государственных институтов национальной политики. Он был необходим для поиска нужных для исследования источников (источниковедческая эвристика), критического разбора отобранных источников (источниковедческий анализ) и последующего обобщения полученных из них сведений (источниковедческий синтез). Использование этого метода позволило найти большой объем важной информации по изучаемой теме.

Кроме того, были использованы следующие политологические методы:

1. Институциональный метод. Этот метод использовался автором в сочетании с историко-генетическим и историко-системным методами для изучения сложившихся взаимосвязей между системой государственных институтов национальной политики и политической системой в целом. В условиях того, что сфера межнациональных отношений на протяжении всего рассматриваемого периода была подвержена сильной политизации, изучение этих связей было очень важно. В результате удалось проанализировать воздействие политического процесса на развитие государственных институтов национальной политики.

2. Психологический метод. В данном исследовании этот метод был необходим для изучения поведения и действий отдельных политических деятелей и руководителей государственных институтов национальной политики. Это позволило определить степень воздействия личных воззрений отдельных политиков на развитие институциональной системы государственного управления сферой межнациональных отношений.

С учетом того, что в данном исследовании значительное внимание автора было уделено изучению нормативно-правовых актов, то использовались методы правовых наук:

1. Формально-юридический метод. Этот метод использовался для работы с юридическими терминами, которые использовались в законодательстве 1980-2000-х гг. в сфере

межнациональных отношений. Под воздействием политических процессов вопросы терминологии в этот период времени были сильно политизированы. Терминологические тонкости становились «политическим оружием» по многим вопросам в сфере межнациональных отношений (например, в сфере реабилитации репрессированных народов).

2. Сравнительно-правовой метод. Этот метод использовался для сопоставления разных правовых подходов в сфере межнациональных отношений (союзного и российского руководства в 1988-1991 гг.; Президента и Верховного Совета в 1992-1993 гг.; Президента и Совета Федерации в 1994-2001 гг.). Используя этот метод, оказалось возможным выявить специфические характеристики для каждого из них. Отдельное внимание было уделено ситуациям, когда возникали попытки формирования параллельных правовых подходов в сфере межнациональных отношений, каждый из которых был политизирован и основывался на взглядах ее создателей.

Научная новизна исследования состоит в постановке исследовательской проблемы – государственные институты национальной политики впервые рассматриваются как ключевой элемент государственной политики России в сфере межнациональных отношений в 1989-2001 гг. В связи с этим был впервые проведен комплексный анализ процесса их создания и последующего развития в рамках методологии историко-государствоведческой школы и исторического институционализма. Стоит отметить, что, несмотря на наличие работ, где государственная национальная политика рассматривается с институциональных позиций (Н.Ф. Бугай, А.П. Мякшев, Е.Н. Трофимов, В.А. Тураев и Е.Ю. Горохова), совокупность основных государственных институтов национальной политики в 1989-2001 гг. не изучалась как самостоятельный объект исследования. Тем самым в данном исследовании впервые предпринята попытка рассмотреть государственные институты национальной политики в рамках единой институциональной системы государственного управления сферой межнациональных отношений (т.е. осуществлена попытка их систематизации). Для этого были проанализированы свойства и характеристики этой системы, обозначен круг ее основных и дополнительных элементов, из которых она состояла (т.е. государственных институтов), рассмотрены «внешние» и «внутренние» факторы воздействия на нее, а также проведена оценка ее эффективности. Рассмотрение государственных институтов национальной политики как элементов единой системы позволило взглянуть на деятельность федерального центра в сфере межнациональных отношений с более широких позиций. Более того, такой подход позволил предложить новый вариант периодизации национальной политики России в 1989-2001 гг. (с делением на этапы развития институциональной системы). Также следует отметить, что автор использовал большое количество архивных документов, отражающих деятельность государственных институтов национальной политики, что в значительной мере отличает данное

исследование от других. Часть этих документов была введена в научный оборот впервые. Кроме того, в данном исследовании с новых позиций были изучены отдельные проблемы национальной политики России в 1989-2000- гг.: была изучена роль российского руководства и руководителей государственных институтов национальной политики в формировании государственной политики в сфере межнациональных отношений; было изучено воздействие политических процессов на принятие решений в сфере межнациональных отношений и при проведении реорганизаций государственных институтов национальной политики; были рассмотрены отдельные проблемы, с которыми сталкивался федеральный центр при формировании государственной национальной политики России.

Практическая значимость исследования. Результаты исследования могут быть использованы при написании общих работ по национальной политике России 1980-х – начала 2000-х гг. Наряду с этим их можно использовать при подготовке общих лекционных курсов по истории России или специальных курсов по истории национальной политики России 1980-х – начала 2000-х гг., в которых особое внимание будет уделено истории государственных институтов национальной политики, а также проблемам историко-политического контекста российской национальной политики. Кроме того, результаты исследования могут быть основанием для выработки предложений по совершенствованию государственной национальной политики России, а также для модернизации действующей системы государственного управления сферой межнациональных отношений.

Апробация. Основные положения диссертационного исследования обсуждались на кафедре истории государственных учреждений и общественных организаций Исторического факультета Историко-архивного института РГГУ. С промежуточными результатами исследования автор выступал на международных и всероссийских научных конференциях. По материалам исследования подготовлено 11 публикаций в сборниках и научных изданиях, в том числе 3 научных статьи в журналах, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Создание в РСФСР институциональной системы государственного управления сферой межнациональных отношений было связано с тремя причинами: 1) рост межнациональной напряженности в СССР в 1986-1989 гг.; 2) политический конфликт российского и союзного руководства в 1989-1991 гг.; 3) «парад суверенитетов» в РСФСР в 1990-1991 гг. Созданная система состояла из: Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР (создан в октябре 1989 г.); Госкомнаца РСФСР (создан в ноябре 1989 г.); Председателя Верховного Совета РСФСР – с 1991 г. Президент РСФСР).

2. Политический кризис 1992-1993 гг. оказал серьезное воздействие на развитие институциональной системы государственного управления сферой межнациональных

отношений. Для «переходного» периода была характерна сильная вовлеченность государственных институтов национальной политики в политический конфликт Президента и Верховного Совета (вплоть до формирования де-факто двух самостоятельных направлений государственной национальной политики: «президентского» и «парламентского»), прекратить которую удалось только с окончанием политического кризиса в октябре 1993 г. После чего в декабре 1993 г. была принята новая Конституция России, заложившая основы обновленной системы государственных институтов национальной политики (Президент; Госкомфедерация (Миннац); Совет Федерации), которая просуществует в неизменном виде до начала 2000-х гг.

3. Столкновение «ястребов» и «голубей» в российском руководстве во время попыток урегулирования Чеченского конфликта в 1994 г. и политическая ситуация вокруг начального этапа Первой Чеченской войны в 1994-1995 гг. оказали деструктивное воздействие на состояние государственных институтов национальной политики России. Совокупность политических конфликтов между Президентом, Правительством и палатами Федерального Собрания привела к снижению эффективности их деятельности. В наиболее тяжелой ситуации оказался Миннац, деятельность которого подверглась серьезной корректировке (т.н. «военизация» министерства в 1994 г.), что снизило качество работы министерства и дестабилизировало ситуацию в сфере межнациональных отношений.

4. Наиболее стабильным периодом для развития институциональной системы государственного управления сферой межнациональных отношений следует считать 1996-1998 гг. Консолидация политических сил в федеральном центре и принятие Концепции государственной национальной политики России создали для государственных институтов национальной политики благоприятные условия работы: не было постоянных кадровых перестановок и реорганизаций; частично решилась проблема хронического недофинансирования; наладилось сотрудничество законодательных и исполнительных органов государственной власти. Это позволило снизить степень политизации в деятельности упомянутых государственных институтов и сократило уровень этнических угроз в целом.

5. «Институциональные эксперименты» («министерская чехарда») 1998-1999 гг. представляли собой три масштабных реорганизации государственных институтов национальной политики («младореформаторская»: замена национальной политики на региональную (апрель 1998 г.); «радикальная»: план Р.Г. Абдулатипова по «этнизации» всей государственной политики (сентябрь 1998 г.); «умеренная»: возвращение к национальной политике образца 1996-1997 гг. (май 1999 г.), которые отразили возникший организационный и концептуальный кризис в институциональной системе государственного управления сферой межнациональных отношений. Российское руководство искало способы модернизировать

государственные институты национальной политики, сделав их деятельность более эффективной и соответствующей новым тенденциям в сфере межнациональных отношений.

6. С приходом нового российского руководства к власти в начале 2000-х гг. началось формирование нового курса федерального центра в национальной, федеративной и региональной политике: 1) в 2000-2001 гг. происходил постепенный отказ от институциональной системы государственного управления сферой межнациональных отношений в пользу федеративной и региональной политики; 2) по мере реорганизации государственных институтов национальной политики новое российское руководство проводило деполитизацию их деятельности; 3) происходило общее снижение интереса к сфере межнациональных отношений со стороны государства и общества; 4) при решении существующих проблем в сфере межнациональных отношений была сделана ставка на использование инструментов бюджетного федерализма, и укрепление вертикали власти федерального центра. В результате к осени 2001 г. институциональный этап в истории государственной национальной политики России был завершен. Система государственных институтов национальной политики была де-факто расформирована: часть ее элементов была упразднена (Минфедерации; Госкомсевер; большинство совещательных и консультативных структур при Президенте и Правительстве), а у других снизился их институциональный статус (Совет Федерации; Комитет Государственной Думы по делам национальностей).

7. Основными причинами отказа нового российского руководства от институциональной системы государственного управления сферой межнациональных отношений были: 1) снижение уровня этнических угроз; 2) урегулирование или «заморозка» текущих межнациональных конфликтов в России; 3) успешное решение вопроса о сохранении территориальной целостности государства; 4) усталость российского общества от этнической повестки; 5) негативные последствия экономического кризиса 1998 г. и «институциональных экспериментов» («министерской чехарды») в системе государственного управления 1998-1999 гг. (из-за этого система уже давно находилась в неустойчивом положении с целым комплексом финансовых, кадровых и организационно-правовых проблем); 6) взгляды нового российского руководства на дальнейшее развитие государственной национальной политики (дело в том, что одной из ключевых характеристик нового политического курса была «деэтнизация» политического пространства: в связи с этим сохранение институциональной системы государственного управления сферой межнациональных отношений воспринималось как искусственная актуализация этнической повестки).

8. Ключевыми факторами воздействия на развитие государственных институтов национальной политики в 1989-2001 гг. были: 1) наследование от советского периода некоторых принципов национально-государственного устройства, форм и механизмов

реализации государственной национальной политики, а также дискуссий в сфере межнациональных отношений; 2) «политизация» сферы межнациональных отношений; 3) «персонализация» государственной национальной политики (т.е. воздействие личных взглядов российского руководства и руководителей государственных институтов национальной политики на принятие ключевых решений в сфере межнациональных отношений).

9. По итогам исследования можно говорить о том, что государственные институты национальной политики России представляли собой единую институциональную систему государственного управления сферой межнациональных отношений (состояла из трех элементов: «законодательного», «исполнительного» и «направляющего»). Система была сформирована в 1990 г., подверглась частичной реорганизации в 1993-1994 гг. (в связи с упразднением Совета Национальностей и созданием Совета Федерации), и просуществовала до 2001 г. Ее создание было связано с тем, что перед российским руководством стояла необходимость решить три ключевых («стратегических») задачи в сфере межнациональных отношений: 1) урегулировать межнациональные конфликты; 2) снизить уровень этнических угроз; 3) сохранить территориальную целостность государства. Степень эффективности сформированной системы автор оценивает как «среднюю» («нормальную») по причине того, что стратегические задачи, ради которых она создавалась, к началу 2000-х гг. удалось выполнить. Однако из-за того, что на протяжении всего периода своего существования система испытывала постоянные финансовые проблемы и подвергалась регулярным организационно-правовым реорганизациям и концептуальным изменениям, ей не всегда удавалось эффективно решать второстепенные («тактические») задачи.

Структура исследования сформирована в соответствии с поставленными задачами, состоит из введения, трех глав с делением на параграфы, заключения, списка использованных источников и литературы, а также приложений, и построена таким образом, чтобы сохранить предложенную автором периодизацию, отражающую процесс развития государственных институтов национальной политики на определенном промежутке времени. Автором было подготовлено 17 приложений, в которых отражен процесс реорганизаций ключевого государственного института национальной политики – Миннаца России (Приложение № 1), смена его руководителей (Приложение № 2), а также изменения в структуре центрального аппарата (Приложения № 3-17) за 1989-2001 гг.

Глава 1. Государственные институты национальной политики РСФСР в условиях Перестройки и распада СССР в 1989-1991 гг.

1.1. Решения XIX Всесоюзной партийной конференции КПСС в сфере межнациональных отношений и наделение Совета Национальностей Верховного Совета СССР полномочиями по формированию советской национальной политики (февраль 1986 г. – декабрь 1988 г.)

Национальный вопрос для СССР являлся одним из ключевых в его существовании. Это было связано с тем, что в СССР была проведена «институционализация этничности»¹³¹, в результате чего она приобрела политическое значение (подчеркнем, что подобный процесс характерен для большинства этнических федераций и не является изобретением советского нацистроительства¹³²). Опасность политизации этничности была осознана только в условиях системного кризиса советской государственности, когда исправить ситуацию оказалось уже практически невозможно. Тем не менее некоторые исследователи считают, что положение СССР в середине 1980-х гг. не было катастрофическим¹³³, а угрозу распада государства можно было предотвратить вплоть до середины 1991 г. Более того, высказывается мнение о том, что межнациональные конфликты были лишь формой институционализации распада СССР¹³⁴, т.е. были не причиной, а следствием системного кризиса. Это отчасти верно, потому что было бы ошибочным утверждать, что распад СССР произошел исключительно из-за межнациональных конфликтов, тем более что многие из них возникали из-за социально-экономических проблем, и лишь потом, по мере своей радикализации, переходили в этническую плоскость. Однако нельзя отрицать, что заложенные в основание советской государственности специфические принципы нацистроительства породили противоречия в национально-государственном устройстве СССР¹³⁵, которые в свою очередь, в условиях ослабления союзного центра стали причиной развития деструктивных процессов в сфере межнациональных отношений¹³⁶. Сначала под

¹³¹ Ким А.С., Довгополов Е.Ю. Институционализация советской этнополитики и формирование этнонационалистического дискурса в современной России // Политическая наука. – 2017. – № 3. – С. 125-128.

¹³² Мочалов А.Н. Многонациональные федерации и их конституционно-правовые признаки // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 4 (106). – С. 60-61; *Его же*. Советская аномалия или европейская закономерность? Размышления о природе этнического (многонационального) федерализма // Российское право: образование, практика, наука. – 2020. – № 1 (115). – С. 82-83.

¹³³ Чешко С.В. Распад СССР: этнополитический анализ. 2-е изд. Москва, 2000. С. 220.

¹³⁴ Абдулатипов Р.Г. Российская нация. С. 235.

¹³⁵ Сикевич З.В. Противоречия советской национальной политики: размышления эксперта. С. 315-328; Чешко С.В. Распад СССР. С. 199-200.

¹³⁶ Трофимов Е.Н. Политико-правовые основы управления национальными процессами в России. С. 202.

напором агрессивной идеологии «демократического национализма» была разрушена советская идентичность¹³⁷, а затем под напором центробежных процессов пало и само государство¹³⁸.

Существовало три ключевых противоречия в принципах нациестроительства советской государственности: 1) конституционная организация СССР подразумевала одновременно два конфликтующих принципа государственного устройства: этническое и территориальное. В результате субъекты советской федерации формировались одновременно по обоим принципам, что приводило к их неравенству между собой¹³⁹; 2) поддержка со стороны советской власти процесса политизации этничности и огосударствление национальной политики, т.е. превращение национального вопроса в государствообразующий фактор при формальном отказе от этнонационализма в идеологии¹⁴⁰; 3) формирование двух противоположных идентичностей¹⁴¹: «советской» и «этнической». Советское государство, стремясь к созданию интернациональной общности в лице «советского народа», одновременно с этим проводило политику коренизации¹⁴² в союзных республиках с последующим формированием в них национальных элит¹⁴³ и продвижением местных национальных культур¹⁴⁴.

При этом нужно понимать, что возникновение межнациональных конфликтов произошло во второй половине 1980-х гг. не внезапно, а в результате вялотекущих процессов 1960-х – 1980-х гг.¹⁴⁵, которые охватывали различные сферы жизни советского общества¹⁴⁶. За исключением нескольких попыток в первой половине 1960-х гг. модернизировать основные постулаты «ленинской национальной политики»¹⁴⁷, союзный центр не рискнул пойти на переосмысление основ советского нациестроительства и тем более на их реформирование. В результате в 1970-1980-х гг. при возникновении тех или иных «эксцессов» в сфере межнациональных отношений союзное руководство ограничивалось принятием административно-командных и правоохранительных мер по ликвидации их последствий¹⁴⁸.

¹³⁷ Тураев В.А. Кризис советской идентичности и распад СССР. С. 5-17; Яковенко И.Г. «Нерушимая дружба советских народов»: создание, бытование и деконструкция одного советского мифа // Вестник РГГУ. Серия: Литературоведение. Языковедение. Культурология. – 2019. – № 8. – С. 27-39.

¹³⁸ Распад СССР: Документы и факты (1986-1992 гг.): в 2 т. Т. II: Архивные документы и материалы / под общ. ред. С.М. Шахрая; сост. С.М. Попова, А.А. Яник. Москва, 2016. С. 39-40.

¹³⁹ Национальная политика России: история и современность. С. 406-407.

¹⁴⁰ Чешко С.В. Распад СССР. С. 207.

¹⁴¹ Хириш Ф. Империя наций: Этнографическое знание и формирование Советского Союза. Москва, 2022. С. 421-432.

¹⁴² Этнические элиты в национальной политике России. С. 345-371.

¹⁴³ Мамсуров Т.Д. Этнополитические и региональные проблемы развития российского федерализма: диссертация ... доктора политических наук. Москва, 2002. С. 135-136.

¹⁴⁴ Распад СССР. Документы / Сост. А.В. Шубин Москва, 2006. С. 5-6.

¹⁴⁵ Бугай Н.Ф. Приоритетные направления государственной национальной политики СССР в 1960-е – 1980-е годы // Электронный журнал «Кавказология». – 2020. – № 4. – С. 107-136; Ретроспективный анализ политического наследия Ю.В. Андропова / В.В. Круглов, А.В. Лабудин, А.А. Куприн [и др.]. Санкт-Петербург, 2014. С. 43-91.

¹⁴⁶ Распад СССР. Документы. С. 5-11.

¹⁴⁷ Ярмолич Ф.К. Этническая политика в СССР: основные концепции в историографии. С. 23-32.

¹⁴⁸ Саломатин А.Ю., Макеева Н.В. Российская модель этнического федерализма // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2020. – № 2 (54). – С. 16.

Надежда на некоторые изменения возникла с приходом Ю.В. Андропова, который как бывший председатель КГБ СССР был хорошо осведомлен о реальном состоянии дел в сфере межнациональных отношений¹⁴⁹. Известно о том, что он рассматривал проекты по реорганизации национально-государственного устройства СССР в пользу экономического принципа формирования федерации¹⁵⁰. К сожалению, Ю.В. Андропов так и не успел начать какие-либо изменения в этой сфере.

Однако после 1986 г., в условиях усугубляющегося системного кризиса советской государственности, союзное руководство было вынуждено вернуться к обсуждению проблем в сфере межнациональных отношений, чтобы предотвратить распад государства. Стоит отметить, что до декабря 1988 г. право принятия основных решений в сфере межнациональных отношений находилось в руках отделов ЦК КПСС. Это было связано с тем, что в советской системе государственного управления реальная власть принадлежала не государственным, а партийным органам¹⁵¹. При этом специальных отделов, которые занимались бы национальной политикой в ЦК КПСС до конца 1980-х гг. не существовало, что довольно ярко отражало отношение партийной номенклатуры к этой проблеме. Это было неудивительно, учитывая, что Л.И. Брежнев в своем выступлении на XXVI Съезде КПСС весной 1981 г. сказал, что «...*Единство советских наций сегодня прочно, как никогда... Происходит...формирование культуры единого советского народа...новой...интернациональной общности...*»¹⁵². Еще более смелое заявление сделал М.С. Горбачев на XXVII Съезде КПСС весной 1986 г., сказав, что «...*национальный вопрос... в Советском Союзе успешно решен...*»¹⁵³.

Однако вскоре союзное руководство столкнулось с первыми проблемами в сфере межнациональных отношений. В апреле – мае 1986 г. вспыхнул межнациональный конфликт в Якутской АССР¹⁵⁴, на который союзное руководство отреагировало достаточно жестко, но не проанализировав причины его возникновения¹⁵⁵. В декабре 1986 г. произошли события в Казахской ССР, на которые союзное руководство отреагировало в «доперестроечном духе»¹⁵⁶, осудив на январском Пленуме ЦК КПСС 1987 г. «...*проявления местничества, тенденции к*

¹⁴⁹ *Мякишев А.П.* Межнациональные отношения и Совет Национальностей. С. 332-333.

¹⁵⁰ *Архипова Т.Г.* Современная российская государственность и перспективы ее модернизации // Вестник РГГУ. Серия «История. Филология. Культурология. Востоковедение». – 2017. – № 8 (29). – С. 11; *Бугай Н.Ф.* Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 112-113.

¹⁵¹ *Восленский М.* Номенклатура / Михаил Восленский. 3-е изд. Москва, 2016. С. 116.

¹⁵² XXVI съезд Коммунистической Партии Советского Союза. 23 февраля – 3 марта 1981 г. Стенографический отчет. [В 2-х т.] Т. 1. Москва, 1981. С. 75.

¹⁵³ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского союза. Москва, 1986. С. 156.

¹⁵⁴ *Яковлев В.С. (Далан)* Жизнь и судьба моя: Роман-эссе. Якутск, 2003. С. 320-325.

¹⁵⁵ *Пихоя Р.Г.* Москва. Кремль. Власть. С. 107.

¹⁵⁶ *Михайлов В.Ф., Мансуров Т.А.* Нурсултан Назарбаев. Москва, 2015. С. 119-120; *Пихоя Р.Г.* Москва. Кремль. Власть. С. 107-109.

национальной замкнутости, настроения национального чванства...»¹⁵⁷. Проблема заключалась в том, что М.С. Горбачев, после возникновения первых межнациональных конфликтов в СССР¹⁵⁸ (в дополнение к указанным: протесты крымских татар в Украинской ССР и начало армяно-азербайджанского конфликта в 1987 г.¹⁵⁹), не начал разрабатывать меры по созданию государственной национальной политики, хотя обладал на тот момент всей полнотой власти¹⁶⁰.

В этот период времени союзное руководство, являясь свидетелем растущих проблем в сфере межнациональных отношений, проявило к ним недостаточное внимание. Оно действовало непоследовательно и отказывалось признавать существование серьезных проблем¹⁶¹. М.С. Горбачев недооценил важность происходящих процессов¹⁶² и не стал рассматривать их в качестве самостоятельных, считая национальный вопрос либо частью контрреформаторских настроений местных партийных элит, либо частью общих социально-экономических проблем¹⁶³. Когда же союзное руководство все же было вынуждено признать наличие проблем в сфере межнациональных отношений, партийные структуры, отвечающие за идеологию, не смогли выработать достойной концептуальной альтернативы в противовес растущему национализму в союзных республиках¹⁶⁴. Более того, несмотря на постепенно меняющуюся риторику, реальные действия союзного руководства показывали, что оно оставалось в рамках старого «доперестроечного» мышления, которое не могло ответить на новые вызовы¹⁶⁵. В результате союзное руководство продолжало реагировать на возникающие проблемы в сфере межнациональных отношений ситуационно¹⁶⁶.

Это подтверждалось и тем, что в 1986-1987 гг. союзное руководство не стремилось создавать какие-либо государственные структуры, которые отвечали бы за проведение национальной политики¹⁶⁷. Это можно было бы объяснить приоритетом партийных органов в советской системе государственного управления, однако и в структурах ЦК КПСС не было попыток создать что-либо подобное. Более двух лет сотрудники Института марксизма-

¹⁵⁷ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 27-28 января 1987 г. Москва, 1987. С. 38.

¹⁵⁸ *Иибулатова Д.Д.* Особенности межнациональных конфликтов в СССР периода перестройки (1985-1991 гг.) // Социальные процессы в современном российском обществе: проблемы и перспективы: Материалы IV Всероссийской научной конференции с международным участием, Иркутск, 24 апреля 2020 г. / Отв. редактор О.Б. Истомина. – Иркутск, 2020. – С. 443-451.

¹⁵⁹ *Пихоя Р.Г.* Москва. Кремль. Власть. С. 109-111.

¹⁶⁰ *Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А.* Перестройка и крах СССР. С. 57.

¹⁶¹ Распад СССР. Документы. С. 12-13.

¹⁶² *Мякишев А.П.* Межнациональные отношения и Совет Национальностей. С. 444; *Рыжков Н.И.* Перестройка: история предательств. Москва, 1992. С. 197; *Яковлев А.Н.* Муки прочтения бытия. Перестройка: надежды и реальности. Москва, 1991. С. 13.

¹⁶³ Распад СССР. Документы. С. 17.

¹⁶⁴ *Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А.* Перестройка и крах СССР. С. 100; *Трофимов Е.Н.* Политико-правовые основы управления национальными процессами в России. С. 203.

¹⁶⁵ *Барсенков А.С.* Реформы Горбачева и судьба союзного государства. С. 134-135; *Чешко С.В.* Распад СССР. С. 317-318.

¹⁶⁶ *Барбашин М.Ю.* Институты и этногенез. С. 221-222; *Чешко С.В.* Распад СССР. С. 226.

¹⁶⁷ *Мякишев А.П.* Межнациональные отношения и Совет Национальностей. С. 460.

ленинизма писали докладные записки в ЦК КПСС с призывом создать в его аппарате отдел по национальной политике¹⁶⁸. Сопротивление партийной номенклатуры не позволило создать самостоятельный отдел, однако в 1987 г. все же удалось добиться создания подотдела национальных отношений в Отделе организационно-партийной работы ЦК КПСС, который позднее стал подотделом в Государственно-правовом отделе ЦК КПСС¹⁶⁹.

Одним из первых шагов на пути к «обновлению» взглядов союзного руководства на сферу межнациональных отношений стало проведение в июне – июле 1988 г. XIX Всесоюзной партийной конференции КПСС¹⁷⁰. Выступая на ней, М.С. Горбачев предложил внести изменения в Конституцию СССР, заявив о том, что «...*Совет Национальностей...мог бы рассматривать вопросы...экономического и социального развития [автономий], межнациональных отношений, соблюдения законодательства в этой сфере...*»¹⁷¹. В резолюции Конференции было сказано о целесообразности создания постоянных комиссий по вопросам межнациональных отношений при Верховном Совете СССР и при верховных советах союзных республик, а также специального государственного органа по делам национальностей и межнациональных отношений¹⁷². Впервые за долгие десятилетия было сказано о том, что процессы, происходящие в СССР в сфере межнациональных отношений, требуют перестройки системы органов государственного управления¹⁷³. При этом обновления концептуальных взглядов на принципы советской национальной политики на Конференции не произошло¹⁷⁴. Тем не менее Конференция дала свои первые плоды и после ее проведения началась работа по созданию комиссий по вопросам межнациональных отношений в союзных¹⁷⁵ и автономных¹⁷⁶ республиках. В создаваемых комиссиях обсуждался весьма широкий спектр вопросов: от создания национальных клубов при партийных органах по пропаганде национальных традиций отдельных народов до вопросов развития правового статуса союзных и автономных республик.

25 июля 1988 г. была создана Комиссия по вопросам межгосударственных отношений при Совете Национальностей Верховного Совета СССР во главе с А.Э. Воссом¹⁷⁷. Деятельность Комиссии была скромной и в основном была связана с организацией встреч А.Э. Восса как представителя союзного руководства с делегациями, представляющими интересы отдельных

¹⁶⁸ Национальный вопрос с Вячеславом Михайловым // Советник.RU [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2006. № 1. URL: http://nfimo.narod.ru/articles/pages/articles_mihaylov.htm (дата обращения 15.07.2021).

¹⁶⁹ Трофимов Е.Н. Политико-правовые основы управления национальными процессами в России. С. 203-204.

¹⁷⁰ Тишков В.А. Концептуальная динамика этнополитики в России (от Горбачева до Путина) // Вестник Российской нации. – 2018. – № 6. – С. 13.

¹⁷¹ XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г.: Стенографический отчет. В 2 т. Т. 1. Москва, 1988. С. 58.

¹⁷² XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза. С. 158.

¹⁷³ Тетугев А.И. Межнациональные отношения на Северном Кавказе. С. 90.

¹⁷⁴ Чешко С.В. Распад СССР. С. 327-328.

¹⁷⁵ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 145. Д. 2201. Л. 4.

¹⁷⁶ ГА РФ. Ф. А-385. Оп. 13. Д. 7434. Лл. 65-66, 114, 149, 176; Там же. Ф. Р-7523. Оп. 145. Д. 2201. Лл. 38-39.

¹⁷⁷ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 144. Д. 537. Л. 47.

народов СССР, для обсуждения их проблем. Тем не менее возникновение Комиссии свидетельствовало о готовности союзного руководства создать постоянно действующие площадки для обсуждения проблем в сфере межнациональных отношений.

Еще одной возможностью для обсуждения сферы межнациональных отношений стали дискуссии о характере будущих изменений в Конституции СССР. Одним из важнейших вопросов была проблема определения статуса палат Верховного Совета СССР и распределения их полномочий¹⁷⁸. В частности, поднимался вопрос о превращении Совета Национальностей в палату с промежуточными и вспомогательными функциями¹⁷⁹. Некоторые политики предлагали отказаться от Совета Национальностей¹⁸⁰ в пользу создания специальной комиссии или комитета при Верховном Совете СССР по делам национальностей¹⁸¹. Однако в ходе дальнейшего обсуждения возобладала идея о том, что Совет Национальностей должен стать полноценной и самостоятельной палатой, отвечающей за сферу межнациональных отношений. Это было связано с тем, что пока в июле – ноябре 1988 г. обсуждались будущие изменения в Конституцию СССР, состояние межнациональных отношений значительно ухудшилось.

Этому способствовало два фактора: рост националистических настроений в союзных республиках и ослабление единства партии. На последнее следует обратить особое внимание: дело в том, что союзное руководство столкнулось с тем, что местные партийные элиты в союзных республиках начали заигрывать с националистами, а в некоторых случаях оказывать им поддержку¹⁸². Пассивность союзного руководства, часто неготового оказать реальную поддержку местным партийным элитам в борьбе с националистами, привела к тому, что местные руководители были вынуждены решать свои проблемы самостоятельно. В тех союзных республиках, где влияние националистов становилось слишком сильным, местные партийные элиты делали выбор в пользу сотрудничества, а не борьбы с ними. Таким образом они решали сразу две задачи: обеспечивали себе защиту от каких-либо неуправляемых «эксцессов» в сфере межнациональных отношений и получали дополнительные инструменты воздействия на союзное руководство для реализации своих политических амбиций. Подобная коллаборация становилась реальной проблемой для союзного руководства, поскольку «националистические эксцессы» в союзных республиках превращались из маргинальных проявлений в часть политики местных партийных элит¹⁸³.

¹⁷⁸ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 145. Д. 50. Лл. 24-32, 122; Там же. Д. 52. Лл. 81-82, 117, 199-200; Там же. Д. 54. Л. 101; Там же. Д. 55. Лл. 29, 130-131, 140-144; Там же. Д. 66. Л. 76; Там же. Д. 57. Лл. 150-151; Там же. Д. 64. Лл. 90, 107.

¹⁷⁹ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 145. Д. 50. Л. 79.

¹⁸⁰ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 145. Д. 69 Лл. 36, 39.

¹⁸¹ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 145. Д. 50. Лл. 157-158.

¹⁸² Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 116.

¹⁸³ Мякишев А.П. Межнациональные отношения и Совет Национальностей. С. 492.

Еще одним обстоятельством, способствовавшим принятию решения о превращении Совета Национальностей в полноценную палату, отвечающую за сферу межнациональных отношений, стал процесс «перетекания полномочий» от партийных органов к государственным. На уже упомянутой Конференции М.С. Горбачевым был поднят вопрос о реорганизации партийного аппарата. В августе 1988 г. он подготовил свои предложения по партийной реорганизации и на сентябрьском Пленуме ЦК КПСС добился их принятия. В результате в октябре 1988 г. произошло масштабное сокращение численности ЦК КПСС и реорганизация отделов и Секретариата ЦК¹⁸⁴. Идея заключалась в том, что после внесения изменений в Конституцию СССР многие управленческие функции, которые раньше находились в руках отделов ЦК КПСС, перейдут в Верховный Совет СССР и его палаты. М.С. Горбачев мог считать, что освобождение партийных органов от необходимости дублировать управленческие функции государственных органов, позволит партии спокойно заняться разработкой стратегии развития советского общества и модернизации государства.

На практике реорганизация оказала негативное воздействие на эффективность партийных органов и способствовала дезинтеграции партийной элиты, о чем М.С. Горбачева предупреждали А.А. Громыко, В.И. Воротников и Е.К. Лигачев. Стремление М.С. Горбачева в ускоренном режиме передать управленческие функции из партийных органов в государственные привело к тому, что многие из них просто «повисли в воздухе». В дальнейшем по инициативе М.С. Горбачева в 1989-1990 гг. было проведено еще несколько реорганизаций партийных органов, в ходе которых КПСС потеряла свои специфические функции государственного управления и стала скорее похожа на обычную политическую партию. Ситуация осложнялась еще и тем, что и до реорганизаций М.С. Горбачеву досталось сложное «партийное наследие». Дело в том, что Ю.В. Андропов и К.У. Черненко не успели провести «кадровые чистки»¹⁸⁵, которые традиционно считались инструментом консолидации номенклатурной элиты. Когда М.С. Горбачев пришел к власти, высшая партийная номенклатура представляла собой конгломерат различных группировок, доставшихся ему от четырех предыдущих руководителей. В результате незавершенные «кадровые чистки» тоже негативно повлияли на атмосферу внутри партийной номенклатуры¹⁸⁶, которая и без этого страдала от клановости и политического конформизма¹⁸⁷.

В этих условиях после долгих и тяжелых дискуссий, ноябрьский Пленум 1988 г. утвердил предлагаемый проект изменений в Конституцию СССР. На Пленуме окончательно

¹⁸⁴ Волгин Е.И. Проблема реорганизации аппарата КПСС в условиях политических преобразований в СССР (конец 1980-х – начало 1990-х гг.) // Вестник МГУ. Серия 8: История. – 2008. – № 6. – С. 31-42.

¹⁸⁵ Млечин Л.М. Андропов. СПб.: Пальмира; Москва, 2017. С. 464-466.

¹⁸⁶ Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства. С. 49.

¹⁸⁷ Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А. Перестройка и крах СССР. 1985-1993. С. 20-21.

возобладала позиция, согласно которой предлагалось передать Совету Национальностей все основные вопросы в сфере межнациональных отношений. В результате 1 декабря 1988 г. изменения в Конституцию СССР были внесены¹⁸⁸. Было определено, что к ведению Съезда народных депутатов СССР относятся вопросы об изменении национально-государственного устройства СССР и границ между союзными республиками. В свою очередь Совет Национальностей должен был заниматься вопросами «...обеспечения национального равноправия, интересов наций, народностей и национальных групп...совершенствование законодательства СССР, регулирующего межнациональные отношения»¹⁸⁹. Было определено, что Совет Национальностей будет избираться из числа народных депутатов СССР от национально-территориальных избирательных округов и народных депутатов СССР от общественных организаций по следующим нормам: 11 депутатов от каждой союзной республики, 4 депутата от каждой автономной республики, 2 депутата от каждой автономной области и один депутат от каждого автономного округа. Вместе с принятием изменений в Конституцию СССР было принято Постановление Верховного Совета СССР, в котором было сказано о необходимости реализовать ряд мер по гармонизации межнациональных отношений в СССР¹⁹⁰. Президиуму Верховного Совета СССР и Совету Министров СССР с участием союзных республик поручалось проработать предложения по решению вопросов национально-государственного устройства СССР. Прежде всего речь шла о разработке плана по расширению прав и полномочий союзных республик.

Несмотря на ряд положительных тенденций, действия союзного руководства говорили о том, что сфера межнациональных отношений продолжает рассматриваться прежде всего, как часть проблемы разграничения полномочий между союзным центром и союзными республиками. Такое восприятие мешало союзному руководству шире посмотреть на проблемы национальной политики. О сохраняющемся «догматизме» союзного руководства говорили сотрудники Института этнографии АН СССР¹⁹¹, которые предупреждали об опасности восприятия сферы межнациональных отношений исключительно как административно-территориальной или управленческой проблемы. В декабре 1988 г. Группа научных консультантов Аппарата Президиума Верховного Совета СССР подготовила материалы, в которых проанализировала основные проблемы, связанные с национальной политикой и федеративным устройством СССР¹⁹². Группа подготовила рекомендации по работе для обновленного Верховного Совета СССР, на деятельность которого возлагались большие

¹⁸⁸ Закон СССР от 01.12.1988 № 9853-ХІ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости ВС СССР. – 1988. – № 49, Ст. 727.

¹⁸⁹ Там же. Ст. 116.

¹⁹⁰ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 143. Д. 390. Л. 12.

¹⁹¹ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 145. Д. 4178. Лл. 3-4.

¹⁹² ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 145. Д. 4178. Лл. 23-111, 150-160.

надежды¹⁹³. Отметим, что в материалах Группы было сказано о необходимости создания специализированного государственного органа по проведению национальной политики.

В итоге стоит отметить, что декабрь 1988 г. стал отправной точкой на пути создания системы государственных институтов национальной политики СССР. Внесенные в Конституцию СССР изменения заложили правовые основы для выделения сферы межнациональных отношений в самостоятельное направление государственной политики. Важным сигналом для советского общества стало создание Совета Национальностей, который стал первым с 1920-х гг. органом государственной власти, на который были возложены задачи по решению вопросов национальной политики. Тем самым союзное руководство признавало наличие в сфере межнациональных отношений СССР серьезных проблем.

¹⁹³ *Мякишев А.П.* Межнациональные отношения и Совет Национальностей. С. 464.

1.2. Нарастание межнациональной напряженности в СССР и создание Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР и Госкомнаца РСФСР (январь – декабрь 1989 г.)

После внесения изменений в Конституцию СССР союзное руководство приступило к реорганизации Верховного Совета СССР. 12 января 1989 г. был создан Секретариат, в структуре которого был образован Отдел по вопросам межнациональных отношений во главе с Л.Д. Шишовым¹⁹⁴. Отдел играл роль связующего звена между комиссиями и комитетами двух палат Верховного Совета СССР. В тот же день в связи с ухудшением ситуации в Нагорном Карабахе на территории Нагорно-Карабахской автономной области (НКАО) был создан Комитет особого управления под председательством А.И. Вольского¹⁹⁵. Это была первая попытка союзного руководства урегулировать межнациональный конфликт с помощью создания государственного органа, который должен был «перехватить» управление территорией у местных партийных элит. Ранее союзное руководство ограничивалось формальными призывами к возвращению статуса-кво между конфликтующими союзными республиками¹⁹⁶. Так что на первый взгляд казалось, что создание Комитета является позитивной тенденцией в урегулировании этого конфликта.

Вскоре после создания Комитета А.И. Вольский встретился с Первым секретарем ЦК Компартии Армянской ССР С.Г. Арутяном и Первым секретарем ЦК Компартии Азербайджанской ССР А.Х. Везировым для обсуждения вопросов, связанных с нормализацией обстановки в НКАО, однако в дальнейшем взаимодействие Комитета с руководителями обеих союзных республик значительно осложнилось. Это было связано с двумя причинами. Во-первых, Комитет не имел четко прописанных механизмов взаимодействия с союзными республиками (указ Президиума Верховного Совета СССР о создании Комитета содержал расплывчатые формулировки о его полномочиях: Комитет должен был принимать решения «с учетом мнения Азербайджанской ССР», но никакой конкретики не было). Во-вторых, существовало противоречие между юридическим статусом Комитета и его фактическим положением в понимании союзного руководства. Несмотря на высокий де-юре статус Комитета, союзное руководство ограничило А.И. Вольского в праве принимать какие-либо политические решения в отношении Нагорного Карабаха, что существенно сузило «поле деятельности» Комитета. В результате А.И. Вольский направил деятельность Комитета на решение социально-экономических проблем НКАО. Но и здесь существовали определенные

¹⁹⁴ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 10. Д. 976. Лл. 30-31.

¹⁹⁵ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 144. Д. 598. Лл. 3-5.

¹⁹⁶ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 144. Д. 544. Л. 5; Там же. Д. 574. Л. 41.

трудности. Некоторые исследователи считают, что Комитет занимался переподчинением промышленных и сельскохозяйственных объектов НКАО, ранее находившихся в ведении Азербайджанской ССР, Армянской ССР¹⁹⁷. Более того, следует понимать, что само создание Комитета и «временная передача» НКАО из-под управления Азербайджанской ССР рассматривалось Армянской ССР как возможность в дальнейшем добиться передачи НКАО в свой состав (это несмотря на то, что в указе подчеркивалось, что НКАО остается частью Азербайджанской ССР). В результате деятельность Комитета рассматривалась азербайджанским руководством как способ социально-экономическими мерами «оторвать» НКАО от Азербайджанской ССР, а в дальнейшем передать ее в состав Армянской ССР.

Создав Комитет, союзное руководство оказалось в довольно сложной ситуации в отношении дальнейших действий в Нагорном Карабахе. Армянская ССР требовала от союзного руководства признания действий руководства НКАО легитимными (т.е. хотела присоединить к себе автономию)¹⁹⁸, а Азербайджанская ССР требовала вернуть ситуацию в исходное положение (т.е. вернуть НКАО под свой контроль), прекрасно понимая, что это невозможно из-за уже произошедших взаимных насильственных акций. В результате союзное руководство поставило в положение необходимости выбора чьей-либо стороны конфликта. И если бы такой выбор союзным руководством был сделан, то остальные союзные республики получили бы сигнал о том, что с помощью союзного руководства можно реализовывать свои политические амбиции. В связи с этим, вероятно, союзное руководство предпочло минимизировать свое участие в этом конфликте (Комитет будет упразднен 28 ноября 1989 г. решением Верховного Совета СССР), реагируя лишь на исключительные случаи насилия.

Неудачи союзного руководства в урегулировании конфликта в Нагорном Карабахе привели к тому, что в РСФСР решились на первые самостоятельные шаги в сфере международных отношений. 25 января 1989 г. было принято Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР¹⁹⁹, в котором говорилось о необходимости подготовить предложения по укреплению международных отношений в РСФСР. В соответствии с этим документом на Комиссию Президиума Верховного Совета РСФСР по подготовке проектов Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР» возлагались следующие задачи: разработка мер по расширению полномочий автономий РСФСР; обсуждение вопросов обеспечения свободного языкового и культурного развития народов РСФСР; подготовка мер по

¹⁹⁷ Дашдамиров А. Карабахский конфликт в контексте перестройки // Вестник аналитики. – 2007. – № 3. – С. 196-213.

¹⁹⁸ Адамчевский П. Вопрос о легитимности создания «Нагорно-Карабахской Республики» в соответствии с законодательством СССР. С. 45-55.

¹⁹⁹ ГА РФ. Ф. А-385. Оп. 13. Д. 6904. Л. 13.

укреплению межнационального согласия²⁰⁰. В составе Комиссии были образованы три группы: «а» - по автономным республикам; «б» - по автономным областям и автономным округам; «в» - по национальностям, проживающим за пределами своих государственно-территориальных образований или не имеющих их. В результате руководство РСФСР показало, что намерено сформулировать собственные позиции по вопросам государственной национальной политики.

Возникновение российского взгляда на проблемы в сфере межнациональных отношений проявилось и на апрельском Пленуме ЦК КПСС 1989 г., когда отдельные представители РСФСР выступили с критикой действий союзного руководства. В частности, в своем выступлении член ЦК и Первый секретарь Волгоградского обкома В.И. Калашников сказал о том, что местные партийные органы почти ничего не знают о тех подходах, которые вырабатываются в ЦК по вопросам межнациональных отношений, а решения ЦК по этим вопросам принимаются без какого-либо обсуждения на местах, даже если они напрямую касаются территории РСФСР²⁰¹. В своих выступлениях представители РСФСР подчеркивали, что позиции российских регионов не учитываются союзным руководством²⁰². Несмотря на то, что общая атмосфера на Пленуме была далека от открытого конфликта, эти выступления должны были стать для союзного руководства тревожным сигналом. Следующим сигналом стали выборы народных депутатов СССР в апреле – мае 1989 г., на которых произошла «политическая реабилитация» Б.Н. Ельцина²⁰³, популярность которого быстро росла за счет его откровенного популизма. В частности, во время своей предвыборной компании он заявлял, что союзные республики должны сами определить, какие полномочия они передадут Союзу, а какие оставят себе²⁰⁴, что на практике было нереализуемо, поскольку это неминуемо привело бы к полной дестабилизации государства.

Апрельский Пленум и выборы народных депутатов проходили в тревожной обстановке. Еще в марте 1989 г. ухудшилась ситуация в Абхазской АССР и Юго-Осетинской АО из-за выступлений грузинских националистов, в апреле 1989 г. произошли трагические события в Тбилиси, а в мае 1989 г. в Фергане начались столкновения между узбеками и турками-месхетинцами. Из-за возрастающего количества межнациональных конфликтов на территорию РСФСР хлынули неконтролируемые потоки беженцев из других союзных республик²⁰⁵. В связи с этим в начале июня 1989 г. во время проведения I Съезда народных депутатов СССР М.С. Горбачев заявил о том, что он недооценил в полной мере необходимость обновления подходов

²⁰⁰ ГА РФ. Ф. А-385. Оп. 13. Д. 6904. Лл. 51-52.

²⁰¹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 25 апреля 1989 г. Москва, 1989. С. 65-66.

²⁰² Там же. С. 89-90.

²⁰³ Колтон Т. Ельцин. / Тимоти Колтон; пер. с англ. Елены Перовой. Москва, 2013. С. 170-207.

²⁰⁴ Там же. С. 223-224.

²⁰⁵ Барбашин М.Ю. Институты и этногенез. С. 222.

к национальной политике СССР²⁰⁶. Он призвал расширить права союзных и автономных республик, укрепить их экономическую самостоятельность и содействовать развитию языков и культур народов СССР. М.С. Горбачев мог считать, что эти меры помогут остановить ухудшение ситуации в сфере межнациональных отношений. Однако в связи с тем, что он так и не смог представить план дальнейших действий, Б.Н. Ельцин обрушился на него с критикой²⁰⁷: было сказано о неэффективности союзных органов, отвечающих за сферу межнациональных отношений, о нерешительности и медлительности союзного центра при урегулировании межнациональных конфликтов, а также о сохранении догматического мышления у союзного руководства в национальной политике. Выступление Б.Н. Ельцина превратило его в «центр притяжения» для всех российских политиков, кто был недоволен нынешним положением РСФСР и желали провести «ревизию» текущих отношений с союзным центром²⁰⁸.

Несмотря на то, что Съезд стал площадкой для первых столкновений по вопросам будущего устройства СССР, работа по формированию новой структуры Верховного Совета СССР и его палат не нарушалась. Председателем Совета Национальностей был назначен Р.Н. Нишанов²⁰⁹. 6 июня 1989 г. в Совете Национальностей были образованы три комиссии²¹⁰: по национальной политике и межнациональным отношениям (Г.С. Таразевич²¹¹); по вопросам социального и экономического развития союзных и автономных республик, автономных областей и округов (Э.Й. Вилкас²¹²; с января 1991 г. по вопросам экономических отношений Союза ССР и автономных образований²¹³); по вопросам развития культуры, языка, национальных и интернациональных традиций, охраны исторического наследия (Ч. Айтматов²¹⁴; существовала до марта 1991 г.²¹⁵). Деятельность каждой из этих комиссий относилась к сфере межнациональных отношений, но основную роль играла Комиссия Г.С. Таразевича. Она работала до сентября 1991 г.²¹⁶ и стала местом выработки основных позиций Совета Национальностей по вопросам государственной национальной политики²¹⁷. Эта Комиссия отличалась от остальных большим составом, регулярными заседаниями и значительным объемом выездной работы²¹⁸. Широкий фронт работ этой Комиссии стал

²⁰⁶ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 1. Д. 15. Лл. 36-40.

²⁰⁷ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 1. Д. 17. Лл. 139-149.

²⁰⁸ *Тетуев А.И.* Межнациональные отношения на Северном Кавказе. С. 93.

²⁰⁹ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 5. Д. 90а. Лл. 45-49.

²¹⁰ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 5. Д. 13. Л. 68.

²¹¹ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 5. Д. 13. Л. 79.

²¹² ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 5. Д. 13. Лл. 7-14.

²¹³ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 7. Д. 1136. Лл. 1-2.

²¹⁴ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 5. Д. 13. Л. 88.

²¹⁵ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 5. Д. 475. Л. 16.

²¹⁶ Закон СССР от 05.09.1991 № 2392-1 «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1991. – № 37, Ст. 1082.

²¹⁷ Распад СССР: Документы и факты (1986-1992 гг.). С. 255-308.

²¹⁸ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 7. Д. 1053. Лл. 147-148.

причиной создания нескольких подкомиссий: по малочисленным народам Севера и Дальнего Востока (28 июля 1989 г.²¹⁹; с 3 августа 1989 г.²²⁰ по проблемам малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока и других регионов страны; с 22 февраля 1990 г.²²¹ по проблемам малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока); по государственному и правовому статусу автономных образований (16 ноября 1989 г.²²²); по сохранению и развитию малочисленных народов СССР (22 февраля 1990 г.).

Тем временем на территории РСФСР продолжали «оседать» огромные потоки беженцев из Средней Азии и Закавказья, которые спасались от происходящих там межнациональных конфликтов²²³. Союзное руководство плохо контролировало ситуацию на местах и не могло разработать эффективные меры по работе с беженцами²²⁴. В свою очередь региональные и местные органы власти из-за недостатка ресурсов и отсутствия конкретных указаний от союзного центра довели ситуацию до состояния полного коллапса²²⁵. Первой реакцией на происходящие события стало создание 23 июня 1989 г. Комиссии по проблемам турко-месхетинского населения при Президиуме Верховного Совета СССР во главе с Л.А. Горшковым²²⁶. Получилось так, что союзное руководство отреагировало на общую проблему беженцев «частным порядком», предполагая, что проблема беженцев может быть решена с помощью создания комиссий по каждому народу в отдельности вместо того, чтобы создать орган, ответственный за решение проблем беженцев, а не отдельных народов, чьи представители стали беженцами. В июле 1989 г. при Верховном Совете СССР были созданы еще две комиссии: по проблемам советских немцев и по проблемам крымскотатарского народа²²⁷. Создание подобных комиссий вызывало недовольство у некоторых народных депутатов СССР²²⁸. Летом 1989 г. на 1-ой сессии Верховного Совета СССР было сказано о том, что они не всегда создаются по объективным причинам, а могут быть продуктом этнонационального лоббизма²²⁹. Вместо того, чтобы создавать комиссии по каждому народу в отдельности, предлагалось передать эти вопросы в Комиссию Г.С. Таразевича или создать в Совете Национальностей Верховного Совета СССР единую комиссию. Нужно сказать, что эффективность подобных комиссий до сих пор остается предметом споров. Их деятельность была весьма обширна (например, о работе Комиссии по проблемам турко-месхетинского

²¹⁹ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 7. Д. 1051. Лл. 81-83.

²²⁰ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 7. Д. 1051. Л. 94.

²²¹ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 7. Д. 1052. Л. 16.

²²² ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 7. Д. 1051. Л. 230.

²²³ Барбашин М.Ю. Институты и этногенез. С. 248.

²²⁴ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 150. Д. 219. Лл. 81-83; Там же. Оп. 162. Д. 223. Лл. 144-155.

²²⁵ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 150. Д. 231. Л. 50; Там же. Д. 237. Л. 52.

²²⁶ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 8. Д. 4. Лл. 1-13.

²²⁷ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 5. Д. 7. Лл. 29-31.

²²⁸ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 162. Д. 211. Лл. 88-92.

²²⁹ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 5. Д. 90а. Лл. 231-233.

населения пишет Н.Ф. Бугай²³⁰), однако принципиально повлиять на ситуацию они не могли из-за слабого статуса, размытых полномочий и общей политической ситуации в союзном центре.

Лихорадочное создание новых комиссий свидетельствовало о том, союзное руководство искало новые механизмы решения возрастающего количества проблем в сфере межнациональных отношений. В свою очередь руководство РСФСР могло считать, что проблемы их союзной республики, с учетом того, что она считалась одной из наиболее спокойных в вопросах межнациональных отношений, будут решаться по «остаточному принципу». В связи с этим в августе 1989 г. при Президиуме Верховного Совета РСФСР было решено создать Комиссию по вопросам национальной политики и межнациональных отношений в Российской Федерации во главе с Т.Г. Ивановой²³¹. Комиссии было поручено разработать и представить на рассмотрение Верховного Совета РСФСР конкретные предложения по решению проблем в сфере межнациональных отношений. Созданием этой Комиссии руководство РСФСР подчеркивало, что будет самостоятельно решать эти проблемы, поскольку союзное руководство демонстрировало неспособность справиться с межнациональными конфликтами в других союзных республиках, в связи с чем возникала прямая угроза того, что «националистический пожар» мог перекинуться на территорию РСФСР.

Основная проблема заключалась в том, что союзным руководством делались правильные шаги в направлении формирования новой национальной политики, но они запаздывали. Совет Национальностей Верховного Совета СССР и его комиссии начали работать только летом 1989 г., когда в союзных республиках уже всюду пылали межнациональные конфликты. Специализированного государственного органа по национальной политике, о котором говорилось еще летом 1988 г., так и не создали. Общее же положение союзного руководства стало более уязвимым: теперь оно подвергалось «нападкам» не только со стороны партийных элит союзных республик, но и со стороны народных депутатов СССР. Более того, летом 1989 г. прибалтийские республики взяли курс на приобретение государственного суверенитета, в чем уже прослеживался курс на будущую независимость. И хотя остальные союзные республики пока дистанцировались от этой идеи, было понятно, что при дальнейшем ослаблении союзного центра, центробежные тенденции начнут усиливаться.

В связи с этим было необходимо как можно быстрее подготовить и продемонстрировать новые принципы и механизмы национальной политики СССР. Площадкой для этой цели был избран сентябрьский Пленум ЦК КПСС 1989 г. Значение этого Пленума было большим, но как бы парадоксально это не звучало, это было связано как раз с тем, что на нем союзное

²³⁰ Бугай Н.Ф. Турки-месхетинцы в России: выбор пути, перспектива (1990-е – начало 2020-х годов). История в документах / Н.Ф. Бугай. Москва, 2022. С. 56-128.

²³¹ ГА РФ. Ф. А-385. Оп. 13. Д. 6962. Лл. 8, 124-125.

руководство, наоборот, продемонстрировало отсутствие новых идей в национальной политике. Подготовка к этому Пленуму длилась почти полтора года в связи с тем, что партийная идеологическая машина «буксовала», когда речь заходила о национальном вопросе. В 1987-1989 гг. под эгидой Академии общественных наук и Института марксизма-ленинизма при ЦК КПСС прошла серия научно-практических конференций по проблемам этнического аспекта Перестройки²³². Однако на них главенствовала общая генеральная линия, утверждающая о безошибочности и незыблемости «ленинской национальной политики», согласно которой национальный вопрос в СССР давно решен, а среди народов достигнуто подлинное равноправие. В подобном идеологическом духе писалось и большинство научных работ того времени. Тем не менее в научной среде были люди, которые желали переосмыслить происходящие процессы²³³. Большинство из них работали в Институте этнографии АН СССР (Ю.В. Бромлей), Центре по изучению национальных отношений АН СССР (М.Н. Губогло) и Советской социологической ассоциации (Л.М. Дробижева). Специалисты этих научных учреждений неоднократно отправляли в ЦК КПСС проекты планов и программ по реформированию государственной национальной политики СССР.

Однако к подготовке сентябрьского Пленума 1989 г. упомянутые специалисты не привлекались²³⁴. В результате доклад М.С. Горбачева на Пленуме «О национальной политике партии в современных условиях» состоял из устаревших и слабых с теоретической точки зрения тезисов²³⁵. Программный документ, принятый на основании этого доклада, представлял собой скорее план по реформированию системы государственного управления, а не Концепцию государственной национальной политики СССР. Впрочем, некоторые исследователи подчеркивают, что за исключением «идеологических штампов», программный документ содержал в себе вполне адекватные предложения²³⁶. Однако получалось так, что пока страна «содрогалась» от множества межнациональных конфликтов, требовавших срочного решения, М.С. Горбачев предлагал амбициозный проект переустройства государства, в котором вопрос о решении проблем в сфере межнациональных отношений фактически «переносился» на будущее. От сентябрьского Пленума ждали совсем другого, а именно предъявления союзным руководством конкретного плана действий по урегулированию текущих межнациональных конфликтов и предотвращению дальнейшего ухудшения ситуации в сфере межнациональных отношений. Одним из немногих реальных достижений сентябрьского Пленума 1989 г. в сфере межнациональных отношений стало создание Отдела национальной политики ЦК КПСС во

²³² Чешко С.В. Распад СССР. С. 319-322.

²³³ Что делать?: в поисках идей совершенствования межнациональных отношений в СССР. [сборник] / АН СССР. Москва, 1989.

²³⁴ Чешко С.В. Распад СССР. С. 327-329.

²³⁵ Тетуев А.И. Межнациональные отношения на Северном Кавказе. С. 91.

²³⁶ Мамсуров Т.Д. Этнополитические и региональные проблемы развития российского федерализма. С. 171-172.

главе с В.А. Михайловым, который ранее заведовал сектором теории наций и национальных отношений в Институте марксизма-ленинизма²³⁷.

На сентябрьском Пленуме 1989 г. произошли серьезные столкновения между союзным руководством и представителями РСФСР. Дело в том, что в своем докладе М.С. Горбачев затронул вопросы улучшения государственного управления РСФСР, расширения прав ее автономий и создания Российского бюро ЦК КПСС²³⁸. Обсуждение этих вопросов выявило целый пласт противоречий, который стал для союзного руководства неожиданностью. Обсуждая доклад М.С. Горбачева, Секретарь Московского горкома Ю.С. Карабасов и Секретарь Иркутского обкома В.И. Потапов прямо заявили о том, что созданием Российского бюро ЦК КПСС решить проблему «партийной автономности» РСФСР невозможно²³⁹. Представители РСФСР требовали создать Компартию РСФСР и расширить государственные полномочия РСФСР. Наиболее эмоциональным выступлением была речь Секретаря Смоленского обкома А.А. Власенко, который заявил о дискриминационном положении РСФСР по сравнению с другими союзными республиками, указав на то, что республика выполняет роль «донора» для союзного центра²⁴⁰. Примечательно, что, затронув проблему автономий в составе союзных республик, М.С. Горбачев заявил о том, что необходимо дать им новый политический статус, расширив их права и полномочия²⁴¹, чем привел в замешательство союзные республики, и прежде всего РСФСР, на территории которой было больше всего автономий. Поводов для беспокойства было немало, потому что изменение статуса автономий, а также расширение их прав и полномочий, неизбежно затрагивало статус, права и полномочия РСФСР. Тем более, что М.С. Горбачев своим выступлением дал автономиям «зеленый свет» на предъявление претензий своим союзным республикам, чем сразу воспользовались представители автономий в составе РСФСР, поспешив заявить о своем дискриминируемом положении²⁴².

Сентябрьский Пленум 1989 г. вскрыл те противоречия, которые существовали в правовом и политическом статусе РСФСР на протяжении многих десятилетий, однако раньше о них не было принято говорить. И хотя некоторые исследователи считают, что РСФСР не находилось в дискриминируемом положении²⁴³, а сама союзная республика была одной из самых спокойных вплоть до прихода к власти Б.Н. Ельцина²⁴⁴, нельзя не отметить весьма

²³⁷ Бахтурина А.Ю. Советская национальная политика // Электронный научно-образовательный журнал «История». Трудные вопросы истории России. [Электронный ресурс]: электронный журнал. 2019. URL: <https://history.jes.su/s207987840004708-7-1> (дата обращения 19.12.2021).

²³⁸ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 19-20 сентября 1989 г. Москва, 1989. С. 28-30.

²³⁹ Там же. С. 69, 96.

²⁴⁰ Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства. С. 141; Мякшев А.П. Межнациональные отношения и Совет Национальностей. С. 517; Национальный вопрос в истории России. С. 257.

²⁴¹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 19-20 сентября 1989 г. С. 226-227.

²⁴² Там же. С. 70, 143.

²⁴³ Абдулатипов Р.Г. Российская нация. С. 216.

²⁴⁴ Чешко С.В. Распад СССР. С. 299.

критические настроения представителей РСФСР на Пленуме. Ведь, казалось бы, М.С. Горбачев в своем докладе обозначил хорошие предложения для РСФСР, дав добро на внесение изменений в Конституцию РСФСР и на получение «партийной автономии». И в таком случае возникает закономерный вопрос, что же стало причиной появления «российской фронды».

Для начала нужно сказать, что к осени 1989 г. у РСФСР накопилось достаточно претензий к союзному центру. Возникающие в РСФСР проблемы на протяжении многих лет оставались без должного внимания союзного руководства²⁴⁵ и с началом Перестройки мало что изменилось. Более того, несмотря на заявления союзного руководства о децентрализации полномочий союзного центра и расширении самостоятельности союзных республик, в отношении РСФСР союзное руководство действовало ровно наоборот. В частности, в 1987 г. союзным руководством была проведена реорганизация органов государственной власти РСФСР, в результате которой часть республиканских ведомств упразднялась или переподчинялась союзным²⁴⁶. Функционал же многих оставшихся РСФСР низводился до «церемониального уровня». Кроме того, упомянутые ранее партийные реорганизации и «кадровые чистки», сильнее всего «били» по российской номенклатуре, которая находилась в прямом подчинении центральных партийных органов, что делало ее наиболее уязвимой перед лицом санкций союзного руководства. Дело в том, что партийные номенклатуры других союзных республик, обладая промежуточным звеном в лице руководителей республиканских ЦК, могли позволить себе их протекторат и создание прочных партийно-клановых связей, которые обеспечивали им защиту от вмешательства союзного руководства в их дела.

Некоторые исследователи считают, что М.С. Горбачев оказался нечувствителен к потребностям РСФСР, поскольку оставался «заложником» старых идеологических представлений о национальном вопросе²⁴⁷. Институциональное значение РСФСР внутри СССР в советской идеологии было, мягко говоря, весьма скромным, не говоря уже о положении русского народа в рамках «ленинской национальной политики», которому отводилась роль «ресурсной базы» для укрепления других народов СССР²⁴⁸. М.С. Горбачев пытался избежать обсуждения на Пленуме многих давно назревших вопросов, связанных с РСФСР, в том числе и «русского вопроса»²⁴⁹, о котором стали говорить чаще из-за дискриминации русских в союзных республиках. Сентябрьский Пленум 1989 г. подтвердил тот факт, что М.С. Горбачев выступал

²⁴⁵ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 279-280.

²⁴⁶ Закон РСФСР от 30.10.1987 б/н «Об утверждении Указов Президиума Верховного Совета РСФСР о некоторых изменениях в системе органов государственного управления РСФСР и о внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Совете Министров РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. – 1987. – № 45, Ст. 1554.

²⁴⁷ Мякишев А.П. Межнациональные отношения и Совет Национальностей. С. 462.

²⁴⁸ См. Martin T. The affirmative action empire: nations and nationalism in the Soviet Union, 1923-1939. Ithaca; London, 2001.

²⁴⁹ Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства. С. 137; Барсенков А.С., Вдовин А.И., Корецкий В.А. Русский вопрос в национальной политике. XX век. Москва, 1993. С. 120-126.

против усиления позиций РСФСР²⁵⁰. Более года оттягивалось решение вопроса о внесении изменений в Конституцию РСФСР и только под напором выступлений представителей РСФСР, выглядевших как массовая акция недовольства²⁵¹, М.С. Горбачев дал «добро» на проведение этой реформы. При этом М.С. Горбачев, судя по его дальнейшим действиям, все еще недооценивал растущую угрозу со стороны «российской фронды»²⁵².

27 октября 1989 г. изменения в Конституцию РСФСР были внесены²⁵³. Совет Национальностей Верховного Совета РСФСР стал первым конституционным органом государственной власти в РСФСР, который отвечал за сферу межнациональных отношений. Было установлено, что Совет Национальностей рассматривает вопросы *«обеспечения национального равноправия интересов наций, народностей и национальных групп в сочетании с общими интересами и потребностями советского многонационального государства; государственного строительства и социально-экономического развития, имеющие важное значение для автономной республики, автономной области и автономного округа; совершенствования законодательства РСФСР, регулирующего межнациональные отношения»*²⁵⁴. Примечательно, что в отличие от союзного Совета Национальностей в российском специально выделялись вопросы, связанные с решением проблем автономий РСФСР. Указывалось, что Совет Национальностей избирается из числа народных депутатов РСФСР от национально-территориальных избирательных округов по нормам: 3 депутата от каждой автономной республики, один депутат от каждой автономной области и от каждого автономного округа, 63 депутата от краев, областей, городов Москвы и Ленинграда. В результате внесенных изменений РСФСР стала единственной союзной республикой, обладающей двухпалатной структурой Верховного Совета.

Приобретя собственный конституционный орган государственной власти в сфере межнациональных отношений, руководство РСФСР пошло дальше²⁵⁵. 29 ноября 1989 г.* был создан Государственный комитет РСФСР по национальным вопросам (Госкомнац РСФСР)²⁵⁶. Руководство РСФСР считало, что для проведения эффективной национальной политики

²⁵⁰ Национальный вопрос в истории России. С. 257.

²⁵¹ Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства. С. 141.

²⁵² Трофимов Е.Н. Политико-правовые основы управления национальными процессами в России. С. 215.

²⁵³ Закон РСФСР от 27.10.1989 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. – 1989. – № 44, Ст. 1303.

²⁵⁴ Там же. Ст. 112.

²⁵⁵ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 285.

* Следует уточнить, что 29 ноября 1989 г. был утвержден и введен в действие Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «Об образовании республиканского Государственного комитета РСФСР по национальным вопросам» от 15 ноября 1989 г. // Ведомости ВС РСФСР. – 1989. – № 46, Ст. 1382. Автор убежден в том, что логичнее считать датой создания Госкомнаца РСФСР 29 ноября 1989 г., в связи с тем, что статус Закона РСФСР выше статуса Указа Президиума Верховного Совета РСФСР.

²⁵⁶ Закон РСФСР от 29.11.1989 «Об утверждении указов Президиума Верховного Совета РСФСР об изменениях в системе органов государственного управления РСФСР и о внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Совете Министров РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. – 1989. – № 49, Ст. 1445.

недостаточно иметь Совет Национальностей, который отвечает за законотворчество в сфере межнациональных отношений. Существовала необходимость в создании государственного органа, который реализовывал бы на практике принимаемые законы, чтобы избежать ситуации, при которой закон есть, но исполнять его некому, как это было на союзном уровне. Создание Госкомнаца РСФСР приобретало особое значение в связи с тем, что на союзном уровне подобного органа не существовало, а значит Комитет получал полный «карт-бланш» по организации своей дальнейшей деятельности.

Решение российского руководства создать Госкомнац РСФСР означало, что недовольство союзным центром приобретает все более сложные и устойчивые формы. В этих условиях в декабре 1989 г. на Пленуме ЦК КПСС М.С. Горбачев поднял вопрос об образовании Российского бюро ЦК КПСС²⁵⁷. Это говорило о том, что он так не понял, что «российская фронда», возникшая в сентябре – октябре 1989 г., была не единичным актом недовольства, а началом организованного движения за расширение полномочий РСФСР. Отказ М.С. Горбачева создавать Компартию РСФСР и его решение возглавить Российское бюро ЦК КПСС вызывало еще большую напряженность в отношениях с представителями РСФСР. Неудивительно, что после Пленума на II Съезде народных депутатов СССР в декабре 1989 г. М.С. Горбачев столкнулся с продолжением «российской фронды». На Съезде был поднят вопрос о необходимости придания РСФСР нового политического статуса, который обеспечивал бы ей правовой суверенитет, полноценную систему органов государственной власти и собственную компартию²⁵⁸. Особое внимание на Съезде было уделено вопросу передачи полномочий от союзного центра в РСФСР. Особо остро этот вопрос обсуждался в связи с предложением союзного руководства создать Государственный комитет СССР по делам малочисленных народов Севера. Представители РСФСР выступили против и настаивали на том, что поскольку это вопрос относится исключительно к территории РСФСР, создавать следует Комитет по делам Севера при Президиуме Верховного Совета РСФСР²⁵⁹.

К концу декабря 1989 г. стало понятно, что представители РСФСР готовы ради расширения самостоятельности республики пойти на конфликт с союзным руководством. Импульсом к этому послужили события осени 1989 г., когда представители РСФСР наткнулись на непонимание своих проблем со стороны союзного руководства. Ответом на это стало решение российского руководства создать Госкомнац РСФСР, который хотя и существовал пока только на бумаге, должен был стать символом самостоятельной политики РСФСР в сфере межнациональных отношений.

²⁵⁷ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 9 декабря 1989 г. Москва, 1989. С. 32-38.

²⁵⁸ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 2. Д. 44. Л. 22.

²⁵⁹ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 2. Д. 44. Лл. 178-179.

1.3. Создание Госкомсевера РСФСР и расширение деятельности Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР и Госкомнаца РСФСР в условиях конфликта с союзным руководством, «парада суверенитетов» и подготовки нового Союзного договора (январь 1990 г. – июль 1991 г.)

В январе 1990 г. произошло несколько важных событий, которые повлияли на дальнейшее развитие национальной политики СССР и на процесс формирования государственных институтов национальной политики РСФСР. В ходе очередного обострения конфликта в Нагорном Карабахе произошли столкновения между армянами и азербайджанцами, а в Баку случился погром армянского населения. В связи с этим 15 января 1990 г. было объявлено чрезвычайное положение в НКАО²⁶⁰, 19 января 1990 г. было введено чрезвычайное положение в Баку²⁶¹, а 20 января 1990 г. в город были введены войска для восстановления порядка. Из-за этих событий союзное руководство приняло решение активизировать усилия по стабилизации ситуации в сфере межнациональных отношений. 26 января 1990 г. Н.И. Рыжков обратился в Верховный Совет СССР с предложением образовать союзно-республиканский Государственный комитет СССР по национальным вопросам (Госкомнац СССР)²⁶². Предполагалось, что образуемый Комитет будет нести ответственность за обеспечение реализации решений Съездов народных депутатов, Верховного Совета и Совета Министров СССР по вопросам равноправного и всестороннего развития всех наций и народностей. Кроме того, Н.И. Рыжков указал на целесообразность образования аналогичных государственных комитетов или других органов управления в сфере межнациональных отношений в союзных республиках. Деятельность Госкомнаца СССР должна была сконцентрироваться на проблемах межнациональных отношений межреспубликанского характера, требующих решения на союзном уровне, координации деятельности министерств и ведомств СССР, Советов Министров союзных и автономных республик. Отдельно подчеркивалось, что Госкомнац СССР должен быть наделен координационно-распорядительными полномочиями и функциями.

Одновременно с этим в связи с обострением «немецкого вопроса»²⁶³ 29 января 1990 г. было принято решение создать Государственную комиссию по проблемам советских немцев²⁶⁴,

²⁶⁰ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15.01.1990 № 1060-I «Об объявлении чрезвычайного положения в Нагорно-Карабахской автономной области и некоторых других районах» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 3, Ст. 40.

²⁶¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19.01.1990 № 1092-I «О введении чрезвычайного положения в городе Баку» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 4, Ст. 57.

²⁶² ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 6. Д. 201. Лл. 3-8.

²⁶³ Бугай Н.Ф. Формирование политической культуры российских немцев: трансформация, переселение, реабилитация. 1980-1990-е гг. // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2021. – Т. 13. – № 3. – С. 16-35.

которая выделялась среди прочих комиссий широкими координирующими полномочиями и обязательностью исполнения ее решений министерствами и ведомствами СССР и союзных республик. Государственная комиссия должна была разработать и обеспечить реализацию комплекса мер по решению проблем советских немцев в вопросах возрождения, сохранения и развития их национальной культуры, языка, обычаев и традиций, а также организовать разработку и осуществление комплексной программы переселения советских немцев, изъявивших желание вернуться в места их традиционного проживания. Примечательно, что один из членов созданной Государственной комиссии, активист советских немцев Г.Г. Вормсбехер, указывал, что в Положении был обойден вопрос о ключевом (с позиции советских немцев) вопросе – о восстановлении государственности немцев Поволжья²⁶⁵.

Не менее важным событием стало решение М.С. Горбачева начать политическую реформу, о которой он публично заявил на февральском Пленуме ЦК КПСС 1990 г. На этом Пленуме он предложил создать должность Президента СССР и отменить ст. 6 Конституции СССР, предусматривающую руководящую роль КПСС. 14 марта 1990 г. соответствующие изменения были внесены в Конституцию СССР²⁶⁶, а на следующий день III Съезд народных депутатов СССР избрал М.С. Горбачева Президентом СССР. В день избрания он заявил о том, что его главная задача на данный момент – это реформирование СССР путем подписания нового Союзного договора²⁶⁷. Это было очень важное заявление. Дело в том, что с осени 1989 г. М.С. Горбачев стоял перед выбором между двумя путями реформирования СССР: 1) разработка новой Конституции СССР, в которой были бы урегулированы существующие противоречия в национально-государственном устройстве СССР; 2) разработка нового Союзного договора и переговоры с союзными республиками по его подписанию. Выбор М.С. Горбачевым второго пути привел к возникновению ряда трудностей при взаимодействии между союзным центром и союзными республиками. Проблема заключалась в том, что отказ от разработки новой Конституции СССР означал отказ от построения конституционной федерации, которая могла стать правовой преградой для дальнейших центробежных процессов в союзных республиках, большинство из которых весной 1990 г. еще не думало о выходе из СССР. При этом важно, что тогда у союзного руководства было еще достаточно возможностей не только утвердить новую Конституцию СССР, но и заставить союзные республики ее исполнять.

²⁶⁴ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 1. Д. 1145. Л. 247.

²⁶⁵ *Вормсбехер Г.Г.* Упущена главная задача Госкомиссии // Электронный портал «Проза.ру» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2023. URL: <https://proza.ru/2011/03/02/1753> (дата обращения 03.02.2023).

²⁶⁶ Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР [Электронный ресурс]: Закон СССР от 14.03.1990 № 1360-I // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».

²⁶⁷ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 1. Д. 140. Лл. 60-61.

Однако М.С. Горбачев предпочел выбрать более «мягкий» путь реформирования СССР с помощью нового Союзного договора. Это означало выбор в пользу создания договорной федерации. Но дело в том, что на протяжении многих десятилетий правовой основой советской государственности были Конституции СССР, а не Договор об образовании СССР 1922 г., актуальный правовой статус которого был спорным²⁶⁸. Вместо того, чтобы реформировать государство в соответствии с теми государственно-правовыми реалиями, которые существовали в СССР с 1936 г., было принято решение создать договорную федерацию с новыми принципами функционирования. В каком-то смысле, можно говорить о том, что М.С. Горбачев предложил не обновить СССР, а создать его де-юре «заново», что в условиях системного кризиса было достаточно рискованным шагом. Можно предположить, что решение М.С. Горбачева повлияло на усиление центробежных процессов в СССР, поскольку союзным республикам были «развязаны руки» в продвижении их политических требований. Отказавшись от пути консолидации сил союзного центра вокруг проекта новой Конституции СССР, союзное руководство отдало инициативу в руки союзных республик, позволив им при обсуждении условий нового Союзного договора предъявлять претензии союзному центру.

Возвращаясь к принятым в марте 1990 г. изменениям в Конституцию СССР, нужно сказать, что М.С. Горбачев пошел на создание должности Президента СССР в связи с растущей управленческой дезинтеграцией в стране²⁶⁹. Осознавая ослабление роли КПСС и рост оппозиционных настроений среди руководства союзных республик, М.С. Горбачев искал возможность укрепить союзный центр путем концентрации государственных полномочий в своих руках. Однако расчет М.С. Горбачева не оправдал ожиданий. Дело в том, что постоянные политические изменения расшатывали существующую систему управления, создавая в союзном центре атмосферу «походного лагеря», в котором на ходу менялись «правила игры»²⁷⁰. Кроме того, М.С. Горбачев, введя должность Президента СССР, столкнулся с организованной компанией руководителей союзных республик, потребовавших создания президентских должностей в союзных республиках²⁷¹.

Пока М.С. Горбачев в феврале – марте 1990 г. проводил политическую реформу, в российском руководстве обсуждался вопрос о выборе Председателя Госкомнаца РСФСР. 17 марта 1990 г. его Председателем был назначен А.М. Беляков²⁷², который до этого был Первым секретарем Бурятского обкома КПСС. В Бурятской АССР местная интеллигенция обвиняла

²⁶⁸ Лукашевич Д.А. Юридический механизм разрушения СССР. С. 254-255.

²⁶⁹ Богданов С.В. Формирование и развитие института президентской власти в СССР (1990-1991) // Вестник МГУ. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2011. – № 3. – С. 106-125.

²⁷⁰ Лукашевич Д.А. Юридический механизм разрушения СССР. С. 178-187, 190-195.

²⁷¹ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 169.

²⁷² Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.03.1990 «О назначении тов. Белякова А.М. Председателем Государственного комитета РСФСР по национальным вопросам» // Ведомости ВС РСФСР. – 1990. – № 12, Ст. 355.

А.М. Белякова в том, что он боролся с «*проявлениями бурятской национальной культуры*»²⁷³. Стоит отметить, что во время своей работы в автономии, он действительно препятствовал усилению бурятского национализма. В 1989-1990 гг. по мере роста националистических настроений в Бурятской АССР у А.М. Белякова стал развиваться конфликт с местной партийной номенклатурой, состоящей на 2/3 из бурят²⁷⁴ и все более лояльно относящейся к проявлениям бурятского национализма. Конфликт достиг предела 9 марта 1990 г., когда народный депутат СССР С.Г. Шапхаев направил письмо М.С. Горбачеву с просьбой рассмотреть обращение партийных работников Бурятской АССР с требованием снять А.М. Белякова с должности. Его обвиняли в расстановке «*своих людей*» на основных партийных должностях и в том, что «*беляковские кадры*» плохо знали местную историю, культуру и традиции бурятского народа²⁷⁵. Обращение, содержащее скрупулезное перечисление кадровых перестановок с особым акцентом на «*национальной предвзятости*», было, вероятнее всего, попыткой местной партийной номенклатуры убрать из автономии ставленника союзного центра. Во избежание дальнейшего обострения ситуации союзное руководство предпочло забрать А.М. Белякова к себе в Москву.

Назначение же А.М. Белякова Председателем Госкомнаца РСФСР было связано с одобрением его кандидатурой ЦК КПСС²⁷⁶. Дело в том, что он обладал теми качествами, которые делали его подходящей для этой должности фигурой: 1) А.М. Беляков был консерватором, подходящим на роль «охранителя национального вопроса»; 2) он был русским по национальности, что в условиях того времени было гарантом того, что он, как представитель этнического большинства в РСФСР, будет занимать более нейтральную позицию в урегулировании межнациональных конфликтов; 3) он имел достаточный опыт работы в сфере межнациональных отношений. В результате союзный центр видел в нем умеренного консерватора, который не был бы угрозой для «генеральной линии» союзного руководства в национальной политике. Российское руководство отнеслось к кандидатуре А.М. Белякова отнеслось спокойно из-за того, что тот, являясь приемлемой для союзного руководства кандидатурой, мог постепенно организовывать работу Госкомнаца РСФСР.

27 марта 1990 г., спустя три месяца тяжелых дискуссий²⁷⁷, был создан Государственный комитет СССР по национальным вопросам (Госкомнаца СССР)²⁷⁸. Госкомнац СССР получил

²⁷³ Хамутаев В.А. Национальный вопрос в Бурятии: 1980-2000-е гг. С. 82-108.

²⁷⁴ Никитина Т. Беляков: с Модогоевым на курорте не отдыхал // Газета РБ - Интернет-газета Республики Бурятия: [Электронный ресурс]: интернет-газета. 2014. 12 января. URL: <http://gazetarb.ru/news/section-society/detail-152542/> (дата обращения 15.07.2021).

²⁷⁵ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 6. Д. 140. Лл. 10-18.

²⁷⁶ Будаев Б.С. Институциональные факторы развития современных политических партий в российских регионах: на материалах Республики Бурятия: диссертация... кандидата политических наук. Чита, 2009. С. 67.

²⁷⁷ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 5. Д. 324. Лл. 79-83.

статус союзно-республиканского государственного комитета, который должен был осуществлять управление национальной политикой через соответствующие государственные комитеты союзных республик*. Этот статус означал, что союзное руководство пыталось постфактум подчинить Госкомнац РСФСР, сделав его «низовым звеном» общей системы государственного управления национальной политикой СССР²⁷⁹. Проблема заключалась в том, что Госкомнац РСФСР существовал уже несколько месяцев и имел статус республиканского комитета, подчиняясь только Совету Министров РСФСР*. Создавая Госкомнац СССР, союзное руководство надеялось подвести Госкомнац РСФСР под двойное подчинение – Госкомнацу СССР и Совету Министров РСФСР. Если бы это удалось сделать, то в дальнейшем союзное руководство превратило бы Госкомнац СССР в общесоюзный государственный комитет, который осуществлял бы государственное управление национальной политикой СССР непосредственно на всей его территории*. В итоге союзное руководство могло бы превратить Госкомнац РСФСР в «придачок» Госкомнаца СССР, что помогло бы вернуть контроль за действиями РСФСР в сфере межнациональных отношений. Однако этого не произошло в связи с тем, что после официального создания Госкомнаца СССР союзное руководство не предприняло более никаких действий для организации его деятельности. Положение о Комитете не разрабатывалось, Председатель назначен не был, материально-технические и финансовые вопросы решены не были. Комитет остался существовать «на бумаге».

Такое отношение союзного руководства, вероятно, могло быть связано с тем, что оно было занято принятием целого пакета важнейших законодательных актов, которые определяли новый порядок взаимоотношений союзного центра и союзных республик между собой. 3 апреля 1990 г. был принят Закон СССР²⁸⁰, который определял порядок выхода союзной республики из СССР. 10 апреля 1990 г. был принят Закон СССР²⁸¹, который определял основы экономических отношений СССР, союзных и автономных республик между собой. 24 апреля 1990 г. был

²⁷⁸ Закон СССР от 27.03.1990 № 1392-I «Об образовании союзно-республиканского Государственного комитета СССР по национальным вопросам» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 14, Ст. 237.

* Статус союзно-республиканского государственного комитета установлен в ст. 135 Конституции (Основного Закона) СССР (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // СЗ СССР. – 1990. – Т. 3, С. 14.

²⁷⁹ Подробнее: *Пищук М.Д.* «О бесплодной смоковнице»: институциональный провал этнической политики СССР на примере создания Госкомнаца СССР и Госкомнаца РСФСР // История России с древнейших времен до XXI века: проблемы, дискуссии, новые взгляды: сборник статей Международной научно-практической школы-конференции молодых ученых, Москва, 11-14 октября 2021 г. / Москва, 2021. С. 550-557.

* Статус республиканского государственного комитета установлен в ст. 129 Конституции (Основного Закона) РСФСР (принята ВС РСФСР 12.04.1978) (ред. от 27.10.1989) // Ведомости ВС РСФСР. – 1978. – № 15.

* Статус общесоюзного государственного комитета установлен в ст. 135 Конституции (Основного Закона) СССР (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // СЗ СССР. – 1990. – Т. 3, С. 14.

²⁸⁰ Закон СССР от 03.04.1990 № 1409-I «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 15, Ст. 252.

²⁸¹ Закон СССР от 10.04.1990 № 1421-I «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 16, Ст. 270.

принят Закон СССР²⁸², который после многих месяцев острых дискуссий²⁸³, определил, что русский язык является официальным языком и средством межнационального общения²⁸⁴. 26 апреля 1990 г. был принят Закон СССР²⁸⁵, который регулировал разграничение полномочий между СССР, союзными и автономными республиками (он должен был стать правовой базой для реформирования государственного управления в СССР²⁸⁶). В тот же день был принят Закон СССР²⁸⁷, который обозначил принципы свободного национального развития граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР. Этот закон был подвергнут острой критике в связи с тем, что в нем пропагандировалось усиление политизации этничности, что могло спровоцировать возникновение новых межнациональных конфликтов²⁸⁸.

Принятые законы стали частью выдвинутого в апреле 1990 г. М.С. Горбачевым и А.И. Лукьяновым т.н. «плана автономизации»²⁸⁹, который был направлен на глобальное расширение прав и полномочий автономных образований в СССР. М.С. Горбачев рассматривал этот план как этап подготовки к подписанию нового Союзного договора²⁹⁰. Предполагалось, что автономные образования, получив расширенные права и полномочия, подпишут новый Союзный договор как *полноценные субъекты новой федерации*²⁹¹. Таким образом союзное руководство прямо высказалось за уравнивание статуса автономных образований с союзными республиками, что привело в замешательство последних. Некоторые исследователи считают, что «план автономизации» был направлен прежде всего против РСФСР, которая имела в своем составе больше всего автономных образований²⁹². Другие и вовсе убеждены в том, что «план автономизации» был инструментом прямого упразднения РСФСР как субъекта при создании нового Союза ССР²⁹³. Можно предположить, что так и произошло бы в случае реализации «плана автономизации», ведь автономные образования занимали 51% территории РСФСР, на которых проживало более 20 млн. человек. Это значит, что при реализации этого плана РСФСР разделилось бы на два десятка самостоятельных образований.

²⁸² Закон СССР от 24.04.1990 № 1450-I «О языках народов СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 19, Ст. 327.

²⁸³ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 5. Д. 165. Т. 6. Лл. 3-31.

²⁸⁴ Арутюнова М.А. Языковая политика и статус русского языка. С. 155-178.

²⁸⁵ Закон СССР 26.04.1990 № 1457-I «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 19, Ст. 329.

²⁸⁶ Круглов В.Н. Процессы районирования РСФСР/РФ: 1990-2007 гг.: диссертация ... кандидата исторических наук. Москва, 2011. С. 21-22.

²⁸⁷ Закон СССР от 26.04.1990 № 1459-I «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 19, Ст. 331.

²⁸⁸ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 5. Д. 165. Т. 6. Лл. 69-83.

²⁸⁹ Яник А.А. История современной России. С. 167-174.

²⁹⁰ Тетуев А.И. Межнациональные отношения на Северном Кавказе. С. 94-95.

²⁹¹ Мамсуров Т.Д. Этнополитические и региональные проблемы развития российского федерализма. С. 141-142.

²⁹² Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства. С. 181-183.

²⁹³ Национальная политика России: история и современность. С. 354.

Следует задать закономерный вопрос, что же сподвигло союзное руководство начать реализацию «плана автономизации»²⁹⁴. Вполне вероятно, что одной из причин могло быть усиление оппозиционных настроений в РСФСР, о чем свидетельствовали результаты выборов народных депутатов РСФСР в марте 1990 г., в ходе которых более 15% голосов было отдано избирательному блоку «Демократическая Россия»²⁹⁵. Возможно, союзное руководство посчитало, что «план автономизации» ослабит позиции российского руководства и заставит его быть более лояльным союзному центру. Кроме того, союзное руководство рассчитывало с помощью «плана автономизации» добиться лояльности автономных образований РСФСР при подготовке нового Союзного договора. Однако получилось так, что предложенный М.С. Горбачевым «план автономизации» оказался слишком противоречивым и угрожающим территориальной целостности РСФСР, что вызвало беспокойство даже у тех народных депутатов РСФСР, которые ранее не были оппозиционны. В результате «план автономизации», наоборот, стал «спусковым крючком» для еще большего роста оппозиционных настроений. Символом смены настроений в РСФСР стала борьба Б.Н. Ельцина и И.К. Полозкова (затем А.В. Власова) за пост Председателя Верховного Совета РСФСР. 29 мая 1990 г. с третьей попытки при весьма незначительном перевесе голосов Б.Н. Ельцин одержал победу над А.В. Власовым, что означало успех оппозиционных сил на I Съезде народных депутатов РСФСР. Примечательно, что хотя «план автономизации» и спровоцировал рост оппозиционных настроений в РСФСР, он был лишь «последней каплей» в череде растущих с осени 1989 г. противоречий между союзным руководством и представителями РСФСР. Это подтверждалось тем, что российское руководство, которое не считалось оппозиционным и поддерживающим «Демократическую Россию», на протяжении нескольких месяцев вело относительно самостоятельную политику в отношении целого ряда вопросов.

Того же самого А.В. Власова лишь формально можно было назвать «кремлевским кандидатом» на выборах Председателя Верховного Совета РСФСР (он скорее имел статус приемлемого для союзного центра «официального оппонента»). Являясь ранее Председателем Совета Министров РСФСР, он являлся последовательным сторонником расширения самостоятельности РСФСР при решении вопросов в сфере межнациональных отношений. Это подтверждалось и тем, что он был одним из тех, кто выступал за скорейшее начало работы Госкомнаца РСФСР. 15 мая 1990 г. он подписал Постановление Совета Министров РСФСР²⁹⁶, в котором были обозначены основные организационно-правовые вопросы деятельности Госкомнаца РСФСР, и что примечательно, утверждена его первая структура.

²⁹⁴ Михайлова Н.В. Концептуальная эволюция национальной и федеративной политики в России: диссертация ... доктора политических наук. Москва, 2012. С. 189.

²⁹⁵ Чешко С.В. Распад СССР. С. 343.

²⁹⁶ ГА РФ. Ф. А-259. Оп. 1. Д. 5250. Лл. 186-188.

Особенности Постановления были связаны с тем, что изначально, в ходе обсуждения в апреле – мае 1990 г.²⁹⁷, оно должно было быть принято совместно с Положением о Госкомнаце РСФСР. Однако при обсуждении проекта Положения возникли многочисленные споры о задачах и полномочиях Комитета. В проекте предполагалось, что Комитет будет иметь статус центрального республиканского органа государственного управления в сфере национального развития и межнациональных отношений. Главными задачами Комитета должны были стать: 1) проведение единой государственной политики в РСФСР в области национальных отношений с учетом специфических интересов каждой нации и народности, в том числе исторических традиций и национальных особенностей, экономических и духовных интересов; 2) осуществление государственного контроля в пределах РСФСР за соблюдением и исполнением органами управления всех уровней законодательства по национальным вопросам и внесение предложений по его совершенствованию; 3) создание условий для сбалансированного комплексного развития экономики и социальной сферы каждого национального образования; 4) проведение политики в области гармонизации межнациональных отношений и интернационального воспитания; 5) содействию сохранению и развитию национальных культур языков, подготовке и рациональному использованию национальных кадров; 6) взаимодействие с Верховными Советами автономных республик, местными Советами народных депутатов, советскими и зарубежными общественными организациями и средствами массовой информации по вопросам национальной политики; 7) координация научных разработок в области современной национальной политики. Для реализации этих задач Комитет хотели наделить весьма широкими координирующими, контролирующими и регулируемыми полномочиями с правом законодательной инициативы. Более того, предполагалось, что Комитет будет отвечать урегулирование межнациональных конфликтов (то, что ранее находилось в руках союзного руководства). Однако такие широкие полномочия не устраивали представителей автономных образований РСФСР, которые хотели видеть Госкомнац РСФСР скорее, как инструмент реализации своих, а не общегосударственных интересов в сфере межнациональных отношений. В результате проект Положения так и не удалось согласовать (оно было утверждено только в мае 1991 г.) и было принято решение принять только Постановление. Однако в связи с тем, что российское руководство осознавало необходимость как можно скорее начать организационное формирование Госкомнаца РСФСР, было решено включить в Постановление и вопросы о структуре Комитета.

В принятом Постановлении структура Комитета состояла из 7 структурных подразделений*. Предельная численность центрального аппарата Комитета была установлена в

²⁹⁷ ГА РФ. Ф. А-259. Оп. 1. Д. 2448. Лл. 11-26.

* См. Приложение № 3.

200 штатных единиц (без учета обслуживающего персонала и охраны), что для органа со статусом государственного комитета было много. При этом предельная численность центрального аппарата на 1990 г. устанавливалась на уровне 120 штатных единиц. То есть предполагалось, что за ближайшие полгода Комитет начнет активную работу и его обеспеченность кадрами достигнет 60%. Планируемая обширность Комитета объяснялась еще и тем, что при обсуждении в апреле 1990 г. проекта Постановления предполагалось, что в региональные подразделения Комитета будут созданы в автономных республиках, краях и областях, городах и даже в отдельных национальных районах для организации точечной работы в сфере межнациональных отношений²⁹⁸. В Постановлении указывалось, что Комитет может иметь до 4 заместителей, в том числе одного первого, а также Коллегию в составе 11 человек.

Несмотря на отсутствие Положения о Госкомнаце РСФСР, принятие Постановления от 15 мая 1990 г. способствовало началу активной деятельности Комитета, хотя и с определенной спецификой (например, утвержденная структура Комитета оставалась на протяжении 1990 г. весьма условной, не говоря уже об отсутствии четко распределенных функций внутри структурных подразделений). Тем не менее в связи с тем, что создание Госкомнаца РСФСР и формирование первых основ его деятельности происходило до того, как Б.Н. Ельцин стал Председателем Верховного Совета РСФСР, можно говорить о том, что курс на самостоятельность РСФСР в сфере межнациональных отношений был начат еще до него.

Однако после его избрания существующий ранее курс подвергся существенным изменениям. 12 июня 1990 г. Б.Н. Ельцин добился принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР, которую приняли подавляющим большинством голосов (907 «за», 13 «против»)²⁹⁹. В ней содержались положения о верховенстве российского законодательства (ст. 5) и принципе разделения властей (ст. 13). Декларация заложила правовую базу для формирования в РСФСР самостоятельной системы государственного управления, и что еще важнее, позволила начать РСФСР процесс обретения политической субъектности³⁰⁰. Кроме того, она являлась первым правовым барьером, направленным на то, чтобы воспрепятствовать реализации «плана автономизации»³⁰¹ (указывалось, что территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума).

После принятия Декларации следующим шагом руководства РСФСР стала организация работы Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР. 13 июня 1990 г. Председателем

²⁹⁸ ГА РФ. Ф. А-259. Оп. 1. Д. 2448. Лл. 25-26.

²⁹⁹ Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 2, Ст. 22.

³⁰⁰ Коваль С.П. Правовые и исторические аспекты декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: Естественные, общественные науки. – 2021. – № 1. – С. 101-106.

³⁰¹ Трофимов Е.Н. Политико-правовые основы управления национальными процессами в России. С. 217.

Совета Национальностей был избран Р.Г. Абдулатипов³⁰². По его инициативе в Секретариате Совета Национальностей был создан Сектор анализа и прогнозирования во главе с Э.Н. Ожигановым³⁰³. Сектор был создан для сбора информации о проблемах в сфере межнациональных отношений. В его составе было 7 человек, которые готовили аналитические материалы для Р.Г. Абдулатипова. Следует подчеркнуть, что сектор был де-факто единственной аналитической структурой в Совете Национальностей.

14 июня 1990 г. были созданы три комиссии Совета Национальностей³⁰⁴: 1) по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям (с 23 июня 1993 г.³⁰⁵ переименована в Комиссию по федеративным и межнациональным отношениям). Председатели: В.Г. Сыроватко с 14 июня 1990 г.³⁰⁶ по 16 ноября 1990 г.³⁰⁷; В.Г. Степанков с 16 ноября 1990 г.³⁰⁸ по 25 декабря 1990 г.³⁰⁹; Н.П. Медведев с 25 декабря 1990 г.³¹⁰ по 2 апреля 1993 г.; Н.Л. Ген с 2 апреля 1993 г.³¹¹ по 4 октября 1993 г.; 2) по вопросам социального и экономического развития автономных республик, автономных областей, автономных округов и малочисленных народов (с 25 сентября 1991 г.³¹² переименована в Комиссию по вопросам социального и экономического развития республик в составе РСФСР, автономной области, автономных округов и малочисленных народов). Председатель: З.А. Корнилова с 14 июня 1990 г.³¹³ по 4 октября 1993 г.; 3) по вопросам развития культур, языка, национальных традиций и охраны исторического наследия (с 25 сентября 1991 г. переименована в Комиссию по культурному и природному наследию народов РСФСР). Председатель: Р.С. Мухамадиев с 14 июня 1990 г.³¹⁴ по 4 октября 1993 г.

Комиссия по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям имела неформальный статус «идеологического центра» при работе над ключевыми вопросами в сфере межнациональных отношений. За 1990-1991 гг. в ней были созданы четыре

³⁰² ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 377. Л. 29.

³⁰³ *Meйep M.* Аналитические центры в системе российской демократии // Пределы Власти [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 1997. URL: http://old.russ.ru/antolog/predely/1/iz_knigi.htm (дата обращения 22.11.2021).

³⁰⁴ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 377. Л. 31.

³⁰⁵ Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 23.06.1993 № 5236-I «О комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 27, Ст. 1043.

³⁰⁶ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 377. Л. 32.

³⁰⁷ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 457. Л. 53.

³⁰⁸ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 457. Л. 54.

³⁰⁹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 457. Л. 58.

³¹⁰ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 457. Л. 59.

³¹¹ Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 02.04.1993 № 4744-I «О председателе Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 15, Ст. 535.

³¹² ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 667. Лл. 1-3.

³¹³ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 377. Л. 33.

³¹⁴ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 377. Л. 34.

подкомиссии: по национально-государственному устройству (С.А. Натанов³¹⁵); по вопросам репрессированных народов (А.Ф. Чайковский) (упразднена после создания отдельной Комиссии по этой же проблеме в декабре 1991 г.); по межнациональным отношениям (Г.Н. Сорокин³¹⁶); по работе с нацменьшинствами и связям с соотечественниками за рубежом³¹⁷ (А.Б. Сурков³¹⁸). Помимо комиссий Совета Национальностей были созданы и другие структуры, связанные со сферой межнациональных отношений. Был образован Комитет Верховного Совета РСФСР по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политики и сотрудничеству под председательством А.Г. Гранберга³¹⁹. В дальнейшем этот Комитет принял активное участие в разработке Федеративного договора³²⁰. Кроме того, с целью объединения законодательных усилий палат Верховного Совета РСФСР в сфере культурного и национального развития народов РСФСР была создана Комиссия Совета Республики Верховного Совета РСФСР по культуре под председательством Ф.Д. Поленова³²¹.

Следующим шагом российского руководства стало решение о подготовке новой Конституции РСФСР. С этой целью 16 июня 1990 г. была образована Конституционная комиссия³²², которой позднее было поручено принять участие и в подготовке Союзного договора. 22 июня 1990 г. I Съезд народных депутатов определил, что Совет Министров РСФСР отныне подчиняется только Съезду и Верховному Совету РСФСР, а непосредственное управление организациями, предприятиями и учреждениями на территории РСФСР сохраняется только за 8 союзными министерствами³²³. В соответствии с этим решением 14 июля 1990 г. был принят Закон РСФСР³²⁴, согласно которому оформлялась структура органов исполнительной власти, подчиняющихся непосредственно Совету Министров РСФСР. Был образован Государственный комитет РСФСР по социально-экономическому развитию Севера (Госкомсевер РСФСР), появление которого давно ждали представители коренных малочисленных народов Севера³²⁵. Кроме того, Государственный комитет РСФСР по национальным вопросам был преобразован в Государственный комитет РСФСР по делам

³¹⁵ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 675. Л. 2.

³¹⁶ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 675. Л. 35.

³¹⁷ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 675. Л. 42.

³¹⁸ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 675. Л. 72.

³¹⁹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 03.07.1990 № 68-1 «Об утверждении Комитета Верховного Совета РСФСР по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политики и сотрудничеству» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 5, Ст. 67.

³²⁰ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2383. Лл. 210-212.

³²¹ Постановление Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 04.07.1990 «Об утверждении Комиссии Совета Республики по культуре» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 5, Ст. 88.

³²² Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16.06.1990 № 37-1 «Об образовании Конституционной комиссии» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 3, Ст. 24.

³²³ Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 22.06.1990 № 63-1 «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР» // Советская Россия от 24.06.1990.

³²⁴ Закон РСФСР от 14.07.1990 № 101-1 «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 7, Ст. 100.

³²⁵ *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. С. 60.

национальностей (Госкомнац РСФСР). В связи с этим 26 июля 1990 г. было принято Распоряжение Совета Министров РСФСР № 907-р³²⁶, согласно которому в Госкомнаце РСФСР начались ликвидационные мероприятия, которые завершились только в январе 1991 г. Можно предположить, что преобразование Комитета и проведение ликвидационных мероприятий стали одной из причин замедления работы над Положением о Госкомнаце РСФСР.

Стоит сказать, что положение союзного центра осложнялось не только тем, что в июне – июле 1990 г. российское руководство проводило меры по «суверенизации» национальной политики РСФСР. На XXVIII Съезде КПСС М.С. Горбачев столкнулся с демаршем Б.Н. Ельцина и его сторонников (они заявили о своем выходе из КПСС), а также с ростом оппозиционности в союзных республиках. На Съезде М.С. Горбачеву не удалось продвинуть свой первый проект Союза Суверенных Социалистических Республик (СССР), в котором союзный центр обладал достаточно широкими полномочиями и в целом сохранял ведущее положение в отношениях с союзными республиками. После того как руководители союзных республик потребовали на Съезде представить более «мягкий проект» нового Союзного договора, М.С. Горбачев попытался исправить ситуацию, используя следующий за Съездом июльский Пленум ЦК КПСС. Прежде всего он радикально поменял состав Политбюро ЦК, включив в него всех первых секретарей компартий союзных республик. Это делалось для того, что показать союзным республикам готовность союзного центра совместно принимать ключевые решения. Кроме того, М.С. Горбачев инициировал усиление работы партийных структур в решении вопросов национальной политики. Секретарь ЦК А.Н. Гиренко был назначен ответственным за курирование вопросов в сфере межнациональных отношений³²⁷, а при нем была создана Постоянная комиссия по национальной политике. Принятые меры позволили М.С. Горбачеву в июле 1990 г. подготовить новый проект Союзного договора, который был более благосклонно принят руководителями союзных республик – проект Союза Суверенных Государств (ССГ). С этого момента началось деятельность рабочих групп Верховного Совета СССР и верховных советов союзных республик по согласованию позиций по вопросам будущего устройства Союза в рамках этого проекта³²⁸.

Примечательно, что Б.Н. Ельцин предпочел дистанцироваться от обсуждения проекта нового Союзного договора, направив основные усилия на подготовку Федеративного договора. Для координации работы по подготовке Федеративного договора 17 июля 1990 г. был создан Совет Федерации, состоящий из Председателя Верховного Совета РСФСР, председателей

³²⁶ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 39а. Л. 1.

³²⁷ «В Центральном Комитете КПСС» // Известия ЦК КПСС. – № 8. – 1990. – С. 5.

³²⁸ Союз можно было сохранить. Белая книга. Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства / [сост. А.С. Черняев и др.]. Изд. 2-е, пер. и доп. Москва, 2007. С. 170.

высших советов автономных республик, председателей Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов и 31 представителя от краев, областей и городов республиканского подчинения, определяемых Председателем Верховного Совета РСФСР³²⁹. После начала работы Совета Федерации было принято решение о проведении открытого конкурса на проект Федеративного договора³³⁰.

Дело в том, что Б.Н. Ельцин мог считать, что скорейшая разработка и подписание Федеративного договора не только укрепит его позиции, но и позволит перехватить инициативу у союзного руководства, стремящегося заручиться поддержкой автономных образований РСФСР для реализации «плана автономизации», который предусматривал их выход из состава РСФСР в ходе подписания нового Союзного договора³³¹. Для того, чтобы получить поддержку автономных образований РСФСР при подготовке Федеративного договора, Б.Н. Ельцин решил «оседлать» растущие в них суверенизаторские настроения³³² и открыто поддержать их в стремлении повысить свой статус³³³. 6 августа 1990 г. в Казани он произнес знаменитую фразу «*берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить*», повторив ее затем два дня спустя практически в неизменном виде в Уфе: «*вы возьмите ту долю власти, которую сами можете проглотить*». В результате своими выступлениями Б.Н. Ельцин «дал добро» на начало «парада суверенитетов» в РСФСР³³⁴, в ходе которого с августа по октябрь 1990 г. большинство автономных республик провозгласили себя ССР в составе РСФСР. Таким образом Б.Н. Ельцин хотел показать себя демократическим защитником интересов национальных республик РСФСР и сторонником расширения их прав и полномочий.

«Парад суверенитетов» стал одной из причин дестабилизации ситуации в РСФСР. На волне «суверенизаторского экстаза» в национальных республиках под видом борьбы за суверенитет стали расти антирусские настроения. С августа 1990 г. в Татарской АССР риторика ее руководства приобрела националистические черты³³⁵, не говоря уже об открытой поддержке

³²⁹ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.07.1990 № 108-I «О федеративном договоре» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. - № 8, Ст. 112.

³³⁰ О конкурсе на лучший вариант проекта Федеративного договора РСФСР [Электронный ресурс]: Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 06.08.1990 № 128-I // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».

³³¹ Паин Э.А. Этничность, нация и политика: критические очерки по этнополитологии. Москва, 2023. С. 241-242, 252-253.

³³² Шахрай С.М. Как я написал Конституцию эпохи Ельцина и Путина. С. 132.

³³³ Тетугев А.И. Межнациональные отношения на Северном Кавказе. С. 95-96; Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте (этнография чеченской войны). Москва, 2001. С. 206-207.

³³⁴ Колтон Т. Ельцин. С. 232-233; Синцов Г.В. Роль и последствия «парада суверенитетов» 1990-1991 гг. В становлении и развитии Российской государственности // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2019. – № 1 (49). – С. 59-66.

³³⁵ Ершова Г.Н. Особенности агитационно-пропагандистских документов национальных общественно-политических объединений Татарстана. По материалам Государственного архива Республики Татарстан 1988-1996 гг. / Г.Н. Ершова, Ю.Н. Ершова, А.В. Овчинников // Вестник архивиста. – 2020. – № 4. – С. 1107-1118.

националистов³³⁶. В сентябре 1990 г. вспыхнул межнациональный конфликт в Тувинской АССР³³⁷, результатом которого стал массовый исход русского населения из автономной республики³³⁸. Руководители национальных республик РСФСР все чаще использовали националистическую риторику для шантажа российского руководства³³⁹. «Парад суверенитетов» спровоцировал и появление проектов по созданию новых республик путем их отсоединения от существующих (проекты разделения Чечено-Ингушской Республики, Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики и Республики Дагестан)³⁴⁰. Ситуация усугублялась из-за того, что, желая получить лояльность национальных республик РСФСР, часть демократического окружения Б.Н. Ельцина доходила до крайностей, безоговорочно поддерживая любые движения националистов³⁴¹ (яркий примером этого можно считать взгляды Г.В. Старовойтовой, которая была одним из главных идеологов «парада суверенитетов», который она считала проявлением «демократического национализма»). При этом российское руководство далеко не всегда получало желаемую лояльность, поскольку национальные республики РСФСР вели свою «игру», желая участвовать одновременно и в процессе суверенизации в рамках РСФСР, и в процессе подготовки нового Союзного договора³⁴², чтобы последовательно пройти путь от автономного образования в составе РСФСР до союзной республики в новом Союзе. Тем не менее к осени 1990 г. Б.Н. Ельцин смог добиться кратковременного укрепления позиций РСФСР.

Стоит отметить, что начало работы по подготовке проекта нового Союзного договора серьезным образом повлияло на состояние сферы межнациональных отношений. Направив основные усилия на проведение консультаций по подготовке проекта³⁴³, союзное руководство резко сократило свое участие по многим направлениям национальной политики. Единственной серьезной акцией была попытка поднять вопрос об организации работы Госкомнаца СССР, который спустя полгода после своего создания так и оставался органом «на бумаге». 17 августа 1990 г. был назначен Заместитель Председателя Госкомнаца СССР³⁴⁴. Им стал народный депутат СССР М.С. Минасбекян, которому М.С. Горбачев предлагал стать председателем, но

³³⁶ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 34. Лл. 2-4.

³³⁷ Жорницкая М.Я. Национальная ситуация в Тувинской АССР и Хакасской АО (май–июнь 1990 г.) // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1991. – № 18. – С. 1-14; Этнические аспекты политических институтов и процессов: монография / под ред. О.И. Зазнаева, М.Х. Фарукшина. Москва, 2021. С. 246.

³³⁸ Пишук М.Д. «Русский исход»: Этнополитический конфликт в Республике Тыва в 1990–1993 гг. // Войны в истории. Исторические документы и актуальные проблемы археографии, архивоведения и источниковедения, российской и всеобщей истории нового и новейшего времени: Сборник материалов Десятой международной конференции молодых ученых и специалистов «Сlio-2020» / [отв. ред. А.К. Сорокин]. Москва, 2020. С. 217-220.

³³⁹ Зорин В.Ю. От национальной политики к этнокультурной. С. 146.

³⁴⁰ Круглов В.Н. Процессы районирования РСФСР/РФ: 1990-2007 гг. С. 23-24.

³⁴¹ Зорин В.Ю. От национальной политики к этнокультурной. С. 126-127.

³⁴² ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 10. Д. 109. Лл. 132-134.

³⁴³ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 1. Д. 173. Лл. 341-342.

³⁴⁴ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 162. Д. 2150. Л. 7.

тот отказался из-за нежелания расставаться с депутатским мандатом³⁴⁵. Вероятно, нежелание М.С. Минасбеяна могло отражать более сложную проблему: можно предположить, что никто не хотел занимать пост Председателя Госкомнаца СССР, чтобы не стать «официально ответственным» за происходящие процессы в сфере межнациональных отношений в СССР (тем более что ситуация становилась все хуже). Примечательно, что Н.И. Рыжков просил М.С. Минасбеяна написать Положение о Госкомнаце СССР, но сделать этого не удалось. М.С. Минасбеян объяснял это тем, что союзное руководство не выделило средств на организацию работы Комитета (в связи с этим можно воспринимать должность М.С. Минасбеяна как «почетный титул»). Вероятно, он посчитал нецелесообразным разрабатывать столь важный документ «на добровольных началах». В конечном счете, попытка сдвинуть с «мертвой точки» вопрос о Госкомнаце СССР провалилась, так и не начавшись. Причина этого крылась в том, что союзное руководство решило, что сможет урегулировать все ключевые вопросы в сфере межнациональных отношений в рамках подготовки проекта нового Союзного договора.

Со стороны российского руководства таких ожиданий не было. Причем это касалось не только проекта нового Союзного договора, но и проекта Федеративного договора. Вероятно, это и было причиной того, что в РСФСР продолжалась активная работа по развитию государственных институтов национальной политики. Для усиления участия Совета Министров РСФСР в решении вопросов в сфере межнациональных отношений, 29 октября 1990 г. в Управлении Делами была создана Референтура по вопросам федерации и национальных отношений во главе с Г.Н. Осколковым³⁴⁶, которая занималась сбором информации о ситуации в сфере межнациональных отношений и подготовкой материалов для членов Совета Министров. 1 ноября 1990 г. был учрежден Фонд социального развития России «Возрождение»³⁴⁷, одной из задач которого стало оказание помощи гражданам, пострадавшим от межнациональных конфликтов (прежде всего речь шла о работе с беженцами).

5 ноября 1990 г. было принято Постановление Совета Министров РСФСР³⁴⁸, которое касалось общих вопросов деятельности Госкомнаца РСФСР. Отметим, что в Постановлении рекомендовалось образовать в регионах органы или структурные подразделения, ответственные за проведение единой государственной политики в области национального развития. В

³⁴⁵ Крестовская К. Михаилу Минасбеяну 80 лет // Региональная общественная организация «Центр поддержки Русско-Армянских стратегических и общественных инициатив» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2014. 13 апреля. URL: <https://russia-armenia.info/node/6379> (дата обращения 15.08.2021).

³⁴⁶ Постановление Совета Министров РСФСР от 29.10.1990 № 476 // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».

³⁴⁷ Об учреждении Фонда социального развития России «Возрождение» [Электронный ресурс]: Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 01.11.1990 № 299-I // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».

³⁴⁸ Постановление Совета Министров РСФСР от 05.11.1990 № 484 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по делам национальностей» // СП РСФСР. – 1991. – № 3, Ст. 37.

Постановлении было установлено, что Комитет осуществляет свою деятельность по следующим направлениям: взаимодействует с органами государственной власти и управления РСФСР всех уровней по вопросам национально-государственного устройства; осуществляет контроль за исполнением органами управления законодательства РСФСР по национальным вопросам, готовит предложения по его совершенствованию; анализирует тенденции в межнациональных отношениях и организует при взаимодействии с другими республиканскими и местными органами работу по урегулированию возникающих межнациональных конфликтов; разрабатывает предложения по комплексному развитию экономики и социальной сферы автономных образований, а также этнических групп, проживающих за пределами своих национальных образований или не имеющих их на территории РСФСР; содействует всем народам в удовлетворении законных запросов в сфере образования, сохранении и развитии национальной культуры и народного творчества, использовании СМИ, свободном развитии родного языка и национально-русского двуязычия; изучает проблемы подготовки национальных кадров; сотрудничает с иностранными и международными организациями и общественными движениями, участвующими в проведении национальной политики.

Примечательно, что размер Комитета был уменьшен по сравнению с маем 1990 г. – предельная численность центрального аппарата была ограничена 135 штатными единицами (без обслуживающего персонала и охраны зданий). Тем не менее указывалось, что вопрос об увеличении численности Комитета будет дополнительно рассмотрен в 1-м полугодии 1991 г. *«в связи с принятием деклараций о суверенитете автономными республиками и изменением статуса других автономных образований»*. Возможно, это означало возвращение к идее о формировании региональных подразделений Комитета в национальных республиках РСФСР. Постановлением было определено, что Комитет имеет право на 3 заместителей Председателя, в том числе одного первого заместителя, и на Коллегию в составе 9 человек.

Почти сразу после этого, 21 ноября 1990 г. новым Председателем Госкомнаца РСФСР был назначен Л.П. Прокопьев³⁴⁹ (с 14 июля 1990 г. и до его назначения и.о. Председателя де-факто был заместитель Председателя В.Е. Серяков), который с 1975 по 1989 гг. занимал должность Председателя Совета Министров Чувашской АССР, а после переведен на работу в Аппарат Верховного Совета РСФСР. Когда в марте 1990 г. был назначен А.М. Беляков, он считался фигурой союзного центра, однако к ноябрю 1990 г. ситуация изменилась. Российское руководство хотело найти более подходящего человека, который мог бы реализовывать новый курс Б.Н. Ельцина в национальной политике. Вероятно, Л.П. Прокопьева выбрали по следующим причинам: 1) он был менее консервативным, чем А.М. Беляков; 2) он был чувашем,

³⁴⁹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 21.11.1990 № 342-1 «Об утверждении состава Совета Министров РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. - № 25, Ст. 314.

а не русским, что было важно в условиях суверенизаторской риторики федеративного центра; 3) проработав много лет в Чувашской АССР, в которой был сложный этнический состав населения, он хорошо знал специфику межнациональных отношений. При этом Л.П. Прокопьев не был политическим радикалом, и тем самым подходил на роль того, кто не оказался бы чрезмерно вовлечен в процесс «парада суверенитетов», создав угрозу для позиций федерального центра. Таким образом Б.Н. Ельцин, назначая Л.П. Прокопьева, мог показывать национальным республикам РСФСР начало процесса «демократизации» национальной политики (т.е. отход от консервативных взглядов союзного центра) и готовность к сотрудничеству в решении проблем в сфере межнациональных отношений.

В ноябре 1990 г. российское руководство обратило внимание и на другую важную проблему. Как уже говорилось ранее, рост числа межнациональных конфликтов в союзных республиках привел к тому, что на территории РСФСР оказалось огромное количество беженцев. Поскольку союзное руководство не могло справиться с этой проблемой, в РСФСР решили действовать самостоятельно³⁵⁰. В результате 22 ноября 1990 г. в целях реализации государственной политики в области регулирования миграционных процессов, заключения межреспубликанских договоров в области миграции и координации работы территориальных органов управления была создана Комиссия при Совете Министров РСФСР по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам во главе с И.Т. Гавриловым³⁵¹. Кроме того, было образовано республиканское объединение по делам беженцев и вынужденных переселенцев (Объединение «Миграция») Министерства труда РСФСР, которое должно было отвечать за организацию приема и временного размещения беженцев, их трудоустройство, координацию работы по созданию социально-бытовых условий в местах нового проживания граждан, прибывающих в РСФСР из других союзных республик. Было одобрено создание Российского фонда помощи беженцам, а регионам было рекомендовано при необходимости создать свои территориальные миграционные службы. Решение о создании Комиссии стало первым шагом к созданию в будущем полноценной миграционной системы. При этом стоит отметить, что в связи с тем, что проблемы миграции были напрямую связаны со сферой межнациональных отношений, решением многих вопросов в этой области продолжил заниматься Госкомнац РСФСР, который наладил тесный контакт с Минтрудом РСФСР³⁵².

Тем временем в ноябре – декабре 1990 г. российское руководство столкнулось с активным сопротивлением национальных республик РСФСР при подготовке проекта новой

³⁵⁰ О дополнительных мерах по оказанию помощи в размещении беженцев, прибывающих в РСФСР [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров РСФСР от 19.07.1990 № 257 // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».

³⁵¹ Постановление Совета Министров РСФСР от 22.11.1990 № 539 «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» // СП РСФСР. – 1991. - № 4, Ст. 49.

³⁵² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 30. Лл. 1-68.

Конституции РСФСР³⁵³. Из-за этого Б.Н. Ельцин был вынужден переключить свои усилия на Федеративный договор. Однако проблема заключалась в том, что для того, чтобы позиции РСФСР при заключении Федеративного договора были как можно более сильными по сравнению с позициями национальных республик РСФСР, нужно было добиться максимальных позиций для РСФСР при заключении нового Союзного договора. В связи с этим Б.Н. Ельцин отказался от проводимой ранее кампании по бойкотированию участия в подготовке проекта нового Союзного договора³⁵⁴ и 11 декабря 1990 г. поддержал решение Съезда народных депутатов РСФСР³⁵⁵, в котором говорилось о решимости РСФСР быть полноправным субъектом обновленного Союза ССР и о готовности участвовать в разработке проекта нового Союзного договора на принципах Декларации о государственном суверенитете. Участвовать в разработке проекта было поручено образованной 15 декабря 1990 г. Комиссии Съезда по разработке предложений к проекту Союзного договора³⁵⁶. Пользуясь тем, что российское руководство выразило свое согласие на участие в подготовке проекта нового Союзного договора, М.С. Горбачев 24 декабря 1990 г. инициировал принятие на IV Съезде народных депутатов СССР решения о проведении референдума по вопросу сохранения Союза ССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик³⁵⁷.

В январе 1991 г. обострилась ситуация в Литовской ССР, что в дальнейшем привело к трагическим событиям в Вильнюсе. Противники союзного центра поспешили воспользоваться этими событиями, чтобы настроить общественное мнение против Президента СССР, КПСС и Союза ССР как единого государства³⁵⁸. Острая реакция союзных республик была связана с тем, что они опасались победы консервативного крыла союзного руководства и его возвращения к авторитарным методам управления³⁵⁹. Произошедшее в Литовской ССР свидетельствовало не только об ухудшении ситуации в сфере межнациональных отношений³⁶⁰, но и об усиливающейся деградации союзных органов государственной власти, отвечающих за проведение национальной политики. Казалось бы, случившееся должно было стать поводом для усиления деятельности союзного центра на этом направлении, но происходило обратное.

³⁵³ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 271-280.

³⁵⁴ Лукашин А.В. Проблемы разработки и заключения нового Союзного Договора. С. 138-139.

³⁵⁵ Об итогах обмена мнениями о принципах заключения союзного договора [Электронный ресурс]: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 11.12.1990 № 410-I // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

³⁵⁶ Об образовании Комиссии Съезда народных депутатов РСФСР по разработке предложений к проекту Союзного договора [Электронный ресурс]: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 15.12.1990 № 417-I // Документ не опубликован. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

³⁵⁷ Постановление Съезда народных депутатов СССР от 24.12.1990 № 1856-I «О проведении референдума СССР по вопросу о Союзе Советских Социалистических Республик» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 52, Ст. 1161.

³⁵⁸ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 6. Д. 323. Лл. 98-101.

³⁵⁹ Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А. Перестройка и крах СССР. С. 136.

³⁶⁰ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 774. Лл. 1-37.

В феврале 1991 г. в Верховном Совете СССР стали обсуждать вопрос о значительном сокращении штатов и полномочий комиссий Совета Национальностей, против чего выступил Г.С. Таразевич, заявивший, что такие действия превратят Верховный Совет в однопалатный парламент³⁶¹. Однако ему не удалось как-либо повлиять на ситуацию и в марте 1991 г. в рамках сокращения деятельности Совета Национальностей была упразднена Комиссия по вопросам развития культуры, языка, национальных и интернациональных традиций, охраны исторического наследия³⁶². Часть ее функций была передана Комиссии по национальной политике и межнациональным отношениям. Одновременно с этим началось сокращение финансирования других комиссий Совета Национальностей. В это же время был снова поднят вопрос о дальнейшей судьбе Госкомнаца СССР³⁶³. Председатель Совета Национальностей Р.Н. Нишанов призывал М.С. Горбачева выделить средства на его деятельность, но безуспешно³⁶⁴.

Положение союзного центра осложнялось еще и тем, что Б.Н. Ельцин использовал события в Вильнюсе как повод для новой атаки на союзное руководство. Прежде всего он заявил, что РСФСР намерена проводить собственную политическую линию при подготовке проекта нового Союзного договора, для чего было усилено сотрудничество с Украинской ССР, Белорусской ССР и Казахской ССР³⁶⁵. 30 января 1991 г. было утверждено Положение о Совете Федерации³⁶⁶, состав которого был расширен до 88 человек³⁶⁷ (прежде всего за счет привлечения представителей национальных республик РСФСР). Согласно Положению, Совет Федерации являлся координационным органом по развитию федеративных отношений, определению и согласованию национальной и социально-экономической политики. Основные задачи Совета Федерации РСФСР выглядели следующим образом: 1) развитие федеративных отношений; 2) обсуждение наиболее важных законопроектов в сфере межнациональных отношений; 3) выработка общей позиции по отношению к проекту нового Союзного Договора; 4) обеспечение участия субъектов федерации в реализации конституционных положений о национально-государственном устройстве РСФСР; 5) выработка рекомендаций по урегулированию межнациональных и территориальных споров. Можно заметить, что функционал Совета Федерации вышел далеко за рамки подготовки Федеративного договора и был существенно расширен за счет вопросов, связанных со сферой межнациональных

³⁶¹ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 6. Д. 306. Лл. 10-11.

³⁶² ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 5. Д. 475. Л. 16.

³⁶³ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 6. Д. 306. Л. 13.

³⁶⁴ ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 6. Д. 308. Л. 3.

³⁶⁵ *Пихоя Р.Г.* Москва. Кремль. Власть. С. 250-251.

³⁶⁶ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.01.1991 № 564-I «О Положении «О Совете Федерации РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 6, Ст. 97.

³⁶⁷ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.01.1991 № 563-I «О Совете Федерации» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 6, Ст. 96.

отношений. Б.Н. Ельцин считал, что привлечение руководителей национальных республик к обсуждению этих вопросов позволит улучшить с отношениями с ними.

Б.Н. Ельцин не ограничился вопросами подготовки проекта нового Союзного договора и 7 февраля 1991 г. было принято решение о проведении референдума по введению должности Президента РСФСР³⁶⁸. Предвыборная компания Б.Н. Ельцина строилась на критике союзного руководства. 19 февраля 1991 г. он в прямом эфире на телевидении заявил, что категорически не согласен с политикой М.С. Горбачева и призвал к его отставке³⁶⁹. Резкое усиление антигорбачевского курса встретило сопротивление в Верховном Совете РСФСР, в котором сформировалась «антиельцинская фронда»³⁷⁰. 21 февраля 1991 г. было оглашено «письмо шести» (Б.М. Исаев, В.Б. Исаков, Р.Г. Абдулатипов, А.А. Вешняков, В.Г. Сыроватко и С.П. Горячева), в котором резко критиковался авторитарный стиль работы Б.Н. Ельцина и его инициатива по проведению референдума. Позднее, на III Съезде народных депутатов РСФСР часть народных депутатов открыто выступила против расширения полномочий Б.Н. Ельцина. Возникновение «антиельцинской фронды» заставило Б.Н. Ельцина на некоторое время смягчить риторику в отношении М.С. Горбачева и союзного центра.

Еще одной причиной смягчения риторики Б.Н. Ельцина стали итоги всесоюзного референдума 17 марта 1991 г., на котором большинство граждан СССР проголосовало за сохранение единого государства. Результаты всесоюзного референдума заставили руководителей союзных республик умерить свои амбиции, смягчить критику в адрес союзного центра и вернуться за стол переговоров для обсуждения вопросов о подготовке проекта нового Союзного договора. 5 апреля 1991 г. Б.Н. Ельцин подтвердил намерение РСФСР подписать новый Союзный договор³⁷¹, после чего РСФСР присоединилась к консультативным встречам рабочих групп союзных республик в рамках «новоогаревского процесса» (формат «9+1») ³⁷². 23 апреля 1991 г. М.С. Горбачев добился от представителей союзных республик совместного заявления с подтверждением намерений доработать и заключить новый Союзный договор с учетом итогов всесоюзного референдума. Более того, М.С. Горбачев решил пойти «ва-банк» и 24-25 апреля 1991 г. на Пленуме ЦК КПСС разыграл спектакль со своей «отставкой», благодаря которому ему удалось заручиться партийной поддержкой и добиться временной консолидации союзного центра для дальнейшего продвижения нового Союзного договора.

³⁶⁸ Постановление Верховного Совета РСФСР от 07.02.1991 № 581-I «О мерах по обеспечению проведения референдума СССР и референдума РСФСР 17 марта 1991 года» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 6, Ст. 104.

³⁶⁹ Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А. Перестройка и крах СССР. С. 137.

³⁷⁰ Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства. С. 184.

³⁷¹ Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 05.04.1991 № 1017-I «О Союзе Суверенных Республик (Союзном договоре) и порядке его подписания» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 16, Ст. 502.

³⁷² Лукашин А.В. Проблемы разработки и заключения нового Союзного Договора. С. 140-142.

На фоне укрепления позиций союзного центра ситуация в РСФСР в марте – апреле 1991 г., наоборот, осложнилась, даже несмотря на то, что Б.Н. Ельцин добился принятия Закона РСФСР «О Президенте РСФСР»³⁷³, который давал для Президента РСФСР весьма широкие полномочия. Дело в том, что при подготовке Федеративного договора росло сопротивление национальных республик РСФСР, которые требовали все большего расширения своих прав и полномочий³⁷⁴. Б.Н. Ельцин пытался отстоять «умеренный» проект Федеративного договора³⁷⁵, но в конечном счете был вынужден уступить требованиям национальных республик РСФСР³⁷⁶. Кроме того, давали о себе знать и последствия «парада суверенитетов». В марте – апреле 1991 г. обострились многие межнациональные конфликты на территории РСФСР.

Одним из наиболее болезненных стал «немецкий вопрос»³⁷⁷, ключевой проблемой которого был вопрос о воссоздании Республики немцев Поволжья, против чего местными властями тех областей, где предполагалось ее воссоздание, в 1990-1991 гг. была развернута масштабная «антинемецкая компания»³⁷⁸. С учетом того, что союзное руководство было неспособно решить «немецкий вопрос», в Совете Национальностей выступали за то, чтобы создать Государственный комитет РСФСР по восстановлению АССР немцев Поволжья³⁷⁹. Необходимость этого объяснялась не только политическими мотивами, но и экономической «подноготной» «немецкого вопроса»: дело в том, что ФРГ предоставляла СССР *80% от всего объема зарубежной помощи*³⁸⁰. В связи с этим успешное, или по крайней мере имитирующее «успешность», решение «немецкого вопроса» имело особое значение для РСФСР, для которой финансовая помощь ФРГ могла стать хорошим «подспорьем». Однако в Госкомнаце РСФСР считали, что следует ограничиться созданием в Комитете Отдела по восстановлению прав репрессированных народов³⁸¹. Объяснялось это тем, что создание отдельного государственного комитета станет поводом для других народов потребовать того же. В конце концов 22 апреля 1991 г. было принято решение создать Комиссию при Президиуме Верховного Совета РСФСР по проблемам советских немцев³⁸². Комиссия должна была разработать и представить на

³⁷³ Закон РСФСР от 24.04.1991 № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 17, Ст. 512.

³⁷⁴ Шевелев Д.Н. Взаимодействие Центра и регионов в период разработки Федеративного договора 1992 г. С. 95-104.

³⁷⁵ Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 05.04.1991 № 1016-1 «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 16, Ст. 501.

³⁷⁶ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 357. Лл. 1-8.

³⁷⁷ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 3. Лл. 11-13; Там же. Ф. Р-9654. Оп. 6. Д. 315. Лл. 17-18.

³⁷⁸ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 3. Лл. 14-16; Там же. Ф. Р-5446. Оп. 162. Д. 186. Лл. 43-61.

³⁷⁹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 706. Л. 14.

³⁸⁰ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 163. Д. 1192. Л. 18.

³⁸¹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 15. Л. 41.

³⁸² Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 22.04.1991 № 1049-1 «О неотложных мерах по урегулированию проблем советских немцев на территории РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 17, Ст. 525.

рассмотрение Верховного Совета РСФСР концепцию социально-экономической и политической программы по восстановлению государственности советских немцев на территории РСФСР. Кроме того, совместно с Госкомнацем РСФСР Комиссия должна была изучить вопрос о возможности учреждения национально-территориальных образований в местах компактного проживания советских немцев на территории РСФСР.

Помимо прочего российское руководство столкнулось с критикой со стороны национальных движений, которые требовали решения вопросов, связанных с реабилитацией репрессированных народов. Под их давлением 26 апреля 1991 г. был принят Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов»³⁸³, который в будущем станет одной из причин нескольких межнациональных конфликтов на территории РСФСР³⁸⁴. Дело в том, что в этом законе предусматривалась территориальная реабилитация репрессированных народов, однако ее механизм не был прописан³⁸⁵. В законе содержалось множество размытых и популистских формулировок, что привело к тому, что реализовать на практике заявленную территориальную реабилитацию было невозможно. Ситуация усугублялась еще и тем, что представители репрессированных народов стали самостоятельно интерпретировать положения закона, что вызвало необоснованные ожидания от российского руководства.

На этом фоне в феврале – апреле 1991 г. обсуждался проект Положения о Госкомнаце РСФСР. 8 мая 1991 г. Положение было утверждено³⁸⁶. Было установлено, что Комитет является республиканским органом государственного управления по вопросам национальностей и национальных отношений и в своей деятельности подчиняется Совету Министров РСФСР. Задачи Комитета из Положения в целом повторяли задачи из Постановления от 5 ноября 1990 г. (5 из 7 задач имели одинаковое содержание). Однако две задачи из Постановления *«взаимодействие с органами государственной власти и управления РСФСР всех уровней по вопросам национально-государственного устройства»* и *«государственный контроль за исполнением органами управления законодательства РСФСР по национальным вопросам, подготовку предложений по его совершенствованию»* были заменены одной задачей: *«проведение единой государственной политики в РСФСР в области национальных отношений с учетом особенностей каждой нации, народности, этнической группы»*. Вероятнее всего, смысловое содержание было идентичным. Кроме того, Положением была добавлена одна новая

³⁸³ Закон РСФСР от 26.04.1991 № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 18, Ст. 572.

³⁸⁴ *Бугай Н.Ф.* Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 33-34; *Он же.* Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 448; *Мякишев А.П.* Межнациональные отношения и Совет Национальностей. С. 552-553.

³⁸⁵ Национальная политика России: история и современность. С. 603-604.

³⁸⁶ Об утверждении Положения о Государственном комитете РСФСР по делам национальностей [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров РСФСР от 08.05.1991 № 265 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Кодекс».

задача для Комитета: *«разработка предложений по осуществлению научных исследований в области национального развития и координация этой работы»*. С утверждением Положения Комитет впервые получил четкий перечень своих функций, который оказался довольно обширным (более 20). Исходя из анализа этих функций можно сказать, что в деятельность Комитета включили некоторые социально-экономические, культурные, демографические и миграционные вопросы, которые «привязывались» к сфере межнациональных отношений. Примечательно, что в Положении, указывалось, что *«решения, принимаемые Комитетом в пределах его компетенции, являются обязательными для исполнения министерствами, ведомствами, а также объединениями, предприятиями и организациями, независимо от их подчиненности»*. С учетом того, что во всех остальных случаях в Положении четко указывалась союзная или республиканская принадлежность органов власти, можно предположить, что отсутствие этого указания предполагало, что российское руководство «негласно» показало, что решения Комитета касаются и союзных органов. Утверждение Положения позволило начать мероприятия по улучшению организации деятельности Госкомнаца РСФСР.

16 мая 1991 г. было принято Постановление Верховного Совета РСФСР, в котором были сформулированы основные принципы национально-государственного устройства РСФСР³⁸⁷. В документе отразилась сложная дилемма российского руководства, которое с одной стороны, выступало за территориальную целостность РСФСР, а с другой – подчеркивала право народов на самоопределение. С учетом новых реалий документ подтверждал право Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакаской автономных областей на преобразование в республики в составе РСФСР. Более того, признавалось право всех автономных областей и автономных округов на выход из состава краев и областей. В этом смысле российское руководство давало «карт-бланш» для дальнейших национально-государственных преобразований внутри РСФСР. В документе подчеркивалась важность завершения разработки проектов Законов РСФСР «О национальной автономии», «Об административно-территориальных образованиях (крае и области) РСФСР» и «О гарантиях равноправного развития национальных меньшинств». Вся совокупность положений этого документа указывала на то, что российское руководство стремилось сохранить лояльность национальных республик РСФСР, но вместе с тем хотело создать определенные законодательные рамки для продолжающегося «парада суверенитетов» (в 1990 г. речь шла о национальных республиках РСФСР, а в 1991 г. об автономных округах и областях), чтобы придать ему правомочный вид.

³⁸⁷ Постановление Верховного Совета РСФСР от 16.05.1991 № 1247-1 «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (О Федеративном договоре)» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 22, Ст. 770.

Деятельность российского руководства свидетельствовала о его стремлении навести порядок в сфере межнациональных отношений. В мае 1991 г. российское руководство выступило с инициативой разработать проект «Основ законодательства РСФСР о национальной политике», в котором предлагалось закрепить основные принципы и механизмы реализации национальной политики РСФСР³⁸⁸. Однако попытка обсудить этот вопрос с представителями национальных республик РСФСР натолкнулась на жесткое сопротивление с их стороны. Несмотря на то, что проект Основ так и не удалось разработать, тот факт, что российское руководство подняло этот вопрос, говорит о том, что оно осознавало необходимость создания концептуальных документов по национальной политике, которые должны были бы заменить документы, принимаемые по «политическим мотивам» под давлением национальных движений или национальных республик РСФСР. В частности, это проблема проявилась, когда российское руководство столкнулось с трудностями в реализации Закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. Для разработки практических механизмов этого закона 3 июня 1991 г. было создано несколько комиссий при Верховном Совете РСФСР по подготовке предложений по реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» в республиках и областях РСФСР³⁸⁹: по Республике Дагестан, по Кабардино-Балкарской ССР, по Калмыцкой ССР, по Северо-Осетинской ССР, по Чечено-Ингушской Республике, по Карачаево-Черкесской автономной области и по немцам Поволжья. 7 июня 1991 г. была создана рабочая группа Верховного Совета РСФСР по подготовке документа о политической реабилитации насильственно депортированных народов³⁹⁰, которая должна была работать совместно с созданными комиссиями. В связи с тем, что одним из первых последствий Закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. было обострение «казачьего вопроса» на Северном Кавказе³⁹¹, при Верховном Совете была создана рабочая группа по подготовке документа о политической реабилитации казачества³⁹².

Растущая активность российского руководства в сфере межнациональных отношений, вероятно, могла быть связана и с подготовкой Б.Н. Ельцина к выборам Президента РСФСР. Нужно отметить, что в ходе предвыборной кампании Б.Н. Ельцин выступал с яркими акциями по защите прав репрессированных народов, и вместе с тем дистанцировался от проблем,

³⁸⁸ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 916. Лл. 68-70.

³⁸⁹ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.06.1991 № 1360-I «О комиссиях для подготовки предложений по реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» в республиках и областях РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 23, Ст. 807.

³⁹⁰ Распоряжение Первого заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР от 07.06.1991 № 1373-I «О создании рабочей группы по подготовке нормативных актов о политической реабилитации насильственно депортированных народов» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 24, Ст. 817.

³⁹¹ Бугай Н.Ф. Казаки Юга России: конститутивность, эволюция, современность (XX–XXI вв.): исторический экскурс. Москва, 2015. С. 83-89.

³⁹² О создании рабочей группы по подготовке проекта нормативного акта о политической реабилитации казачества [Электронный ресурс]: Распоряжение Первого заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР от 07.06.1991 № 1374-I // Документ опубликован не был. Доступ из НТЦ «Система».

решение которых могло ухудшить отношения с национальными республиками РСФСР (в частности, сознательно «обходила» проблема защиты прав русского населения на территории национальных республик РСФСР и союзных республик³⁹³). После того, как 12 июня 1991 г. Б.Н. Ельцин одержал победу и стал Президентом РСФСР, он получил возможность действовать более уверенно в сфере межнациональных отношений.

Первое что было начато, это организация материально-технического и финансового обеспечения деятельности Госкомсевера РСФСР³⁹⁴. До июня 1991 г. существовала сложная ситуация, при которой согласно Постановлению Совета Министров РСФСР от 4 февраля 1991 г.³⁹⁵ Госкомсевер РСФСР отвечал за развитие районов Севера, однако не имел Положения, в котором были бы четко прописаны его задачи и функции. В связи с этим 14 июня 1991 г. было утверждено Положение о Госкомсевере РСФСР³⁹⁶, согласно которому он являлся республиканским органом государственного межотраслевого управления и подчинялся Совету Министров РСФСР. Были обозначены основные задачи Комитета: 1) формирование и проведение единой социально-экономической политики развития районов Севера; 2) содействие совершенствованию самоуправления территорий, развитию производственных и социальных инфраструктур, комплексному и экологически оптимальному использованию природных ресурсов районов Севера; 3) создание необходимых условий для развития малочисленных народов Севера, осуществление мер по защите их прав и законных интересов, сложившихся уклада жизни и культуры, развитие традиционных отраслей хозяйствования как основы жизнедеятельности этих народов.

Примечательно, что если из двух задач Комитета одна относилась к сфере межнациональных отношений (обеспечение условий развития коренных малочисленных народов Севера), то из 17 функций Комитета только 3 непосредственно касались этой сферы. Это отражало двойственный статус Комитета, который с одной стороны воспринимался как государственный институт национальной политики (на этом настаивали национальные движения коренных малочисленных народов Севера, требующих наличия специального государственного для решения их проблем), а с другой по своим полномочиям скорее являлся государственным органом по социально-экономическому развитию Севера. Согласно Положению, Комитет получил широкие возможности по созданию предприятий и организаций (это было связано с необходимостью решать вопросы «северного завоза» для населения Севера), а также региональных органов. Кроме того, при Комитете был создан

³⁹³ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 27. Лл. 23-25.

³⁹⁴ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1926. Лл. 91-94.

³⁹⁵ О некоторых мерах по социально-экономическому развитию районов Севера [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров РСФСР от 04.02.1991 № 76 // Документ опубликован не был. Доступ из НТЦ «Система».

³⁹⁶ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 864. Лл. 15-38.

Координационно-консультативный совет, состоящий из представителей государственных органов, научного сообщества и общественных организаций.

После утверждения Положения Госкомсевер РСФСР стал активно сотрудничать с Верховным Советом РСФСР в вопросах разработки «северного законодательства»³⁹⁷. Одновременно с этим начался процесс по созданию региональных отделов Комитета, который затянулся до осени 1991 г.³⁹⁸, пока на базе структур Госплана СССР не были созданы Региональные центры Госкомсевера РСФСР³⁹⁹, задача которых состояла в реализации принятых Комитетом решений и в сборе информации о ситуации в сфере межнациональных отношений на Севере⁴⁰⁰. Кроме того, 8 июля 1991 г. была создана депутатская Ассамблея малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, основная задача которой заключалась в представлении их интересов в Верховном Совете РСФСР⁴⁰¹.

Помимо работы на «северном направлении», российское руководство инициировало проведение первой «законодательной унификации» в РСФСР. С этой целью Госкомнац РСФСР должен был выявлять правовые противоречия между Законами РСФСР и актами, которые принимались национальными республиками РСФСР⁴⁰². Это решение свидетельствовало о стремлении российского руководства продолжить, начатое в мае 1991 г., «ужесточение» курса национальной политики с целью повышения управляемости процессами в сфере межнациональных отношений. Этой цели способствовало и укрепление института президентской власти. 19 июля 1991 г. была создана Администрация Президента РСФСР⁴⁰³, а также Государственный совет при Президенте РСФСР⁴⁰⁴ и Совет по делам Федерации и территорий при Президенте РСФСР⁴⁰⁵ (де-факто он дублировал задачи Совета Федерации).

Отдельно стоит сказать о том, что в июле 1991 г. в связи с растущей деятельностью Госкомнаца РСФСР была обновлена структура Комитета*. Она состояла из 10 структурных подразделений (отделы с делением на сектора) из которых 3 относились к организационно-хозяйственным, а 7 к функциональным. Исходя из специфики созданных отделов, можно предположить, что Л.П. Прокопьев хотел создать структуру, в которой значительное внимание

³⁹⁷ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 840. Лл. 9-14.

³⁹⁸ ГА РФ. Ф. 10101. Оп. 1. Д. 22. Лл. 2-3, 7.

³⁹⁹ ГА РФ. Ф. 10101. Оп. 1. Д. 43. Лл. 1-4.

⁴⁰⁰ ГА РФ. Ф. 10101. Оп. 1. Д. 43. Л. 189.

⁴⁰¹ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 08.07.1991 № 1561-I «О депутатской Ассамблее малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 28, Ст. 978.

⁴⁰² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 7. Лл. 2-22.

⁴⁰³ Об Администрации Президента РСФСР [Электронный ресурс]: Указ Президента РСФСР от 19.07.1991 № 13 // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».

⁴⁰⁴ О Государственном совете при Президенте РСФСР [Электронный ресурс]: Указ Президента РСФСР от 19.07.1991 № 12 // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».

⁴⁰⁵ О Совете по делам Федерации и территорий при Президенте РСФСР [Электронный ресурс]: Указ Президента РСФСР от 19.07.1991 № 10 // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».

* См. Приложение № 4.

уделяется научной проработке вопросов (без создан Отдел прогнозирования национального развития). Большое внимание уделялось взаимодействию Комитета с органами управления, общественными организациями, а также с национальными общинами и организациями за рубежом (для этого было создано 2 отдела). При этом созданные отделы выглядели максимально «нейтрально» (подобная структура скорее напоминала «научный институт», а не государственный орган), что свидетельствовало о стремлении Л.П. Прокопьева не создавать «политизированной» структуры Комитета под влиянием актуальной этнической повестки.

К июлю 1991 г. российское руководство в целом завершило формирование государственных институтов национальной политики. Более того, действия российского руководства в мае – июле 1991 г. в сфере межнациональных отношений свидетельствовали о том, что было решено ужесточить курс национальной политики в РСФСР с целью сокращения негативных последствий «парада суверенитетов» и других «перегибов» суверенизаторской политики. По мере того, как институционализировалась система государственного управления сферой межнациональных отношений в РСФСР, ситуация на союзном уровне становилась хуже⁴⁰⁶. Основные надежды союзного руководства при рассмотрении проблем в сфере межнациональных отношений возлагались на подготовку проекта нового Союзного договора, в рамках которого все спорные вопросы должны были быть решены. Из-за этого внимание союзного руководства к своим государственным институтам национальной политики на протяжении 1990-1991 гг. снижалось, а это приводило к деградации их деятельности.

Подходя вплотную к событиям августовского путча, следует сказать, что в июле – августе 1991 г. союзное руководство попыталось в последний раз реализовать ряд мер по улучшению ситуации в управлении сферой межнациональных отношений. Для координации подготовки и осуществления комплекса государственных мер по решению проблем советских немцев на период до восстановления их государственности в качестве самостоятельно действующего органа 2 августа 1991 г. был создан Комитет по проблемам советских немцев при Госкомнаце СССР⁴⁰⁷. На Комитет были возложены вопросы разработки и реализации совместно с другими органами государственной власти практических мер по обеспечению экономических и социальных предпосылок для воссоздания немецкой государственности, включая подготовку предложений по программе поэтапного ее восстановления, а также по созданию в местах традиционного и нынешнего проживания советских немцев благоприятных условий для сохранения их национальной самобытности и развития культуры. Подчеркивалось,

⁴⁰⁶ Подробнее: *Пищук М.Д.* Подходы СССР и РСФСР к институционализации национальной политики на примере создания Госкомнаца СССР и Госкомнаца РСФСР в 1989-1991 гг. // *Genesis: исторические исследования.* – 2022. – № 9. – С. 12-13.

⁴⁰⁷ О Комитете по проблемам советских немцев [Электронный ресурс]: Постановление Кабинета Министров СССР от 02.08.1991 № 565 // Документ опубликован не был. Доступ из НТЦ «Система».

что Комитет осуществляет координацию работы по формированию, распределению и эффективному использованию финансовых и материальных ресурсов (в том числе поступающих из зарубежных стран) в целях реализации программ, связанных с решением проблем советских немцев. Это пункт был крайне примечателен в связи с упоминаемой ранее финансовой «подоплекой» «немецкого вопроса» (вероятно, создание Комитета было связано с тем, что союзное руководство пыталось сохранить в своих руках потоки финансовой помощи от ФРГ, не допустив к ним российское руководство). Предельная численность работников аппарата Комитета была установлена в 50 штатных единиц.

Создание Комитета по проблемам советских немцев выглядело немного странным. Во-первых, на протяжении первой половины 1991 г. «немецкий вопрос» фактически перешел к ведению российского руководства и формирование Комитета выглядело как попытка «задним числом» вернуться в уже в потерянную сферу деятельности. Во-вторых, в Постановлении указывалось, что Председателем Комитета является по должности заместитель Председателя Госкомнаца СССР, которую формально продолжал занимать М.С. Минасбекян (кроме того, есть сведения о том, что на начале августа 1991 г. еще одним (?) заместителем Комитета числилась Т.Г. Иванова⁴⁰⁸, но найти документ о ее назначении не удалось). Получалось, что деятельность Комитета была привязана к деятельности нефункционирующего Госкомнаца СССР. Однако следует отметить, что союзное руководство попыталось в это время организовать деятельность Госкомнаца СССР. По сведениям Н.Ф. Бугая, 24 июля 1991 г. заместитель Председателя Кабинета Министров СССР Б.Ф. Рахимова своим специальным распоряжением № БР-351 утвердила проект структуры Госкомнаца СССР*, предложенный Т.Г. Ивановой⁴⁰⁹. 5 августа 1991 г. для Госкомнаца СССР было выделено здание⁴¹⁰. Трудно сказать, из-за чего в июле – августе 1991 г. снова попытались «реабилитировать» Госкомнац СССР: возможно, это было связано с личной инициативой Б.Ф. Рахимовой, которая начала эти мероприятия вскоре после своего назначения в Кабинет Министров СССР.

Однако последующие события августовского путча окончательно поставили крест на судьбе Госкомнаца СССР. Примечательно, что сразу после путча 22 августа 1991 г. Кабинет Министров СССР утвердил Т.Г. Иванову на должность первого заместителя Председателя Госкомнаца СССР, а П.С. Рудева на должность заместителя Председателя⁴¹¹. В связи с тем, что их кандидатуры были рассмотрены и согласованы еще в первой половине августа 1991 г.,

⁴⁰⁸ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 163. Д. 1576. Лл. 1-2.

* См. Приложение № 5.

⁴⁰⁹ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 282-284.

⁴¹⁰ Об обеспечении служебными помещениями в г. Москве центрального аппарата министерств и других органов государственного управления СССР [Электронный ресурс]: Распоряжение Кабинета Министров СССР от 05.08.1991 № 853р // Документ опубликован не был. Доступ из НТЦ «Система».

⁴¹¹ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 163. Д. 1576. Лл. 1-11, 18.

вероятнее всего, принятие этого решения не имело практического или концептуального смысла (т.е. никто уже не планировал организовывать деятельность Госкомнаца СССР), а скорее это было последствием управленческой «инерции» в союзном центре. Нужно сказать, что неудачи союзного руководства с Госкомнацем СССР отражали общую ситуацию в действиях союзного центра в сфере межнациональных отношений. На протяжении последних нескольких месяцев основные усилия М.С. Горбачева сконцентрировались на подготовке к подписанию нового Союзного договора. Это болезненно сказалось на других направлениях государственной политики. Попытка решить все проблемы с помощью одного универсального документа привела к тому, что к августу 1991 г. управляемость процессами в сфере межнациональных отношений достигла критически низкого уровня.

1.4. «Суверенизация» деятельности Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР и Госкомнаца РСФСР на фоне завершающего этапа распада СССР (август – декабрь 1991 г.)

Считается, что одним из ключевых факторов, спровоцировавшим августовский путч 1991 г., была подготовка проекта нового Союзного договора. В мае – июне 1991 г. в рамках его подготовки велись ожесточенные споры о будущем государственном статусе союзных республик и автономий в их составе⁴¹². Сторонники «жесткой линии» предлагали создать федерацию с концентрированными в союзном центре полномочиями при сохранении границ союзных республик в неизменном виде. Сторонники «мягкой линии», наоборот, говорили о децентрализации полномочий и создании новых субъектов федерации на базе бывших автономий союзных республик. М.С. Горбачев приложил огромные усилия, чтобы добиться к середине июня 1991 г. согласования «умеренного» проекта нового Союзного договора, который, хотя и с некоторыми оговорками, согласились поддержать в РСФСР⁴¹³. 12 июля 1991 г. Верховный Совет СССР *«поддержал в основном проект Договора о Союзе суверенных государств»*⁴¹⁴, хотя и указал на недостатки проекта в вопросах будущего устройства Союза.

М.С. Горбачев мог опасаться срыва подписания нового Союзного договора из-за недовольства консервативных партийных кругов и представителей союзных силовых ведомств. В связи с этим 29-30 июля 1991 г. он провел встречу с Б.Н. Ельциным и Н.А. Назарбаевым, на которой было принято решение о переносе даты подписания на 20 августа 1991 г. Кроме того, с целью заручиться поддержкой РСФСР М.С. Горбачев согласился уступить Б.Н. Ельцину в ряде его требований⁴¹⁵. В результате в проект были внесены изменения, которые отличали его от ранее опубликованной версии. Более того, внесенные изменения привели к тому, что в положениях проекта возникли противоречия, связанные с попыткой вместить в него интересы разных политических сил⁴¹⁶. Некоторые исследователи считают, что М.С. Горбачев, понимая недостатки обновленной версии проекта, хотел сохранить его в тайне от общественности, однако 15 августа 1991 г. обновленный текст был опубликован без его ведома⁴¹⁷. Публикация обновленной версии проекта привела к тому, что Б.Н. Ельцин и Н.А. Назарбаев, желая дистанцироваться от этой ситуации, провели между собой консультации по выработке новых

⁴¹² ГА РФ. Ф. Р-9654. Оп. 5. Д. 642. Т. 12. Лл. 88-123.

⁴¹³ Постановление Верховного Совета РСФСР от 05.07.1991 № 1548-1 «О проекте Договора о Союзе Суверенных Государств, представленном для обсуждения Президентом СССР 18 июня 1991 года» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 28, Ст. 961.

⁴¹⁴ Лукашин А.В. Проблемы разработки и заключения нового Союзного Договора. С. 144-147.

⁴¹⁵ Колтон Т. Ельцин. С. 243.

⁴¹⁶ Чешко С.В. Распад СССР. С. 358.

⁴¹⁷ Лукашин А.В. Проблемы разработки и заключения нового Союзного Договора. С. 149.

позиций, вероятно понимая, что угроза срыва подписания проекта возрастает⁴¹⁸. Их опасения оказались обоснованы, поскольку вскрытие кулуарных переговоров стало «катализатором» для формирования группы недовольных (в основном представителей союзных силовых ведомств), которая в дальнейшем инициирует события 18-21 августа 1991 г.

Не останавливаясь подробно на событиях августовского путча, нужно сказать, что срыв подписания нового Союзного договора и сама попытка осуществления государственного переворота стала «спусковым крючком» для начала дестабилизации политического пространства СССР. В условиях критического ослабления союзного центра возникла ситуация «вакуума власти» на союзном уровне. По крайней мере так ситуацию восприняли многие руководители союзных республик, которые оставив вопрос о подписании нового Союзного договора, принялись за укрепление своих позиций у себя в республиках. Исключением не был и Б.Н. Ельцин, который после августовского путча начал «перехват» основных направлений государственной политики у союзного центра. Этот процесс происходил в сфере межнациональных отношений. Пользуясь тем, что созданный в начале августа 1991 г. Комитет по проблемам советских немцев при Госкомнаце СССР так и не начал свою деятельность, Госкомнац РСФСР поднял вопрос о передаче ему «немецкого вопроса»⁴¹⁹. Л.П. Прокопьев предложил создать Главное управление по проблемам советских немцев при Госкомнаце РСФСР, подчеркивая, что создание этой структуры позволит РСФСР получать от ФРГ финансовую помощь вместо СССР. Тем не менее Совет Министров РСФСР не поддержал эту идею, но 15 октября 1991 г. принял решение о создании в составе Госкомнаца РСФСР Управления по делам народов, не имеющих национально-государственных образований⁴²⁰, возникновение которого было высоко оценено специалистами⁴²¹. Де-факто решение «немецкого вопроса» стало одной из основных задач созданного Управления.

22 августа 1991 г. Госкомнац РСФСР создал рабочую группу по разработке программ экономического и культурного сотрудничества РСФСР с союзными республиками⁴²², которая должна была выстроить отношения с ними как с суверенными государствами. Рост межреспубликанских связей РСФСР значительно увеличил объемы работы комиссий Совета Национальностей, в связи с чем были приняты меры по расширению их кадрового состава и увеличению финансирования⁴²³. Кроме того, в августе – сентябре 1991 г. в Совете Национальностей под руководством Р.Г. Абдулатипова началась работа по разработке

⁴¹⁸ Михайлов В.Ф., Мансуров Т.А. Нурсултан Назарбаев. С. 141.

⁴¹⁹ ГА РФ. Ф. А-259. Оп. 49. Д. 3024. Лл. 2-4, 8-15; Там же. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 16. Лл. 31-32.

⁴²⁰ Об образовании в составе Государственного комитета РСФСР по делам национальностей Управления по делам народов, не имеющих национально-государственных образований [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров РСФСР от 15.10.1991 № 546 // Документ опубликован не был. Доступ из НТЦ «Система».

⁴²¹ Бугай Н.Ф. Цыгане России. С. 78.

⁴²² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 39а. Л. 46.

⁴²³ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1931. Лл. 1-15; Там же. Оп. 4. Д. 839. Лл. 4-10; Там же. Д. 840. Лл. 29-30.

«Концепции национального возрождения народов России»⁴²⁴. В разработке этого документа принимали участие представители Совета Национальностей (В.Г. Сыроватко, З.А. Корнилова, Н.П. Медведев), Госкомнаца РСФСР (Л.П. Прокопьев, Х.Х. Боков) и научных учреждений (М.Н. Губогло, Л.М. Дробижева). На базе Совета Национальностей и Центра изучения социально-политических процессов ИСПИ АН СССР к декабрю 1991 г. разработка проекта Концепции была завершена. Однако документ не получил поддержки со стороны Б.Н. Ельцина в связи с тем, что в нем продвигались идеи этнонационализма и этнического партикуляризма⁴²⁵, от которых российское руководство с осени 1991 г. стало дистанцироваться.

Одним из важнейших направлений деятельности Б.Н. Ельцина после августовского путча стало укрепление института президентской власти. 22 августа 1991 г. Совет Министров РСФСР стал подотчетен Президенту РСФСР. 31 августа 1991 г.⁴²⁶ был создан институт Представителей Президента РСФСР, а 2 сентября 1991 г.⁴²⁷ институт Представительства Президента РСФСР в национальных республиках РСФСР. 7 сентября 1991 г. в целях усиления контроля за ситуацией в сфере межнациональных отношений в Управлении Делами Администрации Президента РСФСР был создан Отдел развития федерации и национальных отношений⁴²⁸, который должен был стать ключевой аналитической структурой в Администрации по этим проблемам. Стоит отметить, что институт президентских представителей сыграл важную роль осенью 1991 г., когда Б.Н. Ельцин начал проводить «ревизию» национальной политики. Дело в том, что осенью 1991 г. у многих политических деятелей РСФСР возникло ощущение, что распад СССР предопределен окончательно (достаточно вспомнить «Меморандум Бурбулиса»). Вероятно, в связи с этим Б.Н. Ельцин рискнул начать более активное вмешательство в дела проблемных регионов РСФСР. Институт президентских представителей оказался удобным инструментом продвижения его позиций в регионах. Ярким примером нового курса стало отделение Еврейской АО от Хабаровского края осенью 1991 г.⁴²⁹ Несмотря на то, что большинство жителей автономной области выступило против отделения, а Госкомнац РСФСР предупредил о возможном обострении ситуации, Б.Н.

⁴²⁴ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 5. Д. 837. Лл. 1-118.

⁴²⁵ Национальная политика России: история и современность. С. 606.

⁴²⁶ Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде [Электронный ресурс]: Распоряжение Президента РСФСР от 31.08.1991 № 33-рп // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».

⁴²⁷ Об утверждении Временного положения о представительствах Президента РСФСР в республиках в составе РСФСР [Электронный ресурс]: Распоряжение Президента РСФСР от 02.09.1991 № 34-рп // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».

⁴²⁸ Вопросы Управления Делами Администрации Президента РСФСР [Электронный ресурс]: Распоряжение Президента РСФСР от 07.09.1991 № 36-рп // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».

⁴²⁹ Пищук М.Д. «Республики не будет». Еврейская АО и ее путь к самостоятельности в 1990-1991 гг. // Левые идеологии, движения и организации в истории. Исторические документы и актуальные проблемы археографии, источниковедения, российской и всеобщей истории нового и новейшего времени: Сборник избранных статей участников Девятой Международной конференции молодых ученых и специалистов «Сlio-2019» [отв. редактор А.К. Сорокин]. Москва, 2019. С. 127-136.

Ельцин с помощью своего Представителя в Еврейской АО оказал поддержку ее руководству (сторонникам выхода), выведя ее из состава Хабаровского края.

Более того, 11 сентября 1991 г. Б.Н. Ельцин подписал Указ⁴³⁰, согласно которому Совет Министров РСФСР отныне должен был предоставлять Президенту РСФСР кандидатуры на должности глав администраций краев, областей, автономных округов и автономной области. Фактически речь шла о том, что Б.Н. Ельцин приобретал возможность ставить лояльных себе региональных руководителей. В отношении республик в составе РСФСР ситуация была сложнее. 11 октября 1991 г. было принято Постановление⁴³¹, согласно которому главы исполнительной власти республик в составе РСФСР входили в единую систему исполнительной власти, возглавляемую Президентом РСФСР. Такая формулировка позволяла с одной стороны, указать на то, что курс Б.Н. Ельцина в национальной политике ужесточается, а с другой – не допустить недовольства руководителей национальных республик РСФСР.

Укрепление власти Б.Н. Ельцина сопровождалось «огосударствлением» его позиций в национальной политике, которое выражалось в «ревизии» ее некоторых более ранних суверенизаторских принципов. Отметим, что новый курс, направленный на укрепление вертикали власти и борьбу с «перегибами» в сфере межнациональных отношений, встретил сопротивление в Совете Национальностей, который высказал недовольство происходящей корректировкой курса⁴³². Ярким примером обновления курса национальной политики стало принятие 25 октября 1991 г. Закона РСФСР «О языках народов РСФСР»⁴³³, согласно которому русский язык объявлялся государственным языком (союзному руководству не удалось принять эту формулировку) и языком межнационального общения. Исследователи считают, что принятая в соответствии с этим законом «Декларация о языках народов России» была важным шагом по формированию новой российской национальной политики⁴³⁴. Дело в том, что в Декларации говорилось о ряде направлений деятельности в этой области: о сохранении и развитии самобытных культур народов РСФСР; о признании культурного суверенитета народов РСФСР; о защите государством интересов и прав малочисленных народов и народов, не имеющих своих национально-государственных образований. Примечательно, что традиционные формулировки «суверенизаторского курса» дополнились приписками об особой

⁴³⁰ Указ Президента РСФСР от 11.09.1991 № 112 «О роли Совета Министров РСФСР в системе исполнительной власти Российской Федерации» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 37, Ст. 1200.

⁴³¹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 11.10.1991 № 1741-I «О главах исполнительной власти республик в составе РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 42, Ст. 1328.

⁴³² Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР от 25.09.1991 № 1681-I «О ходе реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 42, Ст. 1337.

⁴³³ Закон РСФСР от 25.10.1991 № 1807-I «О языках народов РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 50, Ст. 1740.

⁴³⁴ Винников А.Ю. Декларация о языках народов России 1991 года как реализация права народов на самоопределение. С. 5-13.

роли государства при проведении языковой политики. Более того, руководство РСФСР попыталось в «Декларации...» сместить акцент права народов на самоопределение с национально-государственной формы на национально-культурную.

28 октября 1991 г. на открытии V Съезда народных депутатов РСФСР Б.Н. Ельцин выступил с программной речью по новому экономическому курсу, в которой были затронуты следующие вопросы национальной политики: *«крайне болезненные формы»* национального возрождения народов (т.е. проблема сепаратизма); положение русского населения за пределами РСФСР; проблема беженцев и вынужденных переселенцев; необходимость решать вопросы национально-государственного устройства конституционным путем. Но самое важное, Б.Н. Ельцин заявил, что *«...есть черта, которую мы ни при каких условиях не можем переступить. Эта черта – территориальная целостность России...Мы не можем допустить...развала России...Мы признаем право народов на самоопределение. Но это право не может быть реализовано в ущерб правам других народов»*⁴³⁵. На этом Съезде Б.Н. Ельцину предоставили дополнительные полномочия на время осуществления реформ, а Р.И. Хасбулатова избрали Председателем Верховного Совета РСФСР. Кроме того, по итогам Съезда в целях проведения конституционной реформы было решено придать Конституционной комиссии Верховного Совета РСФСР статус постоянно действующего органа⁴³⁶.

Упоминание в речи Б.Н. Ельцина о территориальной целостности РСФСР было связано с событиями последних месяцев в Чечено-Ингушской АССР. Несмотря на то, что ситуация в республике стала резко ухудшаться еще в 1987-1988 гг.⁴³⁷, ни союзное, ни российское руководство не считало автономию проблемной и до осени 1991 г. относилось к происходящим там событиям спокойно⁴³⁸. Ситуация усугублялась еще и тем, что до самого сентября 1991 г. руководство республики успокаивало Б.Н. Ельцина и преуменьшало степень угрозы нарастающего конфликта с радикалами. Из-за этого российское руководство в наиболее критический момент не оказало поддержки руководству Чечено-Ингушской АССР в борьбе с радикалами⁴³⁹. В результате в сентябре – октябре 1991 г. в Чечено-Ингушской АССР произошел вооруженный переворот, в ходе которого Верховный Совет республики был разогнан сторонниками Общенационального конгресса чеченского народа (ОКЧН). В середине сентября

⁴³⁵ Ельцин Б.Н. Стенограмма заседания V съезда народных депутатов РСФСР и текст выступления на нем Б.Н. Ельцина 28.10.1991 (с правками Б.Н. Ельцина) (копия) // Ельцин Центр. [Электронный ресурс]: электронный архив. 2019. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/10378/> (дата обращения 19.03.2022).

⁴³⁶ Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 02.11.1991 № 1837-I «О проекте Конституции Российской Федерации и дальнейшей работе Конституционной комиссии» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 46, Ст. 1556.

⁴³⁷ ГА РФ. Ф. А-259. Оп. 49. Д. 1774. Лл. 4-5; Там же. Ф. Р-7523. Оп. 145. Д. 40. Лл. 71-76; Там же. Д. 41. Лл. 85-108.

⁴³⁸ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 86-89; Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте. С. 210, 222.

⁴³⁹ Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. Москва, 1999. С. 49.

1991 г. по договоренности с Р.И. Хасбулатовым ОКЧН в качестве временного органа власти сформировал Временный Высший Совет Чечено-Ингушской АССР. Таким образом Верховный Совет РСФСР де-факто признал переворот. Однако ОКЧН не стал соблюдать принятые договоренности и уже в начале октября 1991 г. попытался распустить Временный Высший Совет, который, однако, отказался подчиниться и перешел в оппозицию. 8 октября 1991 г. Верховный Совет РСФСР признал Временный Высший Совет единственным законным органом государственной власти в Чечено-Ингушской АССР⁴⁴⁰.

Российское руководство продолжало вести себя пассивно по отношению к событиям в Чечено-Ингушской АССР до тех пор, пока Д.М. Дудаев, «избранный» ранее Президентом Чеченской Республики, 1 ноября 1991 г. не объявил о независимости. В ответ Верховный Совет РСФСР заявил о непризнании прошедших в республике президентских выборов⁴⁴¹. После этого Б.Н. Ельцин, считая, что Верховный Совет окажет ему поддержку, принял решение ввести на территорию республики войска. Он выступил за жесткие меры ради защиты территориальной целостности РСФСР⁴⁴². Дело в том, что он мог считать, что происходящее в Чеченской Республике угрожает стабильности Северного Кавказа и создает опасный прецедент для сепаратизма⁴⁴³. 7 ноября 1991 г. Б.Н. Ельцин ввел чрезвычайное положение в Чеченской Республике⁴⁴⁴. Однако силовой сценарий, задуманный им, провалился из-за того, что М.С. Горбачев выступил против ввода войск и воспрепятствовал сотрудничеству Б.Н. Ельцина с военными⁴⁴⁵. В результате организовать ввод войск так и не получилось, а Д.М. Дудаев в связи с угрозой «военного вторжения» смог консолидировать вокруг себя чеченское общество⁴⁴⁶. Из-за событий в Чеченской Республике в ноябре 1991 г. произошло первое охлаждение отношений между Б.Н. Ельциным и Верховным Советом РСФСР. После того, как стало понятно, что попытка ввода войск провалилась, Верховный Совет 11 ноября 1991 г. отказался утверждать Указ о введении чрезвычайного положения⁴⁴⁷. И хотя в Постановлении подчеркивалась

⁴⁴⁰ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 08.10.1991 № 1723-I «О политической ситуации в Чечено-Ингушской Республике» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 41, Ст. 1309.

⁴⁴¹ Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 02.11.1991 № 1847-I «О признании незаконными выборов, проведенных 27 октября 1991 года в Чечено-Ингушской Республике» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 45, Ст. 1503.

⁴⁴² Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства. С. 304; Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А. Перестройка и крах СССР. С. 156.

⁴⁴³ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 354-355.

⁴⁴⁴ Указ Президента РСФСР от 07.11.1991 № 178 «О введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушской Республике» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 46, Ст. 1546.

⁴⁴⁵ Барсенков А.С. Введение в современную российскую историю 1985-1991 гг.: Курс лекций. Москва, 2002. – С. 315-316.

⁴⁴⁶ Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. С. 40, 53.

⁴⁴⁷ Постановление Верховного Совета РСФСР от 11.11.1991 № 1851-I «Об Указе Президента РСФСР от 7 ноября 1991 «О введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушской Республике» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 46, Ст. 1550.

правомерность решений Президента РСФСР, действия Верховного Совета, вполне вероятно, были восприняты Б.Н. Ельциным как «отступление» от первоначальных договоренностей.

Кроме того, в начале декабря 1991 г. под эгидой Верховного Совета прошло совещание по проблемам в сфере межнациональных отношений, на котором представители Верховного Совета обсуждали вопрос о создании собственных структур по регулированию межнациональных отношений на Северном Кавказе⁴⁴⁸. Подобное предложение вписывалось в образ Верховного Совета как защитника принципов этнонационализма и интересов национальных движений и национальных республик РСФСР, однако вступало в противоречие с новым курсом Президента РСФСР в сфере межнациональных отношений. При этом Б.Н. Ельцин стремился стать единственным «архитектором» национальной политики в РСФСР, а с учетом того, что «революционная эпоха» подходила к концу, от него требовалось сделать приоритетными такие принципы национальной политики, благодаря которым государство сохранило бы свою территориальную целостность. Из-за этого Б.Н. Ельцин так жестко отреагировал на события в Чеченской Республике, что привело не только к осложнению отношений с Верховным Советом, но и к некоторым кадровым перестановкам.

В частности, руководитель Госкомнаца РСФСР Л.П. Прокопьев после августовского путча не поддержал более жесткий президентский курс в национальной политике и на протяжении осени 1991 г. у него развивался конфликт с президентскими представителями в регионах из-за новых подходов в национальной политике. Л.П. Прокопьев выступил против «ручного управления» и вмешательства в дела регионов⁴⁴⁹. На этом фоне 28 ноября 1991 г. Госкомнац РСФСР был упразднен, а вместо него был образован Государственный комитет РСФСР по национальной политике (Госкомнац РСФСР)⁴⁵⁰. Спустя несколько дней, 5 декабря 1991 г. Л.П. Прокопьев был снят с должности Председателя⁴⁵¹. Трудно сказать, был ли снят Л.П. Прокопьев из-за противоречий с Президентом РСФСР, или это было формальное снятие с поста при упразднении «старого» Госкомнаца РСФСР. Однако после отставки Л.П. Прокопьева Б.Н. Ельцин добился от Первого заместителя Председателя В.Е. Серякова (де-факто и.о. Председателя) корректировки деятельности Госкомнаца РСФСР в соответствии с обновленным президентским курсом национальной политики⁴⁵².

По мере того, как российское руководство укрепляло свои позиции, вставал вопрос о дальнейшей судьбе РСФСР в составе Союза. Стараниями М.С. Горбачева в сентябре – ноябре

⁴⁴⁸ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2763. Лл. 1-15.

⁴⁴⁹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 27. Лл. 47-48.

⁴⁵⁰ Указ Президента РФ от 28.11.1991 № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 48, Ст. 1696.

⁴⁵¹ Указ Президента РСФСР от 05.12.1991 «О членах бывшего Совета Министров РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 50, Ст. 1788.

⁴⁵² ГА РФ Ф. 10121. Оп. 1. Д. 8. Лл. 15-21.

1991 г. был заново начат процесс подготовки нового Союзного договора, но уже в форме конфедеративного государства (Договор ССГ)⁴⁵³. 14 ноября 1991 г. ему удалось добиться предварительного согласия 7 союзных республик на подписание Договора ССГ, а 25 ноября 1991 г. в Государственном Совете СССР состоялось окончательное согласование Договора ССГ, который был опубликован 27 ноября 1991 г. Однако за день до планируемого подписания Договора ССГ, 8 декабря 1991 г. были подписаны Беловежские соглашения, которые де-факто означали процесс «демонтажа» СССР. Одним из главных инициаторов их подписания был Б.Н. Ельцин⁴⁵⁴, который сделал выбор в пользу независимости РСФСР⁴⁵⁵.

После подписания Беловежских соглашений началась завершающая стадия формирования государственных институтов национальной политики РСФСР, связанная с необходимостью заполнить те области государственного управления, которые ранее находились в руках союзных структур. 12 декабря 1991 г. было создано Государственно-правовое управление Президента РСФСР⁴⁵⁶, в составе которого был создан Отдел по вопросам взаимодействия с представительными и исполнительными органами власти и национальной политики⁴⁵⁷. В тот же день С.М. Шахрай был назначен куратором Госкомнаца РСФСР в должности Заместителя Председателя Правительства РСФСР (сфера межнациональных отношений впервые получила курирующего вице-преьера, что подчеркивало ее возрастающий статус). 14 декабря 1991 г. был создан Комитет по делам миграции населения при Минтруде РСФСР⁴⁵⁸, который стал первым государственным институтом РСФСР, отвечавшим за проведение миграционной политики. 27 декабря 1991 г. был создан Государственный комитет РСФСР по экономическому сотрудничеству с государствами - членами Содружества (Госкомсотрудничество России)⁴⁵⁹, который совместно с Госкомнацем РСФСР начал работу по формированию государственной политики по защите интересов соотечественников за рубежом.

Одновременно с организационными изменениями проводилась дальнейшая корректировка политического курса Б.Н. Ельцина в сфере межнациональных отношений⁴⁶⁰. 6 декабря 1991 г. он инициировал создание рабочей группы по подготовке предложений о

⁴⁵³ Лукашин А.В. Разработка Союзного договора в сентябре - декабре 1991 г. С. 72-79; Чешко С.В. Распад СССР. С. 361-363.

⁴⁵⁴ Колтон Т. Ельцин. С. 254-255.

⁴⁵⁵ Чешко С.В. Распад СССР. С. 364; Распад СССР. Документы. С. 36-37.

⁴⁵⁶ Указ Президента РСФСР от 12.12.1991 № 268 «О государственно-правовом обеспечении деятельности Правительства РСФСР в период осуществления экономической реформы» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 51, Ст. 1829.

⁴⁵⁷ Указ Президента РФ от 27.12.1991 № 332 «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1992. – № 1, Ст. 59.

⁴⁵⁸ Распоряжение Президента РСФСР от 14.12.1991 № 123-рп «Об организации работы по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 51, Ст. 1842.

⁴⁵⁹ Указ Президента РФ от 27.12.1991 № 330 «О создании Государственного комитета РСФСР по экономическому сотрудничеству с государствами - членами Содружества» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1992. – № 1, Ст. 57.

⁴⁶⁰ Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства. С. 312-315.

разграничении полномочий между органами власти РСФСР и ее составными частями⁴⁶¹. Рабочая группа предложила заменить текущий проект Федеративного договора на проект под названием «Договор о согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР». Авторы этого документа не включали в него суверенизаторскую риторику, а сделали упор на проблемах обеспечения правового единства и территориальной целостности нового федеративного государства, функционирование которого должно было осуществляться на основании новой Конституции РСФСР⁴⁶². Таким образом впервые за долгое время была реанимирована идея о создании не договорной (т.е. «мягкой»), а конституционной федерации.

Более того, в конце декабря 1991 г. при обсуждении проекта Закона РСФСР «О национальной автономии» О.Г. Румянцев (координатор упомянутой рабочей группы) предложил сократить количество потенциальных субъектов новой федерации до национальных республик и самой РСФСР⁴⁶³. Предложение О.Г. Румянцева было негативно встречено в Совете Национальностей, который настаивал на том, что будущая федерация должна быть «мягкой», децентрализованной и с возможностью для автономий любого вида повышать свой статус до уровня субъектов федерации. Примечательно, что формирование особого взгляда Совета Национальностей на проведение национальной политики проявилось еще и в том, что 25 декабря 1991 г. была создана Комиссия Совета Национальностей по репрессированным и депортированным народам⁴⁶⁴ (председатель: с 15 января 1992 г.⁴⁶⁵ по 31 марта 1993 г.⁴⁶⁶ А.В. Аникиев; с 8 июня 1993 г.⁴⁶⁷ по 4 октября 1993 г. С.Н. Решульский). Дело в том, что раньше в Совете Национальностей вопросами репрессированных народов занималась одна подкомиссия в Комиссии по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям. Выделение для этой проблемы отдельной комиссии говорило о том, что Совет Национальностей хочет усилить свое участие на этом направлении (в свою очередь это позволит использовать эти вопросы как политический ресурс).

⁴⁶¹ О рабочей группе по подготовке предложений о разграничении полномочий между органами власти РСФСР и ее составными частями [Электронный ресурс]: Распоряжение Президента РСФСР от 06.12.1991 № 115-рп, Председателя Верховного Совета РСФСР от 06.12.1991 № 115-рп // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».

⁴⁶² Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.): в 6 т. Т. 2: 1991 г. / под общ. ред. О.Г. Румянцева. Москва, 2008. С. 703-705.

⁴⁶³ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 711. Лл. 1-12.

⁴⁶⁴ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 667. Лл. 52-55.

⁴⁶⁵ Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР от 15.01.1992 № 2184/1-I «Об избрании А.В. Аникиева председателем Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по репрессированным и депортированным народам» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1992. – № 5, Ст. 187.

⁴⁶⁶ Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 31.03.1993 № 4720-I // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1993. – № 15, Ст. 534.

⁴⁶⁷ Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ 08.06.1993 № 5134-I «О председателе Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по репрессированным и депортированным народам» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1993. – № 24, Ст. 876.

Подходя к завершению изучения советского периода развития государственных институтов национальной политики РСФСР, следует обратить внимание на один документ. В декабре 1991 г. Председатель Совета Национальностей Р.Г. Абдулатипов написал Председателю Верховного Совета Р.И. Хасбулатову письмо, где рассказал об ухудшении ситуации в сфере межнациональных отношений в РСФСР⁴⁶⁸. Он отметил, что страна вступает в новый 1992 г. без Федеративного договора и новой Конституции. Но самое главное, на что обратил внимание Р.Г. Абдулатипов – это ухудшение взаимоотношений между Президентом и Верховным Советом. Он подчеркивал, что растущая напряженность связана с тем, что обе стороны имеют принципиально разные взгляды на проведение национальной политики. Р.Г. Абдулатипов призвал Р.И. Хасбулатова встретиться с Б.Н. Ельциным для выработки единого курса в сфере межнациональных отношений, чтобы избежать обострения конфликта.

К декабрю 1991 г. система государственных институтов национальной политики РСФСР была сформирована. Ее основной фундамент сложился еще до событий августовского путча, однако окончательное оформление (т.е. процесс «легитимизации») произошло только после того, как союзная система государственного управления исчезла в связи с распадом советской государственности. В результате система государственных институтов национальной политики РСФСР официально «заменила» собой союзный уровень государственной национальной политики. Совет Национальностей занялся разработкой российского законодательства в сфере межнациональных отношений, а Госкомнац РСФСР взял на себя задачу по практической реализации законов и выработке мер по урегулированию межнациональных конфликтов. Госкомсевер РСФСР занялся решением проблем коренных малочисленных народов Севера. Созданные в декабре 1991 г. Госкомсотрудничество РСФСР и Комитет по делам миграции населения при Минтруде РСФСР занялись проблемами соотечественников на постсоветском пространстве и вопросами миграции. Комиссии и рабочие группы, созданные для подготовки Федеративного договора и разработки новой Конституции, стали площадкой для дискуссий по вопросам будущего устройства РСФСР, а также местом выработки первых концептуальных основ для федеративной и национальной политики РСФСР.

⁴⁶⁸ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 5. Д. 205. Лл. 2-6.

Глава 2. Государственные институты национальной политики России в условиях переходного периода в 1992-1993 гг.

2.1. Разработка Госкомнацем Концепции государственной национальной политики России и начало сотрудничества Совета Национальностей и Госкомсевера на фоне подготовки Федеративного договора и обострения межнациональных конфликтов из-за начала экономических реформ (январь – октябрь 1992 г.)

В начале 1992 г. было внесено несколько корректировок в систему государственных институтов национальной политики. 14 января 1992 г. в Администрации Президента был упразднен Отдел развития федерации и национальных отношений⁴⁶⁹. Дело в том, что Б.Н. Ельцин в декабре 1991 г., размышляя об упразднении Госкомнаца, рассматривал вариант о возложении на этот Отдел задач по контролю за реализацией национальной политики. Однако он отказался от этой идеи и посчитал, что целесообразнее будет укрепить деятельность Госкомнаца, чтобы сделать из него противовес Совету Национальностей, чья активность продолжала расти. 14 января 1992 г. с целью улучшения деятельности Комиссии Совета Национальностей по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям (Комиссия Н.П. Медведева) была утверждена новая структура ее подкомиссий⁴⁷⁰: по проблемам республик (У.Е. Темиров); по проблемам национальных автономий (И.В. Четин); по национальным проблемам в краях и областях (В.А. Боков); по работе с соотечественниками за рубежом и национальными меньшинствами (А.В. Сурков). 17 января 1992 г. был создан бюллетень Совета Национальностей «Этнополитический вестник России»⁴⁷¹, который должен был стать способом продвижения взглядов Совета Национальностей на ключевые вопросы в сфере межнациональных отношений. Одновременно с этим руководство Совета Национальностей 22 января 1992 г. поручило Комиссии Н.П. Медведева ускорить разработку законопроектов по вопросам национально-государственного устройства России⁴⁷². Вероятно, это поручение было связано со стремлением Совета Национальностей держать под контролем основные законодательные тенденции, касающиеся вопросов национальной политики.

⁴⁶⁹ Распоряжение Президента РФ от 14.01.1992 № 12-рп «Вопросы Государственно-правового управления» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 4, Ст. 167.

⁴⁷⁰ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1909. Лл. 1-11.

⁴⁷¹ Распоряжение первого заместителя Председателя Верховного Совета РФ от 17.01.1992 № 2200рп-1 «Об издании информационного бюллетеня Совета Национальностей «Этнополитический вестник России» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 4, Ст. 174.

⁴⁷² Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 22.01.1992 № 2228-1 «О работе Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 7, Ст. 304.

В это же время обострилась проблема реабилитации репрессированных народов⁴⁷³. В связи с этим 5 февраля 1992 г. Правительство раскритиковало деятельность комиссий при Совете Министров РСФСР⁴⁷⁴. Вместо них были созданы новые: по Дагестанской ССР, Кабардино-Балкарской ССР, Калмыцкой ССР, Карачаево-Черкесской ССР, Чечено-Ингушской Республике и Северо-Осетинской ССР (одна комиссия на два субъекта), по проблемам советских немцев. Задача по координации работы этих комиссий была возложена на куратора национальной политики в Правительстве С.М. Шахрая. Госкомнацу поручалось разработать Концепцию по реализации Закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. Вместе с тем, российское руководство было вынуждено решать и обострившийся вопрос о территориальной реабилитации российских немцев⁴⁷⁵. Для решения этого вопроса 21 февраля 1992 г. Б.Н. Ельцин подписал Указ⁴⁷⁶, согласно которому предлагалось образовать немецкий национальный округ в Волгоградской области и немецкий национальный район в Саратовской области. Для обсуждения вопросов по их созданию был создан Организационный комитет. Кроме того, было запланировано создание Российской части Межправительственной российско-германской комиссии для подготовки программы мероприятий по обеспечению поэтапного восстановления государственности российских немцев (образована 21 марта 1992 г. под председательством В.А. Тишкова⁴⁷⁷). На решение проблем реабилитации репрессированных народов обратили внимание и в Совете Национальностей. Для того, чтобы улучшить качество работы на этом направлении деятельности, в Комиссии Совета Национальностей по репрессированным и депортированным народам (Комиссия А.В. Аникиева) было создано три подкомиссии⁴⁷⁸: по депортированным народам (В.Ж. Мустафанов); по проблемам казачества (Г.М. Бенов); по репрессированным народам (Ч-Д. Б. Ондар).

Несмотря на предпринятые российским руководством шаги по ускорению процесса реабилитации репрессированных народов⁴⁷⁹, в феврале 1992 г. участники съезда Конфедерации репрессированных народов раскритиковали действия Правительства и потребовали создать

⁴⁷³ *Мацевский Г.О.* Государство и казачество: поиск путей возрождения // Вестник Томского государственного университета. – 2017. – № 424. – С. 100.

⁴⁷⁴ Для рассмотрения вопросов и выработки предложений по практическому восстановлению законных прав реабилитированных народов в соответствии с Законом РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» создать комиссии Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 05.02.1992 № 238-р // Документ не опубликован. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁴⁷⁵ *Егоров А.И.* Россия – Германия: политический диалог в начале постбиполярной эпохи (1990-е гг.) // Вестник Омского университета. – 2013. – № 1. – С. 174.

⁴⁷⁶ Указ Президента РФ от 21.02.1992 № 231 «О неотложных мерах по реабилитации российских немцев» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 11, Ст. 548.

⁴⁷⁷ Постановление Правительства РФ от 21.03.1992 № 187 «Об образовании Российской части Межправительственной Российско-Германской комиссии» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 10, Ст. 517.

⁴⁷⁸ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1937. Лл. 6, 77-80.

⁴⁷⁹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1942. Лл. 91-94.

Комитет репрессированных народов⁴⁸⁰, а в Госкомнаце образовать Отдел по репрессированным народам⁴⁸¹. Основная проблема заключалась в том, что до сих пор не было разработано механизмов реализации Закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. В связи с этим 18 февраля 1992 г. Б.Н. Ельцин написал письмо Р.И. Хасбулатову, в котором указал на то, что при принятии Закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. была недооценена сложность проблем по реабилитации репрессированных народов⁴⁸². Отсутствие четкого механизма территориальной реабилитации привело к возникновению различных радикальных толкований этого пункта закона. Б.Н. Ельцин предложил установить для территориальной реабилитации переходный период, во время которого были бы разработаны индивидуальные планы действий для каждого репрессированного народа в отдельности. Идея переходного периода ранее несколько раз выдвигалась Правительством, однако Верховный Совет ее не поддерживал, опасаясь обвинений со стороны национальных движений в отказе от реабилитации репрессированных народов. Письмо Б.Н. Ельцина и в этот раз не дало никаких результатов.

Возможно, это было связано с тем, что в феврале 1992 г. Президент и Верховный Совет были заняты подготовкой Федеративного договора, работа над которым осложнялась сопротивлением региональных элит, которые требовали все больше прав и полномочий. В этой ситуации особое значение имел предложенный О.Г. Румянцевым в декабре 1991 г. проект «Соглашения о разграничении...», который должен был стать альтернативой Федеративному договору⁴⁸³. В январе – феврале 1992 г. происходило открытое противостояние между сторонниками Соглашения и сторонниками Федеративного договора⁴⁸⁴. Б.Н. Ельцин старался соблюдать нейтралитет, однако, есть основания полагать, что он тяготел к Соглашению, которое позволило бы укрепить федеральный центр и ограничить амбиции региональных элит. Острота споров была связана с правовой оценкой Федеративного договора: все зависело от того, воспринимать ли его как учредительный документ нового государства или нет (т.е. будет ли Россия договорной или конституционной федерацией)⁴⁸⁵.

В этом споре все решал выбор регионов. Б.Н. Ельцин пытался привлечь к идее Соглашения автономные округа, обещав им оказать социально-экономическую поддержку во время реформ⁴⁸⁶, а в Совете Национальностей пытались наладить связи с национальными

⁴⁸⁰ Конфедерация Репрессированных народов Российской Федерации. 1990-1992: Документы. Материалы / Сост. И. Алиев; Ред. М. Губогло. Москва, 1993. С. 119-128.

⁴⁸¹ Бугай Н.Ф. Казаки Юга России: конститутивность, эволюция, современность. С. 90-91.

⁴⁸² ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1937. Лл. 77-80.

⁴⁸³ Митюков М.А. Конституция и Федеративный договор: проблемы соотношения. С. 100-101.

⁴⁸⁴ Румянцева О.Г. Из истории создания Конституции Российской Федерации. О разработке Конституционной комиссии (1990-1993 гг.). В 4-х ч. (Продолжение) // Государство и право. – 2008. – № 11. – С. 6.

⁴⁸⁵ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2927. Лл. 1-19; Митюков М.А. Конституция и Федеративный договор: проблемы соотношения. С. 102.

⁴⁸⁶ Указ Президента РФ от 05.02.1992 № 118 «Об Ассоциации автономных округов Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 7, Ст. 356.

республиками⁴⁸⁷. Довольно быстро стало понятно, что Соглашение не пользуется популярностью в регионах⁴⁸⁸, а с учетом того, что Совет Национальностей открыто поддержал Федеративный договор⁴⁸⁹, то Правительство вскоре отказалось от поддержки Соглашения, не желая вступать в конфликт с Верховным Советом в разгар экономической реформы. В результате ко второй половине февраля 1992 г. Б.Н. Ельцин был вынужден поддержать Федеративный договор и отказаться от проекта Соглашения⁴⁹⁰.

Во время споров вокруг Соглашения и Федеративного договора Б.Н. Ельцин мог увидеть, что Верховный Совет обладает огромным преимуществом в идеологической составляющей национальной политики. В результате он решил, что необходимо нивелировать существующее «идеологическое господство» Верховного Совета с помощью создания концептуальной альтернативы⁴⁹¹. С этой целью 27 февраля 1992 г. Б.Н. Ельцин назначил⁴⁹² Председателем Госкомнаца директора ИЭА РАН В.А. Тишкова⁴⁹³. Это было неожиданное решение, поскольку В.А. Тишков не только не обладал политическим опытом⁴⁹⁴, но и в своей научной деятельности в сфере межнациональных отношений продвигал достаточно радикальные идеи⁴⁹⁵. Его взгляды на национальную политику сформировались во времена дискуссии конструктивистов («искусственность этноса») и примордиалистов («естественность этноса») в конце 1980-х – начале 1990-х гг.⁴⁹⁶ Он был одним из первых сторонников конструктивизма, критиковавшим принципы «ленинской национальной политики»⁴⁹⁷. Более того, В.А. Тишков считал этнонационализм и любые формы его огосударствления угрозой для безопасности и территориальной целостности государства. Таким образом взгляды В.А. Тишкова почти полностью противоречили тем, что господствовали в Совете Национальностей,

⁴⁸⁷ Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 12.02.1992 № 2337-I «О некоторых вопросах взаимоотношений Верховного Совета Российской Федерации с Верховными Советами республик в составе Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 10, Ст. 483.

⁴⁸⁸ Митюков М.А. Конституция и Федеративный договор: проблемы соотношения. С. 101.

⁴⁸⁹ Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 19.02.1992 № 2375-I «О ходе выполнения Постановления третьего (Внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 11, Ст. 537.

⁴⁹⁰ Румянцев О.Г. Из истории создания Конституции Российской Федерации. О разработке Конституционной комиссии (1990-1993 гг.). С. 7.

⁴⁹¹ Мякишев А.П. Распад СССР и создание новой системы межэтнических отношений. С. 31.

⁴⁹² Указ Президента РФ от 27.02.1992 № 195 «О назначении Председателя Государственного комитета Российской Федерации по национальной политике» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 10, Ст. 515.

⁴⁹³ Валерий Александрович Тишков / сост. Г.М. Тихомирова; авт. вступ. ст. Т.Б. Уварова, Е.Н. Викторова. 2-е изд., испр. и доп. Москва, 2016. С. 20; Козловский В.В. Интервью с профессором Валерием Тишковым // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2001. – Т. 4. – № 4. – С. 6.

⁴⁹⁴ Тишков В.А. Я был министром / Валерий Тишков // Валерий Тишков – личный сайт [Электронный ресурс]: сайт. 2014. URL: http://www.valerytishkov.ru/cntnt/na_sluzhbe/ya_byl_min.html (дата обращения 15.03.2017).

⁴⁹⁵ Михайлова Н.В. Концептуальная эволюция. С. 196.

⁴⁹⁶ Тишков В.А. Откуда и куда пришла российская этнология: персональный взгляд в глобальной перспективе. С. 73-138; *Его же*. Концептуальная динамика этнополитики в России (от Горбачева до Путина). С. 15.

⁴⁹⁷ Чешко С.В. Распад СССР. С. 325.

который считался активным защитником идей примордиализма и этнонационализма⁴⁹⁸. С учетом того, что примордиалистов было достаточно и в окружении самого Б.Н. Ельцина⁴⁹⁹, это делало назначение В.А. Тишкова еще более неожиданным. После официального назначения Б.Н. Ельцин встретился с В.А. Тишковым, указав ему на то, что главной задачей Госкомнаца должно стать создание Концепции государственной национальной политики России⁵⁰⁰.

Подготовка Федеративного договора в феврале – марте 1992 г. провоцировала обострение многих проблем в сфере межнациональных отношений. Одной из таких проблем был рост радикализации казачьих организаций на Северном Кавказе и их стремление создать казачьи республики⁵⁰¹. Для того, чтобы проанализировать происходящее в Госкомнаце 27 февраля 1992 г. была создана рабочая группа по казачеству⁵⁰², с которой в дальнейшем активно сотрудничала Комиссия А.В. Аникиева⁵⁰³. 24 марта 1992 г. было принято решение о создании Правительственной комиссии под руководством С.М. Шахрая по подготовке Закона РФ «О реабилитации казачества»⁵⁰⁴. Она должна была подготовить «умеренный» проект, в котором были бы созданы механизмы противодействия «самовольным» попыткам территориальной реабилитации казачества. Примечательно, что угроза возникновения новых межнациональных конфликтов на Северном Кавказе заставила даже активных защитников этнонационализма в лице Совета Национальностей подвергнуть критике Закон РСФСР от 26 апреля 1991 г.⁵⁰⁵

Не менее сложной проблемой был конфликт российского руководства с некоторыми регионами. Руководители национальных республик продолжали оказывать давление на федеральный центр⁵⁰⁶, требуя расширения своих полномочий в рамках Федеративного договора⁵⁰⁷. Одним из наиболее проблемных регионов была Республика Татарстан, руководство которой отказалось подписывать Федеративный договор и объявило о проведении 21 марта 1992 г. референдума о суверенитете. Вокруг этого референдума разыгралось серьезное противостояние из-за того, что формулировка вопроса считалась некорректной⁵⁰⁸. Верховный Совет указал на то, что формулировка вводит жителей республики в заблуждение об истинных

⁴⁹⁸ Национальная политика в России: история и современность. С. 382-383; *Тишков В.А.* Концептуальная эволюция национальной политики в России. С. 8.

⁴⁹⁹ *Горохова Е.Ю.* Национальная политика Российской Федерации в 1991-2000 гг. С. 81-82; Национальная политика в России: история и современность. С. 382.

⁵⁰⁰ *Полунов А.Ю.* Научное обеспечение государственной национальной политики в 1990-е – начале 2000-х гг. С. 11; *Тишков В.А.* Концептуальная эволюция национальной политики в России. С. 11.

⁵⁰¹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 56. Лл. 3-5.

⁵⁰² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 79. Л. 5.

⁵⁰³ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1937. Лл. 116-120.

⁵⁰⁴ *Мацевский Г.О.* Государство и казачество: поиск путей возрождения. С. 100.

⁵⁰⁵ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1937. Лл. 225-232.

⁵⁰⁶ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 47. Лл. 1-69; Там же. Оп. 2. Д. 40. Лл. 11-13.

⁵⁰⁷ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1710. Лл. 1-132; Там же. Д. 1712. Лл. 1-76; Там же. Д. 1713. Лл. 1-32.

⁵⁰⁸ *Шевелев Д.Н.* Взаимодействие Центра и регионов в период разработки Федеративного договора 1992 г. С. 99.

мотивах референдума⁵⁰⁹, а Конституционный Суд определил, что руководство республики своими действиями нарушает Конституцию России⁵¹⁰. Примечательно, что на этот раз более жесткую позицию занял Верховный Совет, который отказался признавать законным сам факт проведения референдума и потребовал от Президента оказать давление на руководство республики для наведения порядка⁵¹¹.

Другим, не менее проблемным регионом была Чеченская Республика, в которой с ноября 1991 г. де-факто не действовало российское законодательство⁵¹². При этом стоит отметить, что несмотря на усиление позиций Д.М. Дудаева, внутри республики существовала довольно серьезная антидудаевская оппозиция, которая выступала за подписание Федеративного договора⁵¹³. Однако российское руководство не поддерживало эти силы и никак не отреагировало на принятие в Чеченской Республике Конституции⁵¹⁴. Можно предположить, что российское руководство откладывало решение «чеченского вопроса» намеренно. Причиной этого могло быть образование 30 ноября 1991 г. в результате местного референдума Ингушской Республики. Проблема заключалась в том, что эта республика не имела правового статуса и де-факто существовала без органов государственного управления⁵¹⁵. Б.Н. Ельцин неоднократно обращался в Верховный Совет с просьбой принять закон о ее образовании, но безуспешно. Отказ народных депутатов объяснялся тем, что Ингушская Республика не имела официально закрепленных за собой границ. Более того, у нее были территориальные претензии к Чеченской Республике и Северо-Осетинской ССР. В этих условиях принимать документ об образовании нового субъекта без его четко определенных границ было бы неразумно.

Российское руководство, вероятно, опасалось, что, если привлечь Чеченскую Республику к подготовке Федеративного договора, то неизбежно встанет вопрос об определении ее границ, а также границ Ингушской Республики и Северо-Осетинской ССР. В противном случае могла возникнуть ситуация, при которой Федеративный договор будут подписывать республики без официально закрепленных границ, а в случае с Ингушской Республикой и вовсе без конституционного статуса. В результате, не желая «нагружать» процесс подготовки и подписания Федеративного договора территориальным межеванием Северного Кавказа, российское руководство предпочло оставить этот вопрос на потом. Это

⁵⁰⁹ Обращение Верховного Совета РФ к народу, Верховному Совету и Президенту Республики Татарстан от 05.03.1992 № 2454/1-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 12, Ст. 644.

⁵¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 13.03.1992 № П-Р3-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 13, Ст. 671.

⁵¹¹ Постановление Верховного Совета РФ от 19.03.1992 № 2543-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 13, Ст. 667.

⁵¹² Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. С. 38-39.

⁵¹³ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 95-96.

⁵¹⁴ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 5. Д. 778. Лл. 78-81; Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. С. 54.

⁵¹⁵ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 40. Лл. 1-64.

предположение подтверждается и тем, что только после подписания Федеративного договора Правительство создало Комиссию по Чечено-Ингушской Республике и Северо-Осетинской ССР во главе с В.А. Тишковым⁵¹⁶ для рассмотрения вопроса о границах.

После долгой подготовки и острых споров 31 марта 1992 г. Федеративный договор был подписан всеми субъектами федерации, кроме трех (Чеченская Республика, Республика Татарстан и Ингушская Республика). Большинство исследователей склоняются к тому, что подписание этого документа было способом удержать растущий региональный сепаратизм⁵¹⁷, который в определенной мере являлся инерционным продолжением «парада суверенитетов» 1990-1991 гг. При этом стоит отметить, что несмотря на свою стабилизирующую роль Федеративный договор можно считать документом «побежденного» федерального центра⁵¹⁸. Дело в том, что в нем сохранились элементы из прошлого суверенизаторского периода: право принятия республиками своих Конституций; закрепление неравенства субъектов федерации; создание правовой базы для дальнейшего расширения договорного федерализма.

Подписание Федеративного договора не смогло принципиально снизить уровень межнациональной напряженности. Более того, Госкомнац отмечал, что после его подписания произошел рост количества межнациональных конфликтов в ряде регионов. Это было связано с тем, что Федеративный договор представлял собой концептуальный документ, а практические механизмы его реализации еще предстояло выработать. В.А. Тишков подчеркивал, что *«процессы, происходящие в России, во многом копируют тенденции, приведшие к распаду Союза»*⁵¹⁹. В связи с этим в апреле 1992 г. Госкомнац под эгидой В.А. Тишкова подготовил для Правительства рекомендации по стабилизации сферы межнациональных отношений⁵²⁰: было предложено рассмотреть вопрос о создании национальных районов в качестве альтернативы национально-государственным образованиям; предлагалось создать специальные советы в субъектах федерации для решения межнациональных конфликтов; говорилось о необходимости провести «республиканизацию» федерации, т.е. повысить статус областей и краев до уровня республик. Немного позднее по инициативе В.А. Тишкова 9 апреля 1992 г. была создана Комиссия при Правительстве по проблемам российских немцев⁵²¹.

⁵¹⁶ О создании комиссии по Чечено-Ингушской Республике и Северо-Осетинской ССР [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 02.04.1992 № 647-р // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁵¹⁷ Тетуев А.И. Межнациональные отношения на Северном Кавказе. С. 193-194; Тишков В.А. Концептуальная динамика этнополитики в России (от Горбачева до Путина). С. 15.

⁵¹⁸ Мамсуров Т.Д. Этнополитические и региональные проблемы развития российского федерализма. С. 190-191.

⁵¹⁹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 65. Лл. 6-12.

⁵²⁰ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 65. Лл. 53-73.

⁵²¹ О создании Комиссии Правительства Российской Федерации по проблемам российских немцев [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 09.04.1992 № 681-р // Документ не опубликован. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

На следующий день В.А. Тишков впервые выступил на пресс-конференции как Председатель Госкомнаца⁵²². Присутствующим на мероприятии он представил концептуальный документ, в котором были сформулированы принципы новой национальной политики: 1) субъектом национальной политики должны быть не субъекты федерации, а этносы как этнокультурные общности и российские граждане как носители определенной национальной культуры; 2) взаимодействие между этносами должно строиться на принципе «единства в многообразии» (В.А. Тишков пытался инкорпорировать в российские условия американскую концепцию «плавильного котла»); 3) право на самоопределение следует воспринимать шире, отказавшись от ограниченного понимания этого права как наличия или отсутствия у этноса национально-государственного образования: самоопределение – это в первую очередь право этноса на автономию и самоуправление в рамках больших и малых общин, этнических анклавов и национально-культурных автономий.

На представленный В.А. Тишковым документ мало кто обратил внимание, хотя он, как оказалось в дальнейшем, стал основой для подготовки Концепции государственной национальной политики России. Это было связано с тем, что в апреле 1992 г. начался VI Съезд народных депутатов, на котором произошел серьезный конфликт между представителями Съезда и Правительством о ходе экономической реформы⁵²³. Несмотря на то, что в итоге Съезд был вынужден заявить о поддержке правительственного курса⁵²⁴ (из-за «ультиматума» Е.Т. Гайдара), было сорвано обсуждение вопросов по подготовке проекта новой Конституции. Единственное, что удалось сделать, это утвердить общую концепцию конституционных реформ⁵²⁵, согласно которой предусматривалась доработка проекта с учетом замечаний Президента. Один из немногих вопросов в сфере межнациональных отношений, который был затронут на Съезде касался тяжелого положения коренных малочисленных народов Севера в условиях экономических реформ⁵²⁶. Народные депутаты раскритиковали результаты деятельности Правительства на северном направлении⁵²⁷, но все же одобрили проект Концепции и Основных направлений программы развития районов Севера, которые были подготовлены Госкомнацем и Госкомсевером. После Съезда в Совете Национальностей приняли решение взять под свой контроль ситуацию на Севере. С этой целью были выделены

⁵²² ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2941. Лл. 4-47

⁵²³ Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А. Перестройка и крах СССР. С. 189; Яник А.А. История современной России. С. 389.

⁵²⁴ Декларация Съезда народных депутатов РФ от 15.04.1992 № 2694-I «О поддержке экономической реформы в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 17, Ст. 900.

⁵²⁵ Постановление Съезда народных депутатов РФ от 18.04.1992 № 2697-I «О проекте Конституции Российской Федерации и порядке дальнейшей работы над ним» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 18, Ст. 979.

⁵²⁶ Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. С. 67.

⁵²⁷ Постановление Съезда народных депутатов РФ от 21.04.1992 № 2707-I «О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 18, Ст. 984.

дополнительные ресурсы для расширения деятельности Комиссии по вопросам социального и экономического развития республик в составе России, автономной области, автономных округов и малочисленных народов (Комиссия З.А. Корниловой)⁵²⁸. Кроме того, для совершенствования работы этой Комиссии была обновлена структура ее подкомиссий⁵²⁹: по проблемам Севера и малочисленным народам (А.В. Кривошапкин); по контролю за исполнением решений Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации (Г.В. Саенко); по бюджету, планам, налогам и ценам (М.М. Кауфман).

То, что на Съезде было проигнорировано большинство актуальных вопросов в сфере межнациональных отношений, стало причиной того, что в апреле – мае 1992 г. ситуация ухудшилась. Обострилось положение русского населения на постсоветском пространстве⁵³⁰, из-за чего Госкомсотрудничество было вынуждено обратиться за помощью к Госкомнацу для подготовки совместных законодательных инициатив⁵³¹. В начале мая 1992 г. совместно с Верховным Советом Госкомнац добился от Правительства новых мер поддержки для Российского фонда помощи беженцам «Соотечественники»⁵³². 18 мая 1992 г. была одобрена Республиканская долговременная программа «Миграция»⁵³³, основным исполнителем которой был назначен Комитет по делам миграции населения при Минтруде России. Однако рост проблем в миграционной сфере (в частности, в Россию продолжали прибывать беженцы из бывших союзных республик) заставил Б.Н. Ельцина принять решение создать на базе Комитета Федеральную миграционную службу России (ФМС России)⁵³⁴.

В мае 1992 г. началась масштабная «антинемецкая компания» на территории Волгоградской и Саратовской областей против заключенных ранее российско-германских договоренностей. Б.Н. Ельцин мог посчитать, что пора менять стратегию в отношении «немецкого вопроса», чтобы с одной стороны, не лишится поддержки ФРГ, а с другой – не допустить русско-немецкого конфликта. С этой целью 21 мая 1992 г. был подписан Указ о создании в Поволжье поселений российских немцев на базе агрокомплексов⁵³⁵. Тем самым вопрос о создании Республики немцев Поволжья (самостоятельного субъекта федерации)

⁵²⁸ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1931. Лл. 11-15.

⁵²⁹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 797. Лл. 1-3.

⁵³⁰ Бугай Н.Ф., Штурба Е.В. Казаки России в обеспечении безопасности. С. 68.

⁵³¹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 66. Л. 1-7.

⁵³² О мерах поддержки Российского фонда помощи беженцам «Соотечественники» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 06.05.1992 № 285 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁵³³ О республиканской долговременной программе «Миграция» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 18.05.1992 № 327 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁵³⁴ Указ Президента РФ от 14.06.1992 № 626 «О Федеральной миграционной службе России» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 25, Ст. 1422.

⁵³⁵ Указ Президента РФ от 21.05.1992 № 514 «О создании в Поволжском регионе поселений российских немцев на базе агрокомплексов и гарантиях их социально-экономического развития» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 22, Ст. 1195.

трансформировался в вопрос о создании отдельных немецких поселений с самоуправлением на общих основаниях. В итоге российские немцы получили право на землю и самоуправление, а региональные элиты «сохранили лицо» и могли больше не бояться ни народных волнений, ни угрозы национально-государственных «размежеваний» на территории своих регионов.

Наиболее тяжелой ситуация в сфере межнациональных отношений была на Северном Кавказе. Катализатором этого была Чеченская Республика, в которой по мере укрепления позиций Д.М. Дудаева положение русского населения становилось все хуже⁵³⁶. Это порождало рост античеченских настроений на Юге России⁵³⁷. В связи с этим 20 мая 1992 г. по инициативе Р.И. Хасбулатова была создана совместная Группа экспертов Верховного Совета и Правительства по подготовке переговоров с чеченской делегацией⁵³⁸. Несмотря на первоначальные успехи в переговорах⁵³⁹, Д.М. Дудаев вскоре отказался следовать достигнутым ранее договоренностям и более того, организовал провокацию, в ходе которой российская армия была вынуждена покинуть Чеченскую Республику без оружия и военной техники⁵⁴⁰.

Неудачи в Чеченской Республике компенсировались некоторыми успехами на других направлениях национальной политики на Северном Кавказе. В частности, после долгих споров с Верховным Советом 4 июня 1992 г. Б.Н. Ельцин добился подписания закона об образовании Ингушской Республики⁵⁴¹, согласно которому устанавливался переходный период для определения ее границ до марта 1994 г. Определить границы должна была Государственная комиссия при Правительстве⁵⁴². Кроме того, Б.Н. Ельцин подписал указ⁵⁴³, который касался реализации Закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. в отношении казачества. Исследователи положительно оценивают этот указ⁵⁴⁴, однако отмечают, что в дальнейшем Правительство не предприняло достаточных мер для его реализации⁵⁴⁵.

⁵³⁶ Александров А.А. Формирование и принятие политического решения о вводе российских войск в Чечню (1992-1994 гг.) // Известия Саратовского университета. Серия: история. Международные отношения. – 2011. – Т. 11. – №. 1. – С. 62; Трошев Г.Н. Чеченский рецидив: Записки командующего. Москва, 2003. С. 65-68.

⁵³⁷ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 55. Лл. 5-6.

⁵³⁸ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2752. Лл. 73-74.

⁵³⁹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2752. Лл. 104-119.

⁵⁴⁰ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 5. Д. 776. Лл. 12-13; Там же. Д. 780. Лл. 44-48.

⁵⁴¹ Закон РФ от 04.06.1992 № 2927-1 «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 24, Ст. 1307.

⁵⁴² Постановление Верховного Совета РФ от 04.06.1992 № 2928-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 24, Ст. 1308.

⁵⁴³ Указ Президента РФ от 15.06.1992 № 632 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 25, Ст. 1429.

⁵⁴⁴ Бугай Н.Ф., Штурба Е.В. Казаки России в обеспечении безопасности. С. 17; Мацевский Г.О. Государство и казачество: поиск путей возрождения. С. 100.

⁵⁴⁵ Бугай Н.Ф. Казаки Юга России. С. 137-138.

5 июня 1992 г. было принято Постановление Правительства, которое затрагивало организационно-правовые вопросы деятельности Госкомнаца⁵⁴⁶. В принятом Постановлении было одно важное нововведение. В нем было установлено, что Комитет осуществляет свою деятельность на всей территории России с учетом особенностей и в интересах каждого народа, каждой этнической группы в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности и территории проживания, достижения и укрепления межнационального согласия, доверия и взаимопонимания, содействия в решении вопросов социально-экономического, политического и культурного развития и сотрудничества народов. Новое определение Комитета явно принадлежало В.А. Тишкову, который еще в апреле 1992 г. заявил о том, что при проведении национальной политики следует сместить акцент с решения вопросов национально-государственного устройства на решение вопросов обеспечения прав и свобод этносов и отдельных граждан. Примечательно, что в определении не осталось ни одного слова про национально-государственные образования или об их праве на государственный суверенитет: наоборот, подчеркивалось, что задача Комитета защищать интересы каждого человека независимо от его этноса и территории проживания. Постановление сохраняло прежнюю численность Комитета на уровне 165 штатных единиц, однако возросло число заместителей (с 3 до 6 заместителей) и численность Коллегии (с 9 до 13 человек). Была еще одна необычная приписка, автор которой, вероятнее всего, тоже В.А. Тишков. Было признано *«целесообразным иметь в руководстве Госкомнаца России представителей разных народов, населяющих Российскую Федерацию»*.

После обновления организационно-правовых основ Госкомнаца, Правительство продолжило расширять свое участие в сфере межнациональных отношений. 29 июня 1992 г. в Аппарате Правительства был образован Отдел региональной политики во главе с А.П. Козловым⁵⁴⁷, который в последующие несколько лет станет весьма важной структурой по продвижению в регионах правительственного курса не только региональной, но и федеративной политики. 30 июня 1992 г. Правительство поручило Госкомнацу создать в своей структуре специальное подразделение, которое должно было бы разработать проект

⁵⁴⁶ Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по национальной политике [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 05.06.1992 № 385 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁵⁴⁷ О реорганизации Аппарата Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 29.06.1992 № 1153-р // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

Государственной программы по сохранению и развитию языков народов России⁵⁴⁸. Кроме того, в тот же день Правительство создало при Госкомнаце Институт языков народов России⁵⁴⁹.

Несмотря на проводимые Правительством меры по улучшению ситуации в сфере межнациональных отношений, Совет Национальностей в июне 1992 г. обрушился на него с критикой из-за недостатков в работе по реабилитации репрессированных народов⁵⁵⁰. В свою очередь в ответ Правительство раскритиковало Совет Национальностей за недостаточно внимательное отношение к деятельности некоторых фондов и организаций, связанных со сферой межнациональных отношений. Дело в том, что Госкомнац ранее уже поднимал вопрос о необходимости более тщательных проверок деятельности «патрулируемых» Советом Национальностей фондов и организаций, из-за роста числа случаев недобросовестного использования льгот и субсидий с их стороны. Наибольшее число подобных случаев было связано с «северными» фондами и организациями. В июне 1992 г. в ходе разбирательства Комиссия З.А. Корниловой выяснила, что бюджетные средства, которые выделялись на решение проблем коренных малочисленных народов Севера, до конкретных адресатов часто не доходили⁵⁵¹. Предлагалось сконцентрировать бюджетные средства в Госкомсевере, установив за ними общественный контроль. Кроме того, Комиссия З.А. Корниловой и Госкомсевер потребовали от региональных ассоциаций коренных малочисленных народов пройти перерегистрацию в соответствии с новыми требованиями законодательства. Таким образом решалась задача по проведению проверок действующих ассоциаций, избегая при этом обвинений в дискриминации малых народов: дело в том, что в начале 1990-х гг. были случаи, когда пойманные на нецелевом расходовании бюджетных средств фонды и организации избегали ответственности с помощью агрессивных обвинений федерального центра в притеснении их «по национальному признаку». Комиссия З.А. Корниловой и Госкомсевер также выступили за введение практики заслушивания ежегодных отчетов о финансовой деятельности фондов и организаций⁵⁵². Для дальнейшего контроля ситуации 18 июня 1992 г. в Комитете Верховного Совета по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политике и сотрудничеству была создана рабочая группа⁵⁵³.

⁵⁴⁸ О мерах по сохранению и развитию языков народов России [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 30.06.1992 № 453 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁵⁴⁹ О создании Института языков народов России [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 30.06.1992 № 454 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁵⁵⁰ Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 10.06.1992 № 2955-1 «О работе Правительства Российской Федерации по реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 25, Ст. 1396.

⁵⁵¹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 853. Лл. 11-12.

⁵⁵² ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 797. Лл. 75-77.

⁵⁵³ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 574. Лл. 109-110.

Отметим, что во время этого разбирательства наладилось сотрудничество Верховного Совета и Госкомсевера. Это было связано с тем, что в Правительстве отношение к Госкомсеверу стало достаточно «прохладным» из-за его обособленной позиции по экономической реформе. Стремление защитить коренные малочисленные народы Севера от социально-экономических потрясений привело к тому, что Госкомсевер сблизился с Верховным Советом, который критиковал экономический курс Правительства. При этом подобное сотрудничество не сильно беспокоило Правительство, поскольку, во-первых, оно было заинтересовано в сохранении «зон сотрудничества» с Верховным Советом, а во-вторых, деятельность Госкомсевера не несла прямой угрозы для президентско-правительственного курса национальной политики. Несмотря на сотрудничество у Верховного Совета и Госкомсевера возникали трения по некоторым вопросам из-за разного отношения к лоббистам. Ярким примером стала история об обнаружении в июне 1992 г. Госкомсевером нарушений в использовании бюджетных средств Международным фондом развития малых народов и этнических групп⁵⁵⁴. В августе 1992 г. Госкомсевер добился от Верховного Совета отмены льгот и особого статуса для этого Фонда⁵⁵⁵, однако уже в декабре 1992 г. Верховный Совет вернул Фонду потерянные льготы и особый статус из-за давления лоббистов⁵⁵⁶.

С учетом того, что в этот период времени деятельность Госкомсевера поддерживалась и Правительством, и Верховным Советом, его положение сильно улучшилось. 22 июня 1992 г. Правительство поддержало инициативу Госкомсевера по созданию при нем Всероссийского научно-координационного центра по комплексным проблемам Севера, Арктики и жизнедеятельности малочисленных народов Севера (ВНКЦ «Север»), на который были возложены функции координатора научно-исследовательской деятельности, связанной с исследованием Севера и проблем коренных малочисленных народов Севера⁵⁵⁷. 1 июля 1992 г. Правительство расширило координационные функции Госкомсевера⁵⁵⁸, подчеркнув обязательность согласования с ним любых решений, связанных с развитием Севера. Кроме того, началась работа по созданию новых региональных отделов Комитета (для этого было выделено более 130 штатных единиц), а также государственных научно-производственных

⁵⁵⁴ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 856. Лл. 36-39.

⁵⁵⁵ Распоряжение Председателя Верховного Совета РФ от 31.08.1992 № 3436рп-I «О Международном фонде развития малых народов и этнических групп» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 36, Ст. 2114.

⁵⁵⁶ Распоряжением Председателя Верховного Совета РФ от 25.12.1992 № 4222рп-I «Об отмене распоряжения N 3436рп-I от 31 августа 1992 года «О Международном фонде развития малых народов и этнических групп» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 1, Ст. 54.

⁵⁵⁷ О Всероссийском научно-координационном центре по комплексным проблемам Севера, Арктики и жизнедеятельности малочисленных народов Севера Государственного комитета Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 22.06.1992 № 419 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁵⁵⁸ Постановление Правительства РФ от 01.07.1992 № 457 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера» // САПП. – 1992. - № 1, Ст. 8.

предприятий, которые занимались решением научных и социально-экономических задач по развитию Севера⁵⁵⁹. Отдельно Правительство подчеркивало необходимость усилить контроль за правильным использованием средств Фонда социально-экономического развития районов Севера. Кроме того, в Комиссии З.А. Корниловой была создана новая подкомиссия по проблемам подготовки и переподготовки национальных кадров⁵⁶⁰, которая должна была содействовать созданию кадров для региональных отделов Госкомсевера.

Если Совет Национальностей и Правительство сохраняли способность к совместной работе, несмотря на все концептуальные противоречия, то ситуация, которая касалась взаимоотношений Президента и Верховного Совета, была намного сложнее. На протяжении последних нескольких месяцев Р.И. Хасбулатов способствовал снижению напряженности в отношениях между Верховным Советом и Б.Н. Ельциным, однако его влияние на народных депутатов падало⁵⁶¹. В Верховном Совете началось формирование радикальной антиельцинской оппозиции, которая была ему неподконтрольна⁵⁶². Из-за этого отношения Верховного Совета и Б.Н. Ельцина становились все более напряженными, что стало причиной того, что 26 июня 1992 г. Конституционный Суд заявил о том, что конституционный строй страны находится под угрозой из-за конфликта двух ветвей власти⁵⁶³. Подчеркивалось, что наиболее угрожающим последствием конфликта может стать нарушение территориальной целостности России.

В этих условиях 3 июля 1992 г. Б.Н. Ельцин добился принятия закона об установлении переходного периода на государственно-территориальное разграничение в России до 1 июля 1995 г.⁵⁶⁴ Предполагалось, что за это время будут подготовлены и реализованы необходимые правовые и организационные меры по урегулированию территориальных споров. Принятие этого закона вызвало серьезные споры. Особенно сильное недовольство было высказано некоторыми народными депутатами, которые считали этот закон направленным против репрессированных народов⁵⁶⁵. На самом деле, значение этого закона было огромным, потому что это была первая законодательная попытка ограничить амбиции региональных руководителей, использующих территориальные споры для шантажа федерального центра⁵⁶⁶. Кроме того, установление переходного периода было прежде всего способом стабилизировать

⁵⁵⁹ ГА РФ. Ф. 10101. Оп. 1. Д. 59. Лл. 41, 53, 69, 77.

⁵⁶⁰ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 798. Лл. 70-72.

⁵⁶¹ *Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А.* Перестройка и крах СССР. С. 200.

⁵⁶² *Пихоя Р.Г.* Москва. Кремль. Власть. С. 416.

⁵⁶³ Заявление Конституционного Суда РФ от 26.06.1992 «О защите конституционного строя» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 27, Ст. 1572.

⁵⁶⁴ Закон РФ от 03.07.1992 № 3198-1 «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 32, Ст. 1868.

⁵⁶⁵ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1942. Лл. 157-158.

⁵⁶⁶ *Румянцев О.Г.* Из истории создания Конституции Российской Федерации. О разработке Конституционной комиссии (1990-1993 гг.). С. 10; *Трофимов Е.Н.* Политико-правовые основы управления национальными процессами в России. С. 234-235.

ситуацию на Северном Кавказе⁵⁶⁷. Однако сделать этого не удалось из-за того, что 16 июля 1992 г. Верховный Совет, вероятно в качестве «ответной меры» на действия Президента, принял Постановление «О реабилитации казачества»⁵⁶⁸, которое в отличие от июньского указа Б.Н. Ельцина было наполнено этнонационалистической риторикой. Наиболее острым положением Постановления было право казаков устанавливать самоуправление в местах своего компактного проживания в традиционных для казачества формах⁵⁶⁹. Дело в том, что Б.Н. Ельцин пытался «привязать» этнические права казаков к обычной форме самоуправления, а Верховный Совет дал казакам право формировать самоуправление в особых и непрописанных в законодательстве формах. Верховный Совет поторопился и по политическим мотивам принял непродуманный документ, который подвергся критике даже в некоторых его комитетах⁵⁷⁰.

На фоне этих событий велась разработка Концепции государственной национальной политики России. Основная идея В.А. Тишкова в проекте Концепции оставалась прежней – следует отказаться от политического понимания термина самоопределение⁵⁷¹ и сместить акцент государственной политики на защиту прав и свобод этносов без привязки к их территории (для этого предлагалось создавать национально-культурные автономии)⁵⁷². Кроме того, в проекте предлагалось расширить права краев и областей, а также обратить внимание на «русский вопрос» (проблема заключалась в том, что русским, которые являлись этническим большинством (80%), в условиях формирования этнической федерации отказывали в праве на какое-либо представительство в ней⁵⁷³), что вызвало сильное недовольство проектом со стороны национальных движений и национальных республик России. Особое внимание в проекте В.А. Тишков уделит мерам по совершенствованию государственных институтов национальной политики: предлагалось создать федеральные и региональные комиссии по урегулированию межнациональных конфликтов; образовать Государственную координационную комиссию по реализации национальной политики и Комиссию Правительства по совершенствованию межнациональных отношений и взаимодействию с республиками в составе России; расширить полномочия Госкомнаца, усилив его координирующие функции и обеспечив ему право участвовать в законотворческом процессе.

Стоит отметить, что с того момента, как В.А. Тишков представил свои первые наброски прошло несколько месяцев и за это время отношения Президента и Верховного Совета сильно

⁵⁶⁷ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 44. Лл. 33-38, 41-42.

⁵⁶⁸ Постановление Верховного Совета РФ от 16.07.1992 № 3321-1 «О реабилитации казачества» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 30, Ст. 1805.

⁵⁶⁹ Бугай Н.Ф. Казаки Юга России. С. 92.

⁵⁷⁰ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 2770. Лл. 14-16.

⁵⁷¹ Фарушкин М.Х. Институциональные основы этнических федераций // Полис. Политические исследования. – 2017. – № 2. – С. 107.

⁵⁷² ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 773. Лл. 10-20.

⁵⁷³ Мамсуров Т.Д. Этнополитические и региональные проблемы развития российского федерализма. С. 241-242.

ухудшились. В.А. Тишков был вынужден вынести на обсуждение разработанный проект Концепции при весьма неудачных «внешних» условиях. В результате в июне 1992 г. при рассмотрении проекта Концепции в комиссиях Совета Национальностей документ подвергся резкой критике⁵⁷⁴. Это в свою очередь привело к тому, что Р.Г. Абдулатипов, который ранее поддерживал начинания В.А. Тишкова, также высказался против проекта⁵⁷⁵. В Правительстве обсуждение проекта проходило 28-30 июля 1992 г. На заседаниях проект подвергся критике за многочисленные недоработки и провокационный характер. Б.Н. Ельцин вступил с В.А. Тишковым в продолжительную дискуссию⁵⁷⁶, в ходе которой высказал обоснованное сомнение: «*Не навредим ли, вот в чем вопрос?*»⁵⁷⁷. Б.Н. Ельцин посчитал нецелесообразным утверждать проект Концепции⁵⁷⁸. Это было связано с несколькими причинами. Во-первых, критика проекта со стороны Совета Национальностей была поддержана Верховным Советом, с которым Б.Н. Ельцин не желал усугублять отношения на фоне экономических реформ. Во-вторых, проект действительно был радикален и предлагал заменить все основные принципы работы государства в сфере межнациональных отношений⁵⁷⁹. В-третьих, национальные движения и национальные республики восприняли этот проект как попытку отмены национально-территориального устройства России (хотя сам В.А. Тишков подчеркивал, что он не предлагал упразднить республики). В-четвертых, при изучении автором представленного в июне 1992 г. проекта Концепции, следует отметить, что он представлял собой достаточно «сырой» документ, практическая реализация которого была бы затруднительна.

В результате проект Концепции принят не был и Совет Национальностей остался ключевым идеологом в сфере межнациональных отношений. После этого В.А. Тишков «переключился» на решение проблем Госкомнаца. Прежде всего ему удалось добиться улучшения условий его работы – 31 июля 1992 г. Госкомнацу было передано здание по адресу Трубниковский переулок, д. 19⁵⁸⁰ (в этом здании когда-то функционировал Наркомнац РСФСР). 10 августа 1992 г. была утверждена новая структура Госкомнаца, которая соответствовала идеям Концепции*. Структура Комитета состояла из 17 подразделений (отделы и управления), из которых 4 были организационно-хозяйственные. Из структуры были убраны подразделения, которые были связаны с национально-государственным устройством: вместо этого создавалось

⁵⁷⁴ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 773. Л. 1.

⁵⁷⁵ *Абдулатипов Р.Г.* Российская нация. С. 9, 14, 32-36, 81, 301, 303, 331.

⁵⁷⁶ *Бугай Н.Ф.* Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 289-290.

⁵⁷⁷ Национальный вопрос в истории России. 260-262.

⁵⁷⁸ *Зорин В.Ю.* От национальной политики к этнокультурной: проблемы становления доктрины и практики (1990-2002 гг.) // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2003. – № 3. – С. 123

⁵⁷⁹ *Полунов А.Ю.* Научное обеспечение государственной национальной политики в 1990-е – начале 2000-х гг. С. 11.

⁵⁸⁰ Распоряжение Президента РФ от 31.07.1992 № 411-рп «О выделении здания Государственному комитету Российской Федерации по национальной политике» // САПП. – 1992. - № 5, Ст. 271.

* См. Приложение № 6.

4 отдела, за которыми закреплялась работа с народами определенных регионов (это позволило улучшить взаимодействие с региональными подразделениями), не считая репрессированных, казачества и российских немцев, для которых были созданы самостоятельные отделы. То, что В.А. Тишков занимался изменением структуры Комитета говорило о том, что несмотря на неудачу с проектом Концепции, он рассчитывал, что продолжит активно работать.

Тем более что поле деятельности было более чем достаточным. В августе – сентябре 1992 г. ситуация на Северном Кавказе резко ухудшилась. Особенно тяжелым положение было в Ингушской Республике, в которой так и не были созданы органы государственного управления⁵⁸¹. Не создавались они по причине того, что российское руководство считало, что создавать их следует только после определения границ⁵⁸². Однако вопрос с границами решить не удавалось из-за отказа Д.М. Дудаева сотрудничать. Это было неудивительно, с учетом того, что летом 1992 г. он был занят борьбой со своим Парламентом⁵⁸³. Однако критичность ситуации и неоднократные увещания со стороны Госкомнаца, заставили Правительство 1 сентября 1992 г. принять решение о создании рабочей группы по оказанию помощи в организации органов государственного управления в Ингушской Республике⁵⁸⁴, а 4 сентября 1992 г. начать формирование Временной Администрации Ингушской Республики⁵⁸⁵. Стоит отметить, что затягивание вопроса об определении границ Ингушской Республики было связано не только с позицией Д.М. Дудаева, но и с тем, что Верховный Совет и Правительство не могли решить, кто должен определять ее границы. Дело в том, что Верховный Совет считал, что это должна делать правительственная комиссия, решение которой будет утверждено Съездом народных депутатов, однако Правительство и Госкомнац подчеркивали, что вопрос определения границ субъектов федерации относится к ведению Съезда и именно он должен формировать комиссию по определению границ⁵⁸⁶. Причина спора была понятна: ни одна из сторон не хотела отвечать за этот процесс, в котором нужно было бы вести переговоры с Д.М. Дудаевым, а еще заниматься разрешением нарастающего осетино-ингушского конфликта.

⁵⁸¹ Биккулов М.В. Осетино-ингушский конфликт как пример этнополитического конфликта на территории Российской Федерации // Политические институты, процессы и технологии в XXI веке: анализ в молодежной проекции: сб. науч. статей студентов, аспирантов и молодых ученых кафедры политического анализа и управления / под ред. О.Е. Гришина, В.Н. Давыдова, В.А. Глебова. – Москва, 2017. – С. 142.

⁵⁸² Пищук М.Д. «Эхо-44»: деятельность Госкомнаца России по предотвращению осетино-ингушского конфликта в 1991-1992 гг. // Войны в истории. Генезис, предпосылки, причины международных военных конфликтов в истории. Исторические документы и актуальные проблемы археографии, источниковедения, российской и всеобщей истории нового и новейшего времени: Сборник материалов Одиннадцатой международной конференции молодых ученых и специалистов «Сlio-2021» / [отв. Редактор А. К. Сорокин]. Москва, 2021. С. 151.

⁵⁸³ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 773. Лл. 14-20; Барбашиш М.Ю. Институты и этногенез. С. 245, 254, 277; Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. С. 55.

⁵⁸⁴ Распоряжение Правительства РФ от 01.09.1992 № 1602-р «О составе рабочей группы для оказания помощи в обеспечении формирования органов исполнительной власти и государственного управления Ингушской Республики» // САПП. – 1992. - № 10, Ст. 805.

⁵⁸⁵ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 40. Лл. 38-42.

⁵⁸⁶ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 45. Лл. 12-13; Там же. Ф. 10026. Оп. 5. Д. 765. Лл. 18-23; Там же. Оп. 1. Д. 2750. Лл. 108-112.

Растущая напряженность на Северном Кавказе распространялась и на другие регионы⁵⁸⁷. Причина этого была в том, что конфликт Президента и Верховного Совета постепенно «спускался» на уровень регионов, что создавало новые очаги напряженности, которые при определенных условиях выливались в национальную плоскость⁵⁸⁸. Ситуация усугубилась после того, как в сентябре 1992 г. Б.Н. Ельцин осуществил ряд довольно спорных мероприятий в сфере межнациональных отношений. 30 сентября 1992 г. он подписал два указа. Первым указом⁵⁸⁹ была проведена масштабная реорганизация федеральных органов исполнительной власти, в ходе которой Госкомсевер был реорганизован в Комитет Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера (Роскомсевер России), что означало снижение его статуса и сокращение полномочий. Трудно объяснить, что стало причиной реорганизации Госкомсевера, результатом которой стало ослабление государственной политики на Севере⁵⁹⁰. Вероятно, одной из причин могла быть близость Госкомсевера к Верховному Совету. Б.Н. Ельцин мог счесть логичным понизить статус Комитета, чтобы ослабить влияние Верховного Совета на Севере. Однако, с учетом того, что Совет Национальностей и сам обладал достаточным влиянием, такая версия маловероятна. Другой причиной могла быть неэффективная работа Госкомсевера, хотя за последние месяцы работа Комитета как раз улучшилась, что может натолкнуть на мысль, что именно ее улучшение могло быть причиной снижения статуса Комитета. В таком случае, можно предположить, что инициаторами реорганизации могли быть, например, «северные» фонды и организации, которые были недовольны начавшимися проверками их деятельности. Подтверждением этой версии можно считать мнение Комиссии З.А. Корниловой, которая подчеркивала, что Госкомсевер достаточно хорошо работал в 1990-1992 гг.⁵⁹¹, однако реорганизация лишила его права координировать и согласовывать действия министерств и ведомств по его вопросам⁵⁹², что снизило уровень правительственного контроля за ситуацией на Севере, а заодно снизило и количество проводимых проверок.

Второй указ касался наведения порядка в системе координационных и консультативных органов, создаваемых Президентом и Правительством⁵⁹³. Были введены новые правила их создания и работы. В соответствии с новыми правилами 1 октября 1992 г. была проведена

⁵⁸⁷ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 46. Лл. 67-69; Там же. Д. 47. Лл. 66а-69.

⁵⁸⁸ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2758. Лл. 42-43; Там же. Д. 2759. Лл. 1-60; Там же. Д. 2760. Лл. 44-135.

⁵⁸⁹ Указ Президента РФ от 30.09.1992 № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // САПП. – 1992. - № 14, Ст. 1091.

⁵⁹⁰ ГА РФ. Ф. 10101. Оп. 1. Д. 64. Л. 55.

⁵⁹¹ ГА РФ. Ф. 10101. Оп. 1. Д. 106. Лл. 1-81.

⁵⁹² ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 804. Лл. 16-19.

⁵⁹³ Указ Президента РФ от 30.09.1992 № 1149 «О координационных и консультативных органах, создаваемых Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, министерствами и ведомствами Российской Федерации» // САПП. – 1992. - № 14, Ст. 1092.

реорганизация действующих координационных и консультативных органов Правительства⁵⁹⁴: Государственная комиссия по делам Арктики и Антарктики была преобразована в Межведомственную комиссию по делам Арктики и Антарктики (снижение статуса); Комиссия Правительства по проблемам российских немцев была преобразована в Совет по проблемам российских немцев (снижение статуса); Правительственная комиссия по вопросам развития межгосударственных экономических связей со странами – членам СНГ была упразднена, а ее функционал был возложен на Госкомсотрудничество России.

На фоне этих неоднозначных решений В.А. Тишков в октябре 1992 г. пытался укрепить позиции Госкомнаца и поспособствовать улучшению его работы. Был принят Временный регламент работы Коллегии Комитета, который стал первым документом с момента создания Госкомнаца, регулирующим ее деятельность⁵⁹⁵. Временный регламент обозначил достаточно широкие полномочия Коллегии. Вероятно, В.А. Тишков хотел сделать Коллегию своим «мозговым центром». 5 октября 1992 г. при Госкомнаце была создана Служба раннего предупреждения и урегулирования межнациональных конфликтов⁵⁹⁶, которая будет представлять собой сильный аналитический центр с большими объемами данных. Однако стремление В.А. Тишкова усилить позиции Комитета наталкивалось на значительные трудности из-за нехватки кадров⁵⁹⁷ и слабого финансирования⁵⁹⁸.

С учетом достаточно активной деятельности В.А. Тишкова в сентябре – октябре 1992 г., намек Р.Г. Абдулатипова на пресс-конференции 13 октября 1992 г. о том, что из-за отсутствия нормальной рабочей атмосферы между Правительством и Верховным Советом В.А. Тишков собирается уходить в отставку⁵⁹⁹, был неожиданностью. Однако именно так и произошло. 15 октября 1992 г. В.А. Тишков ушел с должности Председателя Госкомнаца⁶⁰⁰ по собственному желанию⁶⁰¹. В последствии он объяснял свое решение тем, что его не устраивали следующие моменты в его работе: проблемы в отношениях с курирующим деятельность Госкомнаца заместителем Председателя Правительства В.А. Махарадзе; стиль руководства Б.Н. Ельцина; недостаток понимания его идей со стороны Правительства; «амбициозные соперничества» со стороны авторов других концептуальных документов по национальной политике⁶⁰². Стоит

⁵⁹⁴ Постановление Правительства РФ от 01.10.1992 № 757 «Об упорядочении состава координационных и консультативных органов, образованных Правительством Российской Федерации» // САПП. – 1992. - № 15, Ст. 1158.

⁵⁹⁵ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 78. Лл. 1-3.

⁵⁹⁶ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 80. Л. 21.

⁵⁹⁷ *Бугай Н.Ф.* Метеоролог, историк: штрихи к портрету. Воспоминания. Москва, 2017. С 289; ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 82. Лл. 2-13.

⁵⁹⁸ *Горохова Е.Ю.* Национальная политика Российской Федерации в 1991-2000 гг. С. 79.

⁵⁹⁹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2967. Лл. 14-15.

⁶⁰⁰ Указ Президента РФ от 15.10.1992 № 1236 «О В.А. Тишкове» // САПП РФ. – 1992. – № 16, Ст. 1289.

⁶⁰¹ *Губогло М.Н.* Языки этнической мобилизации. Москва, 1998. С. 717.

⁶⁰² *Козловский В.В.* Интервью с профессором Валерием Тишковым. С. 7-8.

отметить, что после того, как проект Концепции был отвергнут, В.А. Тишков оказался в довольно сложном положении. С одной стороны, он подвергался постоянным «нападкам» Совета Национальностей⁶⁰³, а с другой – так и не смог стать «своим» в президентско-правительственном блоке. Несмотря на то, что Б.Н. Ельцин не призывал В.А. Тишкова уходить со своего поста, вероятно, В.А. Тишков посчитал, что его дальнейшее пребывание во главе Госкомнаца будет бессмысленным из-за его «отчужденности» от российского руководства. При этом стоит подчеркнуть, что это решение было принято им явно не в июне – июле 1992 г., а значительно позднее, возможно в начале октября 1992 г., когда в преддверии будущего Съезда отношения Верховного Совета и Президента действительно стали резко ухудшаться, что могло повлиять на рабочую атмосферу в Правительстве.

Уход В.А. Тишкова отразил завершение тревожного, но все же более или менее стабильного периода взаимодействия между Правительством и Верховным Советом в вопросах национальной политики. В период с января по октябрь 1992 г. государственные институты национальной политики России подверглись влиянию нарастающего конфликта двух ветвей власти. Концептуальные различия во взглядах Совета Национальностей и Госкомнаца на дальнейшее развитие национальной политики привели к усилению деструктивных процессов в сфере межнациональных отношений. Однако от их полного «разрыва отношений» спасало то, что возникающие между ними противоречия носили скорее профессиональный характер, а не политический. Существующая между ними «конкуренция» развивалась пока что отдельно от основного политического конфликта между Президентом и Верховным Советом. Это было возможно благодаря личным позициям В.А. Тишкова и Р.И. Абдулатипова, которые, несмотря на различия во взглядах, продолжали воспринимать друг друга как руководителей, отвечающих за «одно дело», стараясь тем самым хотя бы частично сохранить целостность системы управления сферой межнациональных отношений.

⁶⁰³ *Пицук М.Д.* Позиции руководителей Миннаца России по вопросу урегулирования чеченского конфликта в 1991-1994 гг. С. 123.

2.2. Преобразование Госкомнаца в Госкомфедерацию и совместная работа Правительства и Совета Национальностей на Северном Кавказе в период обострения осетино-ингушского и чеченского конфликтов и начала политического кризиса (октябрь 1992 г. – апрель 1993 г.)

16 октября 1992 г. на пресс-конференции Г.Э. Бурбулис, А.В. Козырев, А.Б. Чубайс, С.А. Филатов и М.Н. Полторанин заявили о том, что Верховный Совет во главе с Р.И. Хасбулатовым готовится захватить власть в стране⁶⁰⁴. Это событие стало «спусковым крючком» для резкой дестабилизации политической обстановки. Для того, чтобы получить в разворачивающемся конфликте поддержку руководителей национальных республик 23 октября 1992 г. Б.Н. Ельцин создал Совет глав республик под своим председательством⁶⁰⁵. Совет являлся совещательным и координирующим органом, создаваемым с целью выработки основных принципов реализации Федеративного договора. Немного позднее представители краев и областей самостоятельно создали Совет губернаторов, который делегировал своего председателя в Совет глав республик. «Самовольное» возникновение Совета губернаторов отражало недовольство краевых и областных руководителей тем, что федеральный центр уделяет внимание в основном национальным республикам и их потребностям. В ответ на действия президентского окружения 24 октября 1992 г. был создан Фронт национального спасения, который представлял собой коалицию радикальных антиельцинских сил⁶⁰⁶. 2 ноября 1992 г. Совет Национальностей обвинил президентское окружение в агрессивной политической компании, направленной на снятие с себя ответственности за допущенные ошибки при проведении реформ⁶⁰⁷.

В этих условиях 4 ноября 1992 г. новым Председателем Госкомнаца был назначен С.М. Шахрай⁶⁰⁸. Выбор был обусловлен тем, что в условиях конфликта с Верховным Советом, на этом посту Б.Н. Ельцин, вероятно, хотел видеть человека, которому мог доверять. С.М. Шахрай считался активным сторонником Президента, хотя в его ближний круг не входил. Кроме того, С.М. Шахрай был хорошим специалистом в области права и обладал опытом ведения переговоров в ряде проблемных регионов Северного Кавказа и Поволжья. Стоит отметить, что Р.И. Абдулатипов (условный «конкурент») положительно оценил назначение С.М. Шахрая⁶⁰⁹. Дело в том, что он был убежден, что близость С.М. Шахрая к президентскому окружению

⁶⁰⁴ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 415.

⁶⁰⁵ Распоряжение Президента РФ от 23.10.1992 № 603-рп «Об образовании Совета глав республик» // САПП. – 1992. - № 18, Ст. 1460.

⁶⁰⁶ Паин Э.А. Между империей и нацией. Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России. Москва, 2003. С. 60.

⁶⁰⁷ Обращение Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 02.11.1992 № 3767-1 «К Президенту Российской Федерации и Верховному Совету Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 45, Ст. 2551.

⁶⁰⁸ Указ Президента РФ от 04.11.1992 №1332 «О Шахрае С.М.» // САПП РФ. – 1992. – № 19, Ст. 1606.

⁶⁰⁹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2977. Лл. 5-7.

позволит ему улучшить кадровое и финансовое обеспечение Госкомнаца, а назначение его на должность заместителя Председателя Правительства (с 11 ноября 1992 г.) позволит наладить координацию действий Правительства в сфере межнациональных отношений.

Назначение С.М. Шахрая было тесно связано с ситуацией на Северном Кавказе⁶¹⁰, где во второй половине октября 1992 г. ситуация в Ингушской Республике и Северо-Осетинской ССР резко ухудшилась⁶¹¹. 21 октября 1992 г. Госкомнац предложил обеим республикам сформировать режим совместного управления спорными территориями. В свою очередь Президент должен был создать Комиссию под председательством министра безопасности В.П. Баранникова для стабилизации ситуации⁶¹². 26 октября 1992 г. Р.И. Хасбулатов раскритиковал действия Госкомнаца и Правительственной комиссии по Чечено-Ингушской ССР и Северо-Осетинской ССР, обвинив их в том, что они намеренно затягивают решение вопроса о границах Ингушской Республики⁶¹³. В ответ Госкомнац заявил о том, что этот вопрос должен решать Верховный Совет совместно со Съездом, который в свою очередь отказался его рассматривать на ближайшей сессии⁶¹⁴. Пока шли споры Полномочный Представитель Верховного Совета в Ингушской Республике В.Ф. Ермаков 28 октября 1992 г. был вынужден констатировать, что ситуация в республике достигла «критической точки»⁶¹⁵.

Осетино-ингушский конфликт «вспыхнул» 30 октября 1992 г. и продлился несколько дней. Действия федерального центра в этом конфликте до сих пор вызывают целый ряд вопросов. Наиболее сложным можно считать вопрос о проосетинской позиции федерального центра⁶¹⁶. Во-первых, федеральный центр не просто организовал меры по цензурированию событий конфликта⁶¹⁷ (это было нормальной и правомочной практикой в подобных ситуациях), но фактически способствовал продвижению осетинской версии событий, несмотря на то что были факты, которые ее опровергали⁶¹⁸. При этом попытки озвучить более объективную версию встречали жесткое сопротивление⁶¹⁹. В результате получилось так, что версия федерального центра практически полностью совпала с версией осетинского руководства: она сводилась к тому, что ингуши провели акт «вероломной агрессии» с целью захвата

⁶¹⁰ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 2771. Лл. 2-5.

⁶¹¹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 45. Лл. 37-43.

⁶¹² *Пищук М.Д.* «Эхо-44»: деятельность Госкомнаца России по предотвращению осетино-ингушского конфликта в 1991-1992 гг. С. 150-151.

⁶¹³ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 101. Л. 8.

⁶¹⁴ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 101. Л. 9-10.

⁶¹⁵ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2750. Лл. 108-112.

⁶¹⁶ *Самтиев И.* Конфликт в Пригородном районе и г. Владикавказе. С. 78-82.

⁶¹⁷ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 1. Д. 1240. Лл. 7-7об.; Указ Президента РФ от 11.11.1992 № 1349 «Об освещении событий в районе чрезвычайного положения средствами массовой информации» // САПП. – 1992. - № 20, Ст. 1659.

⁶¹⁸ *Дементьева И.* Война и мир Пригородного района // старая версия сайта-архива общества «Мемориал» [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <http://old.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/msg/2007/10/m111974.htm> (дата обращения 19.04.2022).

⁶¹⁹ *Биккулов М.В.* Осетино-ингушский конфликт как пример этнополитического конфликта на территории Российской Федерации. С. 144; ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2977. Лл. 13-14.

Пригородного района⁶²⁰ (в свою очередь первый Президент Республики Северная Осетия – Алания А.Х. Галазов считал, что СМИ вели «*массированную пропаганду против Осетии*»⁶²¹). Во-вторых, вызывает много споров деятельность федерального центра непосредственно во время конфликта. Несмотря на то, что на территории обеих республик было введено чрезвычайное положение и создана объединенная Временная администрация⁶²², реализация этих мер на практике имела серьезные недостатки⁶²³. В отдельных случаях речь шла даже преднамеренном не разъединении сторон конфликта российскими войсками⁶²⁴. В связи с этим некоторые общественные деятели, журналисты и народные депутаты были вынуждены констатировать провокационный характер конфликта⁶²⁵. Ими отмечалось, что сотрудничество осетинского руководства и некоторых представителей федерального центра в ходе конфликта вышло за рамки защиты осетин от «вероломной агрессии» ингушей, тем более что итогом конфликта стал массовый исход ингушского населения из Пригородного района (общее количество беженцев достигло 50 тыс. человек) и гибель более 400 ингушей.

Осетино-ингушский конфликт и последующий ввод российских войск в Ингушскую Республику обострил отношения российского руководства с Д.М. Дудаевым, который 10 ноября 1992 г. объявил чрезвычайное положение и начало мобилизации. С.М. Шахрай, назначенный на следующий день главой Временной администрации⁶²⁶, потратил немало сил для того, чтобы организовать с ним переговоры⁶²⁷. Тем не менее 15 ноября С.М. Шахрай достиг с Д.М. Дудаевым договоренности о разъединении войск⁶²⁸. Дополнительные трудности при стабилизации ситуации были связаны с позицией Р.С. Аушева, который не только критиковал федеральный центр и требовал вывести российские войска с территории Ингушской Республики, но и поддерживал дружественные отношения с Д.М. Дудаевым⁶²⁹.

На фоне ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта осуществлялась подготовка к VII Съезду народных депутатов. В связи с тем, что народные депутаты отказались

⁶²⁰ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 432. Лл. 31-38; Там же. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 92. Лл. 57-61; *Чакалиди Ф.Г.* Формирование факторов кризиса политического управления в осетино-ингушских отношениях // *Власть*. – 2018. – Т. 26. – № 2. – С. 118-119.

⁶²¹ *Галазов А.Х.* Пережитое. М: Грааль, 2002. С. 445.

⁶²² Указ Президента РФ от 02.11.1992 № 1327 «О введении чрезвычайного положения на территории Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики» // *Ведомости СНД РФ и ВС РФ*. – 1992. - № 45, Ст. 2601.

⁶²³ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 91. Лл. 37-41; Там же. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 432. Лл. 63-65; Там же. Оп. 1. Д. 1957. Л. 116-129.

⁶²⁴ *Биккулов М.В.* Осетино-ингушский конфликт как пример этнополитического конфликта на территории Российской Федерации. С. 143-144.

⁶²⁵ *Мурзаев Т.* Этнический сепаратизм в России. С. 154.

⁶²⁶ Указ Президента РФ от 11.11.1992 № 1346 «О Временной администрации на территориях Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики» // *САПП*. – 1992. - № 20, Ст. 1658.

⁶²⁷ *Пищук М.Д.* Позиции руководителей Миннаца России по вопросу урегулирования чеченского конфликта в 1991-1994 гг. С. 123.

⁶²⁸ *Бугай Н.Ф.* Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 99; *Тишков В.А.* Общество в вооруженном конфликте. С. 223.

⁶²⁹ *Бондаренко А.Ю.* Руслан Аушев. Москва, 2018. С. 201-204.

рассматривать на предстоящем Съезде вопрос о подготовке проекта Конституции, Б.Н. Ельцин выступил с предложением о принятии временного конституционного соглашения, которое позволило бы ему продлить его дополнительные полномочия до тех пор, пока Конституция не будет принята⁶³⁰. Однако народные депутаты от его предложения отказались из-за конфликта между Президентом и Верховным Советом, а также из-за осетино-ингушского конфликта, ответственность за который они полностью возлагали на Президента и Правительство⁶³¹. В результате 9 декабря 1992 г. Съезд внес изменения в Конституцию⁶³², отменив дополнительные полномочия Б.Н. Ельцина и сделав Правительство подотчетным Съезду и Верховному Совету. Рассмотрение же проекта новой Конституции было вновь перенесено⁶³³. Б.Н. Ельцин мог посчитать действия Съезда попыткой использовать конституционный вопрос как способ политического воздействия на Президента⁶³⁴. В ответ на это Б.Н. Ельцин выступил с резкой критикой действий Съезда⁶³⁵, предложив провести в январе 1993 г. референдум о доверии⁶³⁶. Съезд отверг это предложение, но после того, как в роли посредника выступил Председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин, удалось организовать переговоры⁶³⁷, благодаря которым 12 декабря 1992 г. было принято Постановление Съезда «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»⁶³⁸. Этим документом была назначена дата проведения всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции (11 апреля 1993 г.). Кроме того, изменения в Конституцию, которые были внесены 9 декабря 1992 г., были «заморожены» до проведения референдума.

Отдельное внимание Съезда было уделено ситуации на Северном Кавказе⁶³⁹. Съезд принял решение ускорить формирование органов власти в Ингушской Республике⁶⁴⁰ и создать объединенную следственную бригаду для расследования обстоятельств возникновения

⁶³⁰ Румянцев О.Г. Из истории создания Конституции Российской Федерации. О разработке Конституционной комиссии (1990-1993 гг.). С. 11-12; ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 291. Л. 75.

⁶³¹ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 417-418.

⁶³² Закон РФ от 09.12.1992 № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 2, Ст. 55.

⁶³³ Постановление Съезда народных депутатов РФ от 09.12.1992 № 4062-1 «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 51, Ст. 3007.

⁶³⁴ Шахрай С.М. Общество в период изменений: опыт конституционного строительства // Государственная служба. – 2013. – № 1 (81). – С. 22, 27.

⁶³⁵ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 420-421.

⁶³⁶ Колтон Т. Ельцин. С. 342.

⁶³⁷ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 421-422.

⁶³⁸ Постановление Съезда народных депутатов РФ от 12.12.1992 № 4079-1 «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 51, Ст. 3016.

⁶³⁹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 171. Лл. 92-96.

⁶⁴⁰ Постановление Съезда народных депутатов РФ от 10.12.1992 № 4070-1 «О законе Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 1, Ст. 1.

осетино-ингушского конфликта и преступлений, совершенных в ходе него⁶⁴¹. Однако в отношении Чеченской Республики Съезд не рискнул принимать каких-либо принципиальных решений и ограничился призывом к Д.М. Дудаеву отказаться от насилия и подписать Федеративный договор⁶⁴². Съезд отказался дать политическую оценку режиму Д.М. Дудаева и разработать план мероприятий по урегулированию конфликта в Чеченской Республике. Вероятно, это было связано с тем, что Съезд хотел использовать ситуацию с осетино-ингушским конфликтом для укрепления своих позиций. Съезд не хотел «погрязнуть» в решении «чеченского вопроса», чтобы не потерять преимущество над Б.Н. Ельциным.

К сожалению, деятельность Съезда слабо способствовала стабилизации ситуации в сфере межнациональных отношений⁶⁴³. Однако для Б.Н. Ельцина, который в условиях конфликта с Верховным Советом и Съездом был вынужден разбираться с последствиями осетино-ингушского конфликта, серьезно встал вопрос о необходимости провести корректировку курса в национальной политике⁶⁴⁴. Первое, что было сделано после завершения активной стадии осетино-ингушского конфликта – это снятие Г.В. Старовойтовой⁶⁴⁵ с должности советника Президента по вопросам межнациональных отношений⁶⁴⁶ (это означало окончательный отказ от продвижения идей «демократического национализма»). Уже после завершения Съезда 15 декабря 1992 г. был создан государственно-общественный Фонд «Российские немцы»⁶⁴⁷, который в рамках новой концепции «немецкого вопроса» отвечал за реализацию культурных мероприятий российских немцев⁶⁴⁸. 25 декабря 1992 г. было утверждено Положение о Роскомсевере России⁶⁴⁹. Несмотря на то, что Совет Национальностей, Роскомсевер и представители коренных малочисленных народов Севера просили Б.Н. Ельцина вернуть Роскомсеверу статус государственного комитета, было принято решение наделить его правом осуществлять координирующие функции без преобразования в государственный комитет. Более того, при изучении нового Положения можно заметить, что оно практически идентично Положению о Госкомсевере. Тем не менее «половинчатое» решение Правительства

⁶⁴¹ Постановление Съезда народных депутатов РФ от 10.12.1992 № 4072-I «О мерах по урегулированию вооруженного конфликта на территориях Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. - № 52, Ст. 3052.

⁶⁴² Обращение 7-го Съезда народных депутатов РФ к народу, органам власти и управления Чеченской Республики от 10.12.1992 № 4074-I // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 52, Ст. 3053.

⁶⁴³ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 45. Лл. 96-97; Там же. Д. 91. Лл. 1-94.

⁶⁴⁴ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1917. Лл. 15-75; Там же. Д. 2988. Л. 14.

⁶⁴⁵ Указ Президента РФ от 04.11.1992 № 1331 «Об освобождении Старовойтовой Г. В. от занимаемой должности» // САПП. – 1992. - № 19, Ст. 1605.

⁶⁴⁶ Бугай Н.Ф. Метеоролог, историк: штрихи к портрету. Воспоминания. С. 324-325; Мякшев А.П. Распад СССР и создание новой системы межнациональных отношений. С. 30.

⁶⁴⁷ Указ Президента РФ от 15.12.1992 № 1562 «О создании фонда «Российские немцы» // САПП. – 1992. - № 25, Ст. 2228.

⁶⁴⁸ Егоров А.И. Россия – Германия. С. 177.

⁶⁴⁹ Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 25.12.1992 № 1018 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

в отношении Роскомсевера привело к тому, чтобы в январе 1993 г. Совет Национальностей раскритиковал его за неэффективную политику на Севере и потребовал вернуть Роскомсеверу статус государственного комитета⁶⁵⁰.

Стоит отметить, что в отличие от Съезда в Совете Национальностей намного серьезнее отнеслись к проблемам на Северном Кавказе. Под эгидой Р.Г. Абдулатипова было принято решение создать в Комиссии З.А. Корниловой подкомиссию по социальному и экономическому развитию народов Северного Кавказа⁶⁵¹ (с 18 мая 1993 г. по проблемам республик и малочисленных народов Северного Кавказа⁶⁵²; под председательством Д.Г. Завгаева). Ее создание свидетельствовало о стремлении Совета Национальностей расширить свое участие в решении проблем Северного Кавказа. За привлечение Совета Национальностей к решению этих проблем выступило и само Правительство, которое включило его представителей в переговорный процесс с чеченской делегацией по вопросам подготовки проекта «Договора о разграничении...» с Чеченской Республикой⁶⁵³. Совместная работа представителей Правительства и Совета Национальностей дала свои плоды и 14 января 1993 г. с чеченской делегацией удалось подписать Протокол о намерениях по созданию рабочих групп по подготовке проекта Договора. Д.М. Дудаев не согласился с итогами переговоров, из-за чего у него возник конфликт с новым Парламентом Чеченской Республики⁶⁵⁴. Российское руководство попыталось надавить на Д.М. Дудаева, чтобы заставить его поддержать подписанный Протокол, но ничего не вышло из-за его непримиримых позиций о независимом статусе Чеченской Республики⁶⁵⁵. Ситуация изменилась после того, как в Чеченской Республике была сформирована новая антидудаевская коалиция, которая открыто заявила о своем желании сотрудничать с Россией. В Госкомнаце увидели в этом возможность для формирования новой стратегии урегулирования чеченского конфликта⁶⁵⁶. С.М. Шахрай предложил отказаться от попустительского отношения к действиям Д.М. Дудаева и сделать ставку на включение в переговорный процесс оппозиции, чтобы постепенно усиливать ее авторитет и влияние внутри Чеченской Республики для того, чтобы затем она смогла сместить Д.М. Дудаева⁶⁵⁷.

⁶⁵⁰ Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 13.01.1993 № 4284/1-1 «О работе Комитета Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера по выполнению постановления шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 7, Ст. 261.

⁶⁵¹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 800. Лл. 1-4.

⁶⁵² ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 801. Лл. 1-3.

⁶⁵³ *Тишков В.А.* Общество в вооруженном конфликте. С. 223.

⁶⁵⁴ *Мурзаев Т.* Этнический сепаратизм в России. С. 58-59.

⁶⁵⁵ *Бугай Н.Ф.* Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 100.

⁶⁵⁶ *Пищук М.Д.* Позиции руководителей Миннаца России по вопросу урегулирования чеченского конфликта в 1991-1994 гг. С. 123-124.

⁶⁵⁷ *Трошев Г.Н.* Чеченский рецидив: Записки командующего. С. 51.

Одновременно с этим 14-16 января 1993 г. по совместной инициативе Совета Национальностей и Госкомнаца состоялась Пятигорская встреча, в которой принимали участие руководители регионов Северного Кавказа⁶⁵⁸. На встрече был подписан документ, который определял основные направления деятельности и обязательства сторон по урегулированию осетино-ингушского конфликта⁶⁵⁹. Кроме того, было принято решение о создании Северо-Кавказского координационного совета, который состоял из представителей северокавказских регионов, а также Республики Калмыкии, Ростовской области и Ставропольского и Краснодарского краев⁶⁶⁰. Совет был призван содействовать объединению усилий по выработке рекомендаций по предупреждению и урегулированию межнациональных конфликтов в регионе⁶⁶¹. Пятигорская встреча стала площадкой для консолидации пророссийских сил на Северном Кавказе и послужила импульсом для развития сотрудничества между северокавказскими регионами⁶⁶². 24 января 1993 г. в Кисловодске главами правительств Ингушской Республики, Дагестанской ССР, Северо-Осетинской ССР и Ставропольского края был подписан Протокол о намерениях, в котором подчеркивался отказ от насильственных методов в урегулировании территориальных споров⁶⁶³. На основании этого Протокола 3 февраля 1993 г. между Ингушской Республикой и Северо-Осетинской ССР было подписано Соглашение о мерах по розыску без вести пропавших лиц и возвращению заложников⁶⁶⁴.

На фоне отдельных успехов федерального центра на Северном Кавказе происходила подготовка к апрельскому референдуму, которая сопровождалась рядом трудностей⁶⁶⁵. Ключевой проблемой был текст «Основных положений», от которого зависела дальнейшая интерпретация результатов референдума. После того как 29 января 1993 г. текст был направлен на рассмотрение Верховного Совета и Президента⁶⁶⁶, выяснилось, что он в основном состоял из правовых аксиом⁶⁶⁷, которые не нуждались в каком-либо подтверждении⁶⁶⁸. Б.Н. Ельцин мог посчитать, что в таком виде текст не «дойдет» до референдума и начнется новый виток

⁶⁵⁸ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 436. Лл. 1-206.

⁶⁵⁹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1918. Лл. 23-25.

⁶⁶⁰ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1061. Лл. 80-82.

⁶⁶¹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 3009. Лл. 3-4.

⁶⁶² ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1918. Л. 34.

⁶⁶³ *Чибиров Л.А.* Первые шаги по урегулированию осетино-ингушского конфликта. С. 21.

⁶⁶⁴ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 436. Лл. 10-11.

⁶⁶⁵ *Безбородов А.Б., Елисева Н.В., Шестаков В.А.* Перестройка и крах СССР. С. 204; Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т.: Т. 4: 1993 год. Книга первая (январь–апрель 1993 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. Москва, 2008. С. 44.

⁶⁶⁶ Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 29.01.1993 № 4391-1 «О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 6, Ст. 238.

⁶⁶⁷ *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. С. 148-149.

⁶⁶⁸ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т.: Т. 4: 1993 год. Книга первая (январь–апрель 1993 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. Москва, 2008. С. 52.

конфликта с Верховным Советом, и поэтому принял решение переключиться на укрепление своих позиций перед началом нового «боя». Первым делом он реорганизовал в феврале 1993 г. институт представителей Президента в субъектах федерации⁶⁶⁹, сделав его частью своей Администрации. 22 февраля 1993 г. Б.Н. Ельцин образовал Совет глав администраций⁶⁷⁰, который должен был заменить «самовольно» образованный в ноябре 1992 г. Совет губернаторов. Для того, чтобы координировать деятельность Совета в Администрации было создано Управление по работе с территориями, представителями Президента, связям с Верховным Советом. Кроме того, в Государственно-правовом управлении Администрации был создан Отдел правовых проблем федерализма, местного самоуправления и взаимодействия с федеральными представительными органами. Реорганизация Администрации свидетельствовала о стремлении Б.Н. Ельцина расширить ее участие в реализации национальной, федеративной и региональной политики.

Одновременно с этим Б.Н. Ельцин подписал сразу несколько важных законов, которые затрагивали различные аспекты национальной политики. 19 февраля 1993 г. был подписан закон о гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях⁶⁷¹. В тот же день были приняты законы о беженцах⁶⁷² и о вынужденных переселенцах⁶⁷³, в связи с чем были образованы Фонд помощи беженцам и Фонд помощи вынужденным переселенцам. Кроме того, С.М. Шахрай выступил с инициативой преобразовать Госкомнац в Государственный комитет Российской Федерации по делам федерации и национальностей (Госкомфедерация России), чтобы расширить полномочия Комитета в области федеративной политики. Правительство и Президент поддержали эту идею и 24 февраля 1993 г. Госкомнац был преобразован в Госкомфедерацию⁶⁷⁴.

На фоне обострения отношений с Верховным Советом 2 марта 1993 г. Б.Н. Ельцин заявил о том, что он «...не присягал конституции с нынешними поправками...»⁶⁷⁵, подчеркнув, что Конституция превратилась в инструмент политической борьбы против Президента. 5 марта

⁶⁶⁹ Указ Президента РФ от 05.02.1993 № 186 «О представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» // САПП. – 1993. - № 6, Ст. 481.

⁶⁷⁰ Указ Президента РФ от 22.02.1993 № 273 «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации» // САПП. – 1993. - № 9, Ст. 735.

⁶⁷¹ Закон РФ от 19.02.1993 № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 16, Ст. 551.

⁶⁷² Закон РФ от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 12, Ст. 425.

⁶⁷³ Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 12, Ст. 427.

⁶⁷⁴ Закон РФ от 24.02.1993 № 4534-1 «О преобразовании Государственного комитета Российской Федерации по национальной политике» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 10, Ст. 367.

⁶⁷⁵ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 423.

1993 г. Конституционный Суд выпустил Послание⁶⁷⁶, в котором говорилось об угрозе конституционному строю из-за конфликта двух ветвей власти. 10 марта 1993 г. на открытии VIII Съезда народных депутатов представители Верховного Совета заявили о том, что «декабрьские договоренности» были ошибкой⁶⁷⁷, и через два дня Съезд их отменил⁶⁷⁸. Более того, Съезд принял решение⁶⁷⁹ о нецелесообразности проведения референдума 11 апреля 1993 г.⁶⁸⁰ После этого народные депутаты обратились к населению, обвинив Президента в нарушении Конституции⁶⁸¹. В ответ на действия Съезда 20 марта 1993 г. Б.Н. Ельцин обратился к населению по телевидению⁶⁸². В его обращении говорилось о том, что Съезд и Верховный Совет намерены осуществить государственный переворот, в связи с чем он подписывает указ, в соответствии с которым вводится особый порядок управления страной для выхода из политического кризиса, а на 25 апреля 1993 г. назначается референдум о доверии Президенту, проекте новой Конституции и проекте закона о выборах в федеральный парламент⁶⁸³.

Сразу после обращения Президента была собрана пресс-конференция представителей Верховного Совета и Конституционного Суда, на которой было принято решение провести конституционную проверку его обращения и созвать внеочередной Съезд для проведения импичмента⁶⁸⁴. 23 марта 1993 г. Конституционный суд подготовил Заключение, в котором обращение Президента было признано не соответствующим Конституции⁶⁸⁵. Примечательно, что 3 из 12 судей высказали свои особые мнения, указав на то, что Конституционный Суд нарушил ряд процессуальных норм при рассмотрении этого вопроса в связи с тем, что его Председатель оказался вовлечен в политический конфликт и хотел как можно быстрее предоставить для Верховного Совета документ, с помощью которого можно начать процесс

⁶⁷⁶ О состоянии конституционной законности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Послание Конституционного Суда РФ Верховному Совету РФ от 05.03.1993 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁶⁷⁷ *Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А.* Перестройка и крах СССР. С. 204.

⁶⁷⁸ Постановление Съезда народных депутатов РФ от 12.03.1993 № 4626-I «О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации (о постановлении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»)» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 12, Ст. 439.

⁶⁷⁹ Постановление Съезда народных депутатов РФ от 13.03.1993 № 4629-I «О всероссийском референдуме» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 12, Ст. 442.

⁶⁸⁰ Постановление Съезда народных депутатов РФ от 13.03.1993 № 4629-I «О всероссийском референдуме» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 12, Ст. 442.

⁶⁸¹ Обращение Съезда народных депутатов РФ от 13.03.1993 № 4630-I «К гражданам Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 12, Ст. 443.

⁶⁸² *Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А.* Перестройка и крах СССР. С. 204.

⁶⁸³ Обращение Президента РФ к гражданам России от 20.03.1993 // Ельцин-центр [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/10385/> (дата обращения 11.03.2022).

⁶⁸⁴ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 3015. Лл. 5-14; *Пихоя Р.Г.* Москва. Кремль. Власть. С. 426, 428-430.

⁶⁸⁵ Заключение Конституционного Суда РФ от 23.03.1993 № 3-1 «О проверке конституционности действий и решений Президента РФ Б.Н. Ельцина по введению в стране особого порядка управления до преодоления кризиса власти, связанных с его обращением к гражданам России 20 марта 1993 года» // СЗ РФ. – 1993. - № 13, Ст. 466.

импичмента. Сам указ был опубликован только 24 марта 1993 г.⁶⁸⁶ и представлял собой вторую, более «мягкую» версию⁶⁸⁷. Об особой форме управления в указе уже не говорилось, а основной акцент был сделан на урегулировании политического кризиса с помощью голосования по упомянутым ранее вопросам. После опубликования указа Б.Н. Ельцин обвинил Конституционный Суд в «торопливости», сказав о том, что считает его действия «способом найти хотя бы какое-то оправдание начавшемуся сценарию свержения президента»⁶⁸⁸. Пользуясь Заключением Конституционного Суда 26 марта 1993 г. на открытии внеочередного IX Съезда народных депутатов был поставлен вопрос об импичменте Б.Н. Ельцина⁶⁸⁹. Однако попытка импичмента провалилась⁶⁹⁰, из-за чего Съезд был вынужден согласиться на проведение референдума 25 апреля 1993 г.⁶⁹¹ (было подготовлено четыре вопроса: два о доверии и два о досрочных выборах). Однако Съезд повысил порог необходимых для принятия решений голосов. В связи с этим 8 апреля 1993 г. группа народных депутатов обратилась в Конституционный Суд с требованием признать действия Съезда неправомочными. За несколько дней до референдума, 21 апреля 1993 г. Конституционный Суд определил, что в отношении первых двух вопросов референдума следует отменить введенный Съездом принцип учета голосов, а для двух остальных оставить неизменным⁶⁹².

Политический кризис в марте – апреле 1993 г. негативно повлиял на развитие государственных институтов национальной политики. Если в феврале 1993 г. можно было говорить об устойчивом взаимодействии президентских и парламентских структур в сфере межнациональных отношений⁶⁹³ (это подтверждалось успехами на Северном Кавказе), то с марта 1993 г. ситуация стала меняться в худшую сторону. В пользу этого говорил тот факт, что в разгар политического кризиса в Аппарате Верховного Совета был создан Отдел федеративных и межнациональных отношений⁶⁹⁴. Вероятно, в Верховном Совете рассчитывали в случае успеха импичмента «перехватить» управление над вопросами национальной и

⁶⁸⁶ Указ Президента РФ от 20.03.1993 № 379 «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти» // САПП. – 1993. - № 13, Ст. 1102.

⁶⁸⁷ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. С. 150-151.

⁶⁸⁸ Обращение Президента Российской Федерации от 25.03.1993 // Старый телевизор [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <https://staroetv.su/video/21106> (дата обращения 04.07.2022).

⁶⁸⁹ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 429-430.

⁶⁹⁰ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 241. Лл. 14-15.

⁶⁹¹ Постановление Съезда народных депутатов РФ от 29.03.1993 № 4684-I «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. - № 14, Ст. 501.

⁶⁹² Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.1993 № 8-П «По делу о проверке конституционности части второй пункта 2 постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 18, Ст. 653.

⁶⁹³ «Госкомнац отчитывается перед парламентом» // Коммерсантъ. – № 29. – 1993. – С. 9.

⁶⁹⁴ Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 22.03.1993 № 4665-I «Об образовании в аппарате Верховного Совета Российской Федерации Отдела федеративных и межнациональных отношений» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 13, Ст. 480.

федеративной политики у президентско-правительственных структур. С учетом того, что отмена «декабрьских соглашений» де-юре возвращала Правительство под контроль Съезда и Верховного Совета, а Б.Н. Ельцина должен был бы заменить А.В. Руцкой (сторонник Верховного Совета), то перспективы «перехвата» были более чем реальные.

Растущая напряженность между государственными институтами национальной политики привела к тому, что становилось все труднее решать какие-либо вопросы в сфере межнациональных отношений. Ярким примером можно считать спор Правительства и Совета Национальностей⁶⁹⁵ из-за принятого 15 марта 1993 г. указа о реформировании военных структур и государственной поддержке казачества⁶⁹⁶. В документе говорилось о создании казачьих формирований в составе Вооруженных сил России и об образовании Межведомственной комиссии по делам казачества при Правительстве. Указ определял основные направления работы с казачеством⁶⁹⁷ для предотвращения дальнейшей радикализации казачьих движений⁶⁹⁸ (т.е. это была попытка «огосударствления» казачества⁶⁹⁹). Однако из-за того, что в Правительстве и Совете Национальностей по-разному понимали положение указа о казачьих воинских формированиях, его реализация (в том числе всех остальных, конструктивных его положений) в результате провалилась.

Ухудшение ситуации в сфере межнациональных отношений побудило Б.Н. Ельцина потребовать от Правительства принять меры по улучшению организационного и финансового положения государственных институтов национальной политики. Первое, на что было обращено внимание – это критическое положение Роскомсевера⁷⁰⁰. После многократных просьб представителей коренных малочисленных народов Севера 5 апреля 1993 г. было принято решение о реорганизации Роскомсевера обратно в Государственный комитет Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера (Госкомсевер России)⁷⁰¹. Это позволяло в будущем расширить полномочия Комитета и выделить для него дополнительные средства. При активном участии С.М. Шахрая 25 апреля 1993 г. Постановлением Правительства было утверждено новое Положение о Госкомфедерации⁷⁰². Было установлено, что Комитет обеспечивает осуществление государственной политики, направленной на развитие всех

⁶⁹⁵ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 4905. Лл. 20-31.

⁶⁹⁶ Указ Президента РФ от 15.03.1993 № 341 «О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества» // САПП. – 1993. - № 12, Ст. 993.

⁶⁹⁷ *Мацневский Г.О.* Государство и казачество: поиск путей возрождения. С. 101-102.

⁶⁹⁸ *Бугай Н.Ф., Штурба Е.В.* Казаки России в обеспечении безопасности. С. 38.

⁶⁹⁹ *Бугай Н.Ф.* Казаки Юга России. С. 136.

⁷⁰⁰ ГА РФ. Ф. 10101. Оп. 1. Д. 145. Лл. 4-5; Там же. Д. 198. Л. 47; Там же. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 4990. Лл. 3-7.

⁷⁰¹ Постановление Правительства РФ от 05.04.1993 № 289 «О реорганизации Комитета Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера» // САПП. – 1993. - № 15, Ст. 1285.

⁷⁰² Постановление Правительства РФ от 25.04.1993 № 365 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей» // САПП. – 1993. - № 18, Ст. 1599.

субъектов России, укрепление целостности и суверенитета России, принципов равноправия народов и граждан России. Примечательно, что «шахраевское» определение Комитета пошло еще дальше «тишковского» в плане «выхолащивания» этнонационалистической риторики и национально-государственных терминов: на этот раз при чтении определения даже нельзя сразу сказать, что речь идет про один из ключевых государственных институтов национальной политики. В определении четко обозначено два приоритета: укрепление целостности государства (при этом присутствующее понятие суверенитета относится исключительно к России в целом) и обеспечение равноправия народов.

В Постановлении указывалось, что Комитет должен начать формирование сети региональных центров, в связи с чем предельная численность работников Комитета была резко увеличена до 496 штатных единиц (при этом в документе не указывалось, сколько из них относится к центральному аппарату, а сколько к региональным подразделениям: это позволяло в будущем свободно распределять штатные единицы). Численность заместителей была резко увеличена с 6 до 12 человек, включая двоих первых заместителей (вместо 1, как раньше). Коллегия была увеличена с 13 до 25 человек. Стоит отметить, что в Постановлении был поднят вопрос о том, чтобы обеспечить передачу Госкомфедерации здания по адресу Трубниковский переулок, д. 19, который с июля 1992 г. так и не был передан в его распоряжение.

Исходя из анализа нового Положения Госкомфедерации, можно сделать вывод о том, что Комитету расширили координирующие функции и поручили новые задачи: участие в решении вопросов местного самоуправления (если точнее, то эта задача была расширена по сравнению с прошлым Положением); участие в распределении федеральных субсидий (эта задача была наиболее важной – дело в том, что С.М. Шахрай хотел, что Комитет контролировал распределение средств, чтобы иметь инструмент воздействия на регионы в условиях политического кризиса); защита русского населения на постсоветском пространстве. Расширение задач Комитета привело к тому, что он де-юре «вторгся» в сферу деятельности Госкомсевера и Госкомсотрудничества. Примечательно, что в качестве одной из новых функций Комитета в Положении было указано следующее: *«по поручению Президента Российской Федерации и...Правительства Российской Федерации проводит переговоры, подписывает межправительственные соглашения и выступает с официальными заявлениями по вопросам реализации Федеративного договора, национальной политики, межнациональных отношений и иным вопросам»*. Это была явная «приписка» С.М. Шахрая, который отвечал за переговоры во всех основных конфликтных ситуациях в сфере межнациональных отношений. С учетом того, что С.М. Шахрай оставался заместителем Председателя Правительства (тем более, что он был в Правительстве куратором национальной политики), его задача заключалась в

создании полноценной вертикали власти по решению вопросов национальной политики: Госкомфедерация – С.М. Шахрай как курирующий вице-премьер – Правительство.

Вскоре после утверждения Положения о Госкомфедерации, С.М. Шахрай утвердил новую структуру Комитета*, которая состояла из 12 структурных подразделений (департаменты). Примечательно, что все организационно-хозяйственные вопросы С.М. Шахрай включил в Секретариат, постаравшись максимально разгрузить от них структуру Комитета. Ключевым отличием от предыдущей структуры (помимо замены отделов на департаменты) стало создание департамента по бюджетно-финансовой и инвестиционной деятельности регионов (в соответствии с новой функцией), а также выделение термина «этнические россияне» в департамент по международному сотрудничеству и делам этнических россиян (под ними понималось русское население на постсоветском пространстве).

То, что С.М. Шахраю в апреле 1993 г. удалось расширить полномочия Госкомфедерации говорило о том, что Б.Н. Ельцин был заинтересован в укреплении Комитета и в расширении его деятельности. Это было связано не только с тем, что Б.Н. Ельцин поддерживал лояльного себе политика, но и по причине того, что С.М. Шахрай был способен сохранять более или менее конструктивные отношения с Советом Национальностей в условиях усугубляющегося политического кризиса (это подтверждалось их совместной деятельностью на Северном Кавказе в январе – феврале 1993 г.). Значительную роль в этом играл и Р.Г. Абдулатипов, который старался держаться подальше как от радикальных антиельцинистов, так и от окружения Р.И. Хасбулатова, что делало его в некотором смысле одним из наиболее «лояльных» Б.Н. Ельцину политиков в стане «противника». Однако полностью игнорировать процесс политизации национальной политики ни С.М. Шахрай, ни Р.Г. Абдулатипов не могли. Государственные институты национальной политики все сильнее чувствовали на себе последствия политического конфликта Президента и Верховного Совета, что уже в марте – апреле 1993 г. привело к серьезным проблемам в сфере межнациональных отношений⁷⁰³.

* См. Приложение № 7.

⁷⁰³ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 197; Круглов В.Н. Процессы районирования РСФСР/РФ: 1990-2007 гг. С. 25-26.

2.3. Политизация деятельности Совета Национальностей и Госкомфедерации, провал правительственных мероприятий на Северном Кавказе и формирование «региональной фронды» в условиях обострения политического кризиса (апрель – декабрь 1993 г.)

25 апреля 1993 г. состоялся всероссийский референдум, согласно результатам которого население оказало доверие Б.Н. Ельцину и его курсу, но отказалось от проведения досрочных выборов. При этом стоит отметить, что именно установленный Съездом принцип учета голосов для третьего и четвертого вопросов спас народных депутатов от досрочных выборов⁷⁰⁴. Результаты референдума исследователи склонны оценивать как политическую победу Б.Н. Ельцина⁷⁰⁵, которую он поспешил использовать для того, чтобы представить 29 апреля 1993 г. «президентский» проект новой Конституции⁷⁰⁶, в которой содержался недвусмысленный отказ от системы советов. 12 мая 1993 г. Б.Н. Ельцин принял решение созвать 5 июня 1993 г. Конституционное совещание для доработки «президентского» проекта новой Конституции⁷⁰⁷, что вызвало сильное недовольство в Верховном Совете, который указал на неконституционность этого органа⁷⁰⁸.

Создание Конституционного совещания вызвало ухудшение ситуации в сфере межнациональных отношений. Проблема заключалась в том, что открытое противостояние Президента и Верховного Совета способствовало все большему разделению органов власти на два «политических лагеря», что привело к снижению управляемости процессами в сфере межнациональных отношений. Неспособность федерального центра своевременно решать возникающие проблемы привела к росту недовольства в краях и областях, которых не устраивал их второстепенный статус и зависимость от федерального центра⁷⁰⁹. В некоторых из этих регионов начались политические компании за преобразование в республики⁷¹⁰. Кроме того, ослабление федерального центра негативным образом влияло на ситуацию на Северном Кавказе⁷¹¹. Отдельные попытки федерального центра стабилизировать ситуацию в регионе

⁷⁰⁴ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. С. 154.

⁷⁰⁵ Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А. Перестройка и крах СССР. С. 205; Колтон Т. Ельцин. С. 344; Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 432; Согрин В.В. Политическая история современной России. С. 149-150.

⁷⁰⁶ Шахрай С.М. Общество в период изменений: опыт конституционного строительства. С. 28-29; Яник А.А. История современной России. С. 409-411.

⁷⁰⁷ Указ Президента РФ от 12.05.1993 № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации» // САПП. – 1993. - № 20, Ст. 1757.

⁷⁰⁸ Марино И. Конституционное совещание 1993 г.: историко-правовой анализ // Социально-политические науки. – 2014. – № 1. – С. 98.

⁷⁰⁹ Колтон Т. Ельцин. С. 339-340.

⁷¹⁰ Осипов И.В. Идея Уральской республики в период государственной трансформации Российской Федерации // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. – 2021. – Т. 26. – № 3. – С. 218.

⁷¹¹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1061. Лл. 98-100; Там же. Оп. 5. Д. 789. Лл. 76-177а.

наталкивались на сопротивление национальных движений и некоторых региональных руководителей, которые пользовались политическим кризисом, чтобы укрепить свои позиции. Например, когда 10 мая 1993 г. была образована Государственная комиссия по определению границ Ингушской Республики во главе с С.М. Шахраем⁷¹², ее деятельность была парализована действиями руководства Северо-Осетинской ССР⁷¹³.

Одновременно с этим остановился переговорный процесс с Д.М. Дудаевым, который к июню 1993 г. сумел завершить формирование авторитарного режима в Чеченской Республике⁷¹⁴. Причина того, что федеральный центр не только не обеспечил выполнение ранее заключенных договоренностей, но и допустил усиление Д.М. Дудаева, была связана с тем, что в условиях политического кризиса ни Президент, ни Верховный Совет не хотели рисковать, ввязываясь в «чеченский вопрос». В результате федеральный центр предпочел игнорировать ситуацию в Чеченской Республике, «закрывая глаза» даже на преступные действия режима Д.М. Дудаева в отношении русского населения⁷¹⁵. С.М. Шахрай в это время остался одним из немногих, кто постоянно выступал за то, чтобы российское руководство не отступалось от «чеченского вопроса» и налаживало связи с антидудаевской оппозицией⁷¹⁶. Он был убежден в том, что поддержка оппозиции – это единственный шанс победить Д.М. Дудаева без войны. Однако ему не удалось убедить российское руководство в том, что нельзя избегать «чеченского вопроса» из-за политического противостояния⁷¹⁷.

Растущее политическое противоборство влияло не только на ситуацию в регионах, но и на государственные институты национальной политики, деятельность которых все сильнее вовлекалась в политический процесс. Ярким примером этого можно считать Постановление Правительства от 3 июня 1993 г., которое касалось деятельности Госкомфедерации⁷¹⁸. Прежде всего была утверждена структура региональных центров Комитета, о которой говорилось еще в апреле 1993 г.: Северо-Западный (г. Петрозаводск), Центрально-Российский (г. Воронеж), Северо-Кавказский (г. Краснодар), Урало-Поволжский (г. Екатеринбург), Сибирский (г. Красноярск), Дальневосточный (г. Хабаровск). С помощью региональных центров Комитет должен был усилить свое влияние в регионах, став проводником президентско-правительственного курса национальной политики на местах. Кроме того, в Постановлении был

⁷¹² Постановление Правительства РФ от 10.05.1993 № 432 «О Государственной комиссии по определению границ Ингушской Республики» // САПП. – 1993. - № 20, Ст. 1845.

⁷¹³ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 91. Лл. 22-25; Там же. Д. 92. Л. 93.

⁷¹⁴ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 101-102; Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. С. 56, 58-59; Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте. С. 223-224.

⁷¹⁵ Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте. С. 218-221.

⁷¹⁶ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 104. Л. 47.

⁷¹⁷ Пищук М.Д. Позиции руководителей Миннаца России по вопросу урегулирования чеченского конфликта в 1991-1994 гг. С. 123-124.

⁷¹⁸ Постановление Правительства РФ от 03.06.1993 № 522 «О структуре Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей» // САПП. – 1993. - № 23, Ст. 2197.

обновлен перечень обязательных для Комитета структурных подразделений*. Структура в целом была похожа на оформленную в апреле 1993 г., но были важные отличия. Был создан Департамент по реализации программ возрождения народов России (отдельно от Департамента по федеральным и региональным программам). «Терминология» этого департамента была связана с «суверенизаторской риторикой», что, вероятно, говорило о том, что Госкомфедерация должна была «вторгнуться» в деятельность Совета Национальностей, для которого проблематика «возрождения народов» была традиционной, и «перетянуть» национальные движения и национальные республики на свою сторону за счет разработки и финансирования «программ возрождения». С этой же целью Департамент по делам российских немцев был преобразован в Департамент по делам национально-территориального строительства и миграции российских немцев. Название могло восприниматься двояко – вопросы национально-территориального строительства могли относиться только к немцам, или же касаться и других народов. В любом случае возвращение «суверенизаторской риторики» говорило о попытке российского руководства провести модернизацию «президентских» государственных институтов национальной политики на основании политических мотивов.

Стоит отметить, что неудачи С.М. Шахрая на Северном Кавказе, а также модернизация Госкомфедерации на основании политических мотивов были неудивительны, с учетом того, что политический кризис в июне 1993 г. усугубился. Несмотря на то, что в начале июня 1993 г. Верховный Совет пошел на уступки, согласившись участвовать в заседаниях Конституционного совещания⁷¹⁹ и заявив о том, что при доработке проекта новой Конституции его предложения будут учитываться⁷²⁰, он столкнулся с нежеланием Б.Н. Ельцина идти на сближение. После начала работы Конституционного совещания стало понятно, что его участники не намерены работать вместе с Верховным Советом⁷²¹ и более того, заняли по отношению к нему откровенно враждебные позиции⁷²². В результате 25 июня 1993 г. Верховный Совет принял решение о доработке проекта Конституции без сотрудничества с

* См. Приложение № 8.

⁷¹⁹ Постановление Верховного Совета РФ от 03.06.1993 № 5087-1 «Об участии официального представителя Верховного Совета Российской Федерации в работе Конституционного совещания» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 24, Ст. 866.

⁷²⁰ Постановление Верховного Совета РФ от 04.06.1993 № 5110-1 «О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 24, Ст. 875.

⁷²¹ *Согрин В.В.* Политическая история современной России. С. 151; *Хубеиты А.Ф.* Разработка и принятие Конституции Российской Федерации в условиях противостояния законодательной и президентской ветвей власти в 1993 г. // *Genesis: исторические исследования.* – 2021. – № 1. – С. 70.

⁷²² *Тарасова Е.А.* Разработка новой Конституции РФ: Заключительный этап (май – декабрь 1993 г.) // *Вестник Санкт-Петербургского университета.* – 2007. – № 3. – С. 114; *Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.)* в 6 т.: Т. 5: *Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990-1993 гг.)* / под общ. ред. О.Г. Румянцева. Москва, 2009. С. 1039-1043.

Конституционным совещанием⁷²³. К июлю 1993 г. подготовка обоих проектов была завершена⁷²⁴. Несмотря на то, что некоторые участники политического процесса предлагали начать их согласование⁷²⁵ (тем более что, за последние несколько месяцев проекты «сблизились» по некоторым позициям⁷²⁶), сделать этого не удалось.

На фоне разворачивающегося процесса «дуэли» между двумя проектами новой Конституции, из-за которого сфера межнациональных отношений переставала быть управляемой⁷²⁷, усиливалась деградация системы государственных институтов национальной политики. Дело в том, что усугубляющееся разделение этой системы на «президентскую» и «парламентскую» части привело к тому, что они начали напрямую «сталкиваться» друг с другом. В июле 1993 г. в Совете Национальностей заявили о провале мероприятий по защите коренных малочисленных народов Севера. Это было связано с тем, что Президент и Правительство сознательно противодействовали Совету Национальностей в решении этих проблем⁷²⁸. Однако причина провалов не всегда была связана с сознательным противодействием одной из сторон в ходе политического конфликта. Часть проблем возникала из-за общегосударственного кризиса управления и нехватки средств. Комиссия З.А. Корниловой, критикуя ход реализации Государственной программы развития экономики и культуры малочисленных народов Севера в 1991-1995 гг.⁷²⁹, указывала на то, что срыв программы был связан с финансовыми и организационными трудностями у Госкомсевера⁷³⁰. Даже у Госкомфедерации, которая «патронировалась» правительственным вице-премьером, в июле 1993 г. не оказалось средств на реализацию своих основных программ⁷³¹. Более того, ситуация дошла до того, что в отличие от начала 1993 г., когда при совместной работе «президентских» и «парламентских» структур удавалось решить хотя бы часть проблем в сфере межнациональных отношений, к июлю 1993 г. федеральный центр даже при совместных усилиях не мог повлиять на решение большинства проблем⁷³² (например, провал в решении вопроса об ингушских беженцах со стороны Правительства⁷³³ и Верховного Совета⁷³⁴).

⁷²³ Постановление Верховного Совета РФ от 25.06.1993 № 5240-1 «О работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 27, Ст. 1025.

⁷²⁴ Шахрай С.М. Общество в период изменений: опыт конституционного строительства. С. 29.

⁷²⁵ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т.: Т. 4: 1993 год. Книга первая (январь–апрель 1993 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. Москва, 2008. С. 44-45; Румянцев О.Г. К истории создания Конституции Российской Федерации (июль – сентябрь 1993 г.) // Государство и право. – 2009. – № 11. – С. 78.

⁷²⁶ Румянцев О.Г. К истории создания Конституции Российской Федерации (июль – сентябрь 1993 г.). С. 76-78.

⁷²⁷ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 4987. Лл. 11-12.

⁷²⁸ Тураев В.А. Коренные малочисленные народы и государства в условиях постсоветской трансформации. С. 124.

⁷²⁹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 5. Д. 801. Лл. 112-114.

⁷³⁰ ГА РФ. Ф. 10101. Оп. 1. Д. 199. Лл. 26, 35-36, 45, 64; Там же. Д. 200. Лл. 35-36.

⁷³¹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 110. Лл. 21, 26-29; Там же. Д. 136. Л. 24.

⁷³² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 99. Лл. 50-52.

⁷³³ Постановление Правительства РФ от 26.06.1993 № 606 «О мерах по комплексному решению проблемы беженцев и вынужденных переселенцев в зоне осетино-ингушского конфликта» // САПП. – 1993. - № 27, Ст. 2524.

Отдельно стоит упомянуть о провозглашении 1 июля 1993 г. Уральской республики⁷³⁵. Этот шаг имел важный политический смысл и был одним из ключевых событий в истории формирования «региональной фронды»⁷³⁶. Действия руководства Свердловской области стали примером для других краев и областей, которые решились взять курс на повышение своего статуса⁷³⁷. В условиях формирования «региональной фронды» в Верховном Совете решили окончательно отмежеваться от президентско-правительственного курса национальной политики, чтобы привлечь на свою сторону «бунтующие регионы»⁷³⁸. Для этого в июле 1993 г. были реализованы меры по улучшению эффективности работы Совета Национальностей⁷³⁹. В частности, было налажено сотрудничество с Отделом федеративных и межнациональных отношений Аппарата Верховного Совета⁷⁴⁰. Усиление Совета Национальностей было связано с желанием Верховного Совета расширить контакты палаты с регионами. Стоит отметить, что момент для этого был выбран весьма удачно, поскольку Правительство с июля 1993 г. минимизировало свою активность в сфере межнациональных отношений. Единственным исключением оставалась Госкомфедерация, через которую С.М. Шахрай пытался решать проблемы Северного Кавказа. Кроме того, Комитет начал сотрудничество с Федеральной миграционной службой для оказания помощи кавказским беженцам⁷⁴¹ и провел ряд посреднических акций в зоне осетино-ингушского конфликта⁷⁴².

В этих условиях во второй половине июля 1993 г. начался региональный этап борьбы двух проектов новой Конституции⁷⁴³. Высокую активность проявил Верховный Совет, который 20 июля 1993 г. принял решение о расширении состава Конституционной комиссии, включив в нее полномочных представителей регионов⁷⁴⁴. Затем Р.И. Хасбулатовым было принято решение провести 25-26 июля 1993 г. совещание представителей верховных советов субъектов федерации⁷⁴⁵, на котором произошла консолидация антиельцинских сил⁷⁴⁶. Верховный Совет

⁷³⁴ Обращение Верховного Совета РФ от 31.07.1993 № 5594-I «К народам Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 32, Ст. 1279.

⁷³⁵ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1915. Лл. 2-5; *Осипов И.В.* Идеиные основания движения за создание Уральской республики // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2019. – № 3. – С. 142-152.

⁷³⁶ *Осипов И.В.* Идея Уральской республики. С. 219-222.

⁷³⁷ *Витковская Т.Б., Назукина М.В.* Траектория развития регионализма в России. С. 79; *Колтон Т.* Ельцин. С. 339-340; *Осипов И.В.* Идеиные основания движения за создание Уральской республики. С. 155-156.

⁷³⁸ *Витковская Т.Б., Назукина М.В.* Траектория развития регионализма в России. С. 73.

⁷³⁹ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 719. Лл. 122-123.

⁷⁴⁰ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1920. Лл. 30-33.

⁷⁴¹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 104. Л. 62.

⁷⁴² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 91. Лл. 67-72, 79-85.

⁷⁴³ *Румянцев О.Г.* К истории создания Конституции Российской Федерации (июль – сентябрь 1993 г.). С. 79; *Шахрай С.М.* Общество в период изменений: опыт конституционного строительства. С. 30.

⁷⁴⁴ Постановление Верховного Совета РФ от 20.07.1993 № 5469-I «О работе над проектом Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 32, Ст. 1260.

⁷⁴⁵ О совещании председателей Верховных Советов республик в составе Российской Федерации, краевых, областных, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга Советов народных

смог привлечь регионы на свою сторону и они не поддержали «президентский» проект Конституции⁷⁴⁷. В результате большинство регионов поддержали «парламентский» проект⁷⁴⁸, однако он был недопустим для Б.Н. Ельцина, в связи с тем, что в соответствии с ним он превратился бы в номинального главу исполнительной власти с ограниченными полномочиями.

Когда Б.Н. Ельцину стало понятно, что его проект регионы не поддержали, он решил действовать иначе. 10 августа 1993 г. на заседании Президентского совета он заявил о том, что намерен перейти в «политическое наступление», используя август 1993 г. для «артподготовки»⁷⁴⁹. Спустя два дня он отправился в Петрозаводск на заседание Совета глав республик, на котором предложил создать новый законодательный орган – Совет Федерации⁷⁵⁰. Однако предложение Б.Н. Ельцина не нашло поддержки⁷⁵¹. Вместо этого руководители национальных республик предложили ему провести совместное заседание Конституционного совещания и Конституционной комиссии для выработки согласованного проекта новой Конституции⁷⁵², показав тем самым, что они не намерены выбирать его сторону в усугубляющемся кризисе. После встречи в Петрозаводске Б.Н. Ельцин получил от нескольких областей требование прекратить «сепаратные переговоры» с национальными республиками, принять санкции в отношении «бюджетных сепаратистов» и заложить в Конституцию равенство всех субъектов федерации⁷⁵³. Позднее появился «ультиматум 32-х»⁷⁵⁴, в котором области и края потребовали от Президента и Правительства выделения средств на проведение сельскохозяйственных работ и повышение зарплат⁷⁵⁵. В случае отказа они угрожали прекратить перечисление средств в федеральный бюджет. Эти акции поставили Президента в сложное положение. Много раз Б.Н. Ельцин прибегал к стратегии привлечения национальных республик на свою сторону, но на этот раз ему не удалось этого сделать⁷⁵⁶. Более того, области и края, которые годами пребывали в «тени» этнонационализма, институционализировались и

депутатов [Электронный ресурс]: Распоряжение Председателя Верховного Совета РФ от 20.07.1993 № 720-1 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁷⁴⁶ Паин Э.А. Между империей и нацией. С. 62-63; Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 437-438; Согрин В.В. Политическая история современной России. С. 153.

⁷⁴⁷ Указ Президента РФ от 24.07.1993 № 1079 «О порядке согласования проекта Конституции Российской Федерации» // САПП. – 1993. - № 31, Ст. 2837.

⁷⁴⁸ Постановление Верховного Совета РФ от 12.08.1993 № 5619-1 «О проекте закона Российской Федерации "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 35, Ст. 1418.

⁷⁴⁹ Румянцев О.Г. К истории создания Конституции Российской Федерации (июль – сентябрь 1993 г.). С. 79; Хасбулатов Р.И. Преступный режим. «Либеральная тирания» Ельцина. Москва, 2011. С. 194-195.

⁷⁵⁰ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 438-439; Румянцев О.Г. К истории создания Конституции Российской Федерации (июль – сентябрь 1993 г.). С. 79; Согрин В.В. Политическая история современной России. С. 152.

⁷⁵¹ Колтон Т. Ельцин. С. 354.

⁷⁵² Румянцев О.Г. К истории создания Конституции Российской Федерации (июль – сентябрь 1993 г.). С. 80.

⁷⁵³ Мамсуров Т.Д. Этнополитические и региональные проблемы развития российского федерализма. С. 196.

⁷⁵⁴ Круглов В.Н. Процессы районирования РСФСР/РФ: 1990-2007 гг. С. 27.

⁷⁵⁵ «Петрозаводский «выстрел» грозит превратить Россию в конфедерацию» // Известия. – № 161. – 1993. – С. 5.

⁷⁵⁶ Шахрай С.М. Общество в период изменений: опыт конституционного строительства. С. 30.

потребовали от федерального центра расширения прав и полномочий, и что важнее, повышения конституционного статуса. В результате Б.Н. Ельцин не только не получил поддержки национальных республик, но и приобрел новую угрозу в лице «региональной фронды».

В этот момент Б.Н. Ельцин мог посчитать, что у него остается всего один возможный вариант дальнейшего развития событий – силовой⁷⁵⁷. 1 сентября 1993 г. он временно отстранил от исполнения обязанностей Вице-президента А.В. Руцкого и первого заместителя Председателя Правительства В.Ф. Шумейко⁷⁵⁸, что стало «спусковым крючком» для начала финальной стадии конституционного кризиса⁷⁵⁹. С этого момента началась подготовка к осуществлению роспуска Верховного Совета. 18 сентября 1993 г. Президент собрал в Кремле руководителей представительных и исполнительных органов субъектов федерации (присутствовало 134 из 175 представителей регионов), а также судей Конституционного Суда, представителей Верховного Совета, Правительства и Администрации Президента, и объявил о том, что рассматривает эту встречу как заседание будущего Совета Федерации⁷⁶⁰. На встрече он предложил присутствующим проект «Соглашения об образовании Совета Федерации», который предполагал для нового органа весьма широкие полномочия. 21 сентября 1993 г. Б.Н. Ельцин обратился к гражданам России по телевидению⁷⁶¹, сообщив о том, что собирается реализовать особый порядок выхода из конституционного кризиса, поскольку в действующей Конституции необходимых инструментов нет⁷⁶². После его обращения был опубликован Указ № 1400⁷⁶³, согласно которому прекращалась деятельность советов всех уровней и назначались выборы в новый парламент⁷⁶⁴. Конституционный Суд признал указ неконституционным⁷⁶⁵, а Верховный Совет расценил его как попытку осуществить государственный переворот⁷⁶⁶, в связи с чем принял решение прекратить полномочия Б.Н. Ельцина⁷⁶⁷ и созвать чрезвычайный Съезд⁷⁶⁸.

⁷⁵⁷ Колтон Т. Ельцин. С. 345.

⁷⁵⁸ Указ Президента РФ от 01.09.1993 № 1328 «О временном отстранении от исполнения обязанностей А.В. Руцкого и В.Ф. Шумейко» // САПП. – 1993. – № 36, Ст. 3400.

⁷⁵⁹ Согрин В.В. Политическая история современной России. С. 154-156.

⁷⁶⁰ Румянцев О.Г. К истории создания Конституции Российской Федерации (июль – сентябрь 1993 г.). С. 83.

⁷⁶¹ Президент записывает телевизионное обращение к нации // Расцвет российских СМИ [Электронный ресурс]: сайт проекта. 2022. URL: <http://www.yeltsinmedia.com/events/sept-21-1993/> (дата обращения 09.08.2022).

⁷⁶² Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т.: Т. 4: 1993 год. Книга первая (январь–апрель 1993 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. Москва, 2008. С. 63.

⁷⁶³ Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // САПП. – 1993. – № 39, Ст. 3597.

⁷⁶⁴ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 444-447; Краснов М.А. Две стратегии создания Конституции России 1993 г.: роковой выбор // Труды Института государства и права РАН. – 2018. – Т. 13. – № 6. – С. 29, 32.

⁷⁶⁵ Заключение Конституционного Суда РФ от 21.09.1993 № 3-2 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1994. – № 6.

⁷⁶⁶ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 264. Л. 9.

⁷⁶⁷ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 264. Л. 7.

⁷⁶⁸ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 264. Л. 8.

25 сентября 1993 г. в Санкт-Петербурге прошло совещание глав субъектов федерации, на котором действия Президента и Верховного Совета подверглись критике⁷⁶⁹. На совещании, ставшем олицетворением «региональной фронды», было предложено провести одновременные досрочные выборы. Идея была поддержана большинством регионов, которые вдруг осознали, что слабость федерального центра открывает им большие возможности по укреплению своих позиций. Примечательно, что В.Д. Зорькин, который также призвал провести одновременные досрочные выборы⁷⁷⁰, стал негласным представителем «региональной фронды» на федеральном уровне. После того, как по его инициативе совещание глав субъектов федерации было перенесено в Москву, «региональная фронда» «пошла ва-банк», заявив о том, что если требование об одновременных досрочных выборах выполнено не будет, то регионы примут радикальные меры воздействия на федеральный центр⁷⁷¹.

Возрастающая опасность «региональной фронды» была одной из причин, которая способствовала тому, что Съезд и Президент стали искать способы выхода из конституционного кризиса. Начались переговоры при посредничестве Патриарха Московского и Всея Руси Алексея II⁷⁷², благодаря которым 1 октября 1993 г. удалось подписать Протокол № 1⁷⁷³. Однако исполнить договоренности не удалось. Одной из причин срыва договоренностей было то, что «силовой блок» Съезда и Верховного Совета (А.В. Рущкой, А.Ф. Дунаев, В.П. Баранников и В.А. Ачалов), пользуясь усилением своих позиций заставил умеренное крыло Съезда и Верховного Совета принять решение о смене курса с переговоров на осуществление вооруженного переворота. В результате 2 октября 1993 г., обращения Съезда преобразились от заявлений о проведении досрочных выборов до революционных призывов «к ветеранам и действующим офицерам армии и флота» на борьбу с «диктатурой Б.Н. Ельцина»⁷⁷⁴. После призывов Съезда в городе начались беспорядки, местами доходившие до вооруженных столкновений⁷⁷⁵. На протяжении почти двух дней ситуация была неоднозначной, и только после того, как Б.Н. Ельцин добился поддержки военных ему удалось вернуть контроль над городом⁷⁷⁶. К исходу дня 4 октября 1993 г. Съезд и Верховный Совет сдались.

Конституционный кризис стал завершением переходного периода российской государственности⁷⁷⁷. Важно отметить, что реализация Президентом силового сценария

⁷⁶⁹ Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А. Перестройка и крах СССР. С. 206; Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 462-463.

⁷⁷⁰ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 463-464.

⁷⁷¹ Румянцев О.Г. К истории создания Конституции Российской Федерации (сентябрь - декабрь 1993 г.). С. 68.

⁷⁷² ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 2. Д. 20. Лл. 17-18.

⁷⁷³ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 466-472.

⁷⁷⁴ ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 2. Д. 62. Л. 41.

⁷⁷⁵ Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А. Перестройка и крах СССР. С. 207; Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 472-474.

⁷⁷⁶ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 472-474.

⁷⁷⁷ Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А. Перестройка и крах СССР. С. 208.

привела к принципиальному изменению баланса сил между федеральным центром и «региональной фрондой». Б.Н. Ельцин одержал победу своими силами, а значит претензии региональных элит на особую роль в будущем государственном устройстве аннулировались⁷⁷⁸. Первоочередной задачей Б.Н. Ельцин мог считать скорейшую реорганизацию системы государственного управления⁷⁷⁹. После приостановки деятельности Конституционного Суда⁷⁸⁰, он получил полный «карт-бланш» на реализацию необходимых изменений⁷⁸¹. Несмотря на то, что завершение конституционного кризиса способствовало снижению сепаратистских настроений⁷⁸², предстояло решить многие «старые» проблемы в сфере межнациональных отношений⁷⁸³. Удержав контроль за федеральным центром, Президент приступил к «выяснению отношений» с «региональной фрондой»⁷⁸⁴. Наиболее важным вопросом стало определение статуса и полномочий будущего Совета Федерации⁷⁸⁵. До начала конституционного кризиса Б.Н. Ельцин предполагал, что Совет Федерации будет образован на базе Совета глав республик и Совета глав администраций с весьма широкими полномочиями (это намерение подтверждалось и указом от 21 сентября 1993 г.). Однако отказ регионов поддержать Б.Н. Ельцина в конституционном кризисе поставил под вопрос лояльность будущих членов Совета Федерации⁷⁸⁶. В результате Президент сократил предполагаемые ранее полномочия Совета Федерации и изменил принцип его формирования: вместо назначения по должности члены палаты первого созыва должны были избираться⁷⁸⁷. Таким образом Б.Н. Ельцин надеялся на «отсев» в ходе выборов хотя бы части оппозиционных ему руководителей регионов.

Отдельно стоит сказать о ситуации с Уральской республикой, ставшей одним из символов «региональной фронды». На протяжении нескольких месяцев Администрация Президента относилась к «уральской идее» Э.Э. Росселя спокойно⁷⁸⁸. Более того, в начале ноября 1993 г. Б.Н. Ельцин высказался весьма благосклонно о перспективах дальнейшего формирования Уральской республики. Однако 9-10 ноября 1993 г. Президент отменил решение Свердловского областного Совета народных депутатов о провозглашении Уральской

⁷⁷⁸ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 477.

⁷⁷⁹ Национальная политика в России: история и современность. С. 409-410; Румянцев О.Г. К истории создания Конституции Российской Федерации (сентябрь - декабрь 1993 г.). С. 70.

⁷⁸⁰ Указ Президента РФ от 07.10.1993 № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации» // САПП. – 1993. - № 41, Ст. 3921.

⁷⁸¹ Указ Президента РФ от 07.10.1993 № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» // САПП. – 1993. - № 41, Ст. 3919.

⁷⁸² Безбородов А.Б., Елисеєва Н.В., Шестаков В.А. Перестройка и крах СССР. С. 208.

⁷⁸³ Паин Э.А. Между империей и нацией. С. 24.

⁷⁸⁴ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 478-480.

⁷⁸⁵ Колтон Т. Ельцин. С. 355-356.

⁷⁸⁶ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. С. 180.

⁷⁸⁷ Указ Президента РФ от 11.10.1993 № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // САПП. – 1993. - № 42, Ст. 3994.

⁷⁸⁸ Осипов И.В. Идея Уральской республики. С. 222.

республики⁷⁸⁹ и освободил Э.Э. Росселя от должности главы администрации Свердловской области⁷⁹⁰. Хотя на федеральном уровне и были противники Уральской республики (С.М. Шахрай, С.А. Филатов и Н.П. Медведев⁷⁹¹), их претензии сводились к организационно-процедурным вопросам. Можно предположить, что решение Б.Н. Ельцина остановить признание Уральской республики было связано с тем, что ее признание создавало бы опасный прецедент для других областей и краев с русским большинством. Массовое провозглашение республик из областей и краев потребовало бы внести серьезные изменения в проект новой Конституции, перспективы которой и без этого стояли под вопросом. Однако устраивать «революционный передел» в федеративном устройстве России Б.Н. Ельцин не планировал (стоит отметить, что С.М. Шахрай убежден в том, что «демарш» Э.Э. Росселя летом 1993 г. оказался полезен для федерального центра во время окончательной подготовки новой Конституции: речь шла о том, что Б.Н. Ельцин, пользуясь прецедентом с Уральской Республикой, отстоял в документе идею равноправия субъектов федерации⁷⁹²).

Следует понимать, что во время событий конституционного кризиса интенсивность деятельности государственных институтов национальной политики значительно снизилась из-за общего коллапсирующего состояния государства. Деятельность Совета Национальностей была де-факто приостановлена, и Госкомфедерация была вынуждена работать в довольно специфических условиях. Для решения текущих проблем в сфере межнациональных отношений Комитет усилил взаимодействие с Правительством⁷⁹³. Важно отметить, что из-за управленческой дезинтеграции Комитет был вынужден брать на себя задачи по выполнению «чужих» полномочий в сфере межнациональных отношений⁷⁹⁴. Одним из таких примеров было «вторжение» Госкомфедерации в задачи Госкомсотрудничества по вопросам защиты прав соотечественников за рубежом⁷⁹⁵. Кроме того, из-за того, что Госкомсевер не справлялся с ситуацией на Севере, С.М. Шахрай просил Правительство передать часть его штатных единиц в Госкомфедерацию, которая тоже занималась решением проблем Севера⁷⁹⁶. С учетом того, что Комитет в сентябре – октябре 1993 г. был де-факто единственным нормально функционирующим государственным институтом национальной политики, стремление С.М. Шахрая к расширению деятельности Комитета было обоснованно.

⁷⁸⁹ Указ Президента РФ от 09.11.1993 № 1874 «О прекращении деятельности Свердловского областного Совета народных депутатов» // САПП. – 1993. - № 46, Ст. 4447.

⁷⁹⁰ Указ Президента РФ от 10.11.1993 № 1890 «О главе администрации Свердловской области» // САПП. – 1993. - № 46, Ст. 4483.

⁷⁹¹ *Осинов И.В.* Идея Уральской республики. С. 222-223.

⁷⁹² *Шахрай С.М.* Как я написал Конституцию эпохи Ельцина и Путина. С. 168.

⁷⁹³ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 91. Лл. 93-94; Там же. Д. 104. Лл. 75-76; Там же. Д. 136. Лл. 41-42.

⁷⁹⁴ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 4976. Лл. 40-42.

⁷⁹⁵ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 136. Л. 54; Там же. Д. 137. Лл. 62-67.

⁷⁹⁶ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 111. Лл. 50-51.

Однако Правительство посчитало нецелесообразным концентрировать все полномочия по национальной политике в Госкомфедерации и попыталось улучшить положение Госкомсевера. 10 ноября 1993 г. было утверждено новое Положение о Госкомсевере⁷⁹⁷, в котором была продолжена идея о постепенном превращении Комитета в социально-экономический орган управления. Из 4 задач Комитета упоминание о коренных малочисленных народах было только в 1 (из 18 функций только в 3). Тем не менее полностью убрать Комитет из сферы межнациональных отношений не рискнули из-за недовольства национальных движений. Большинство полномочий сохранилось в прежнем виде, однако Комитет был наделен несколькими дополнительными межотраслевыми и координирующими функциями. Вероятно, это было связано с тем, что на протяжении 1992-1993 гг. Комитет активно сотрудничал с Советом Национальностей и совместно с ним решал многие вопросы. С учетом того, что Совет Национальностей был упразднен, вставал вопрос о «реинтеграции» Комитета в систему федеральных органов исполнительной власти. Для этого требовалось усилить возможности Комитета, чтобы он занял в системе управления адекватное положение.

Конституционный кризис оказал негативное воздействие на ситуацию на Северном Кавказе, тем более что федеральный центр несколько месяцев не занимался этим регионом. Российское руководство продолжало избегать решение вопроса о Чеченской Республике⁷⁹⁸, однако в отношении осетино-ингушского конфликта предприняло ряд мер. 29 ноября 1993 г. была создана Межведомственная комиссия по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта⁷⁹⁹, которая должна была наладить сотрудничество двух республик по ключевым вопросам. Госкомфедерация подчеркивала, что ключевой проблемой остается нежелание руководства обеих республик содействовать в нормализации обстановки⁸⁰⁰. Тем не менее благодаря стараниям Комитета 7 декабря 1993 г. в Нальчике было проведено совещание руководителей субъектов Северного Кавказа под председательством Б.Н. Ельцина⁸⁰¹. Личное присутствие Президента свидетельствовало о его желании взять ситуацию под контроль. На совещании удалось договориться о том, что Ингушская Республика отказывается от претензий на Пригородный район, а Республика Северная Осетия отказывается от политики «невозможности совместного проживания с ингушами». После этого 13 декабря 1993 г. был

⁷⁹⁷ Постановление Правительства РФ от 10.11.1993 № 1151 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера» // САПП. – 1993. - № 46, Ст. 4463.

⁷⁹⁸ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 105. Лл. 57-60.

⁷⁹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 29.11.1993 № 2156-р // САПП. – 1993. - № 49, Ст. 4858.

⁸⁰⁰ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 92. Лл. 57-61.

⁸⁰¹ Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. С. 157.

подписан указ, подтверждающий осетино-ингушские договоренности и принадлежность Пригородного района к Республике Северная Осетия⁸⁰².

Избегание Б.Н. Ельциным «чеченского вопроса» было связано с тем, что Президент опасался затрагивать столь деликатный вопрос в условиях подготовки к выборам в Федеральное Собрание и референдуму по новой Конституции. В декабре 1993 г. Госкомфедерация докладывала в Правительство о том, что в региональных элитах сохранялся высокий уровень сепаратистских настроений, а отношение населения к федеральному центру после конституционного кризиса было сложным и неоднозначным⁸⁰³. Б.Н. Ельцин попытался дать сигнал регионам о готовности сотрудничать с ними с помощью создания «Партии российского единства и согласия» во главе с С.М. Шахраем и Р.Г. Абдулатиповым (12 октября 1993 г. он был назначен Первым Заместителем Председателя Госкомфедерации⁸⁰⁴). Эта партия представляла собой вторую «партию власти», которая, в отличие от «Выбора России» («партии центра»), должна была представлять интересы регионов⁸⁰⁵. Примечательно, что создание этой партии осуществлялось на базе региональных центров Госкомфедерации⁸⁰⁶. Однако создание этой партии Б.Н. Ельцину не помогло и результаты выборов 12 декабря 1993 г. были для пропрезидентских сил неудачными⁸⁰⁷ (в Совет Федерации были избраны практически все действующие оппозиционные руководители регионов; в Государственной Думе сторонники Президента получили чуть более 22% голосов).

Однако Б.Н. Ельцин достиг главного – была принята новая Конституция. При всей слабости электоральной поддержки нужно признать, что ему удалось добиться относительной консолидации российского общества⁸⁰⁸. Особенно важно это было с учетом того, что вынесенный на референдум проект Конституции («ноябрьский») серьезно отличался от докризисного («июльского») тем, что в нем были расширены полномочия Президента⁸⁰⁹. В связи с этим, можно говорить о том, что принятый на референдуме проект был не просто «Конституцией победителей», но документом, который отразил главный запрос российского общества, уставшего от политических потрясений и проявлений сепаратизма – запрос на

⁸⁰² Указ Президента РФ от 13.12.1993 № 2131 «О порядке возвращения в места постоянного проживания беженцев и вынужденных переселенцев на территориях Республики Северная Осетия и Ингушской Республики» // САПП. – 1993. - № 51, Ст. 4930.

⁸⁰³ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 129. Лл. 35-39.

⁸⁰⁴ Распоряжение Правительства РФ от 08.10.1993 № 1787-р // САПП. – 1993. - № 41, Ст. 3990.

⁸⁰⁵ *Красных М.А.* Становление и развитие «партии власти» в современной России: диссертация ... кандидата политических наук. Пермь, 2008. С. 87.

⁸⁰⁶ *Кудрина А.М.* Национальный вопрос в программах и тактике российских политических партий и общественных движений в 1992-1996 гг.: диссертация... кандидата исторических наук. Москва, 2002. С. 45-46.

⁸⁰⁷ *Колтон Т.* Ельцин. С. 352-353.

⁸⁰⁸ *Яник А.А.* История современной России. С. 374.

⁸⁰⁹ *Марино И.* Конституционное совещание 1993 г.: историко-правовой анализ (часть 3. Особенности работы Конституционного совещания) // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 5 (54). – С. 24; *Румянцев О.Г.* К истории создания Конституции Российской Федерации (сентябрь - декабрь 1993 г.). С. 71-72.

восстановление сильной государственной власти, способной вывести государство из кризиса (подтверждается это и феноменальным успехом ЛДПР, которая в ноябре – декабре 1993 г. выступала за сильный федеральный центр и за «губернизацию» России⁸¹⁰).

Новая Конституция внесла несколько важных новаций в принципы национальной политики⁸¹¹. Прежде всего Б.Н. Ельцин отказался от включения положений Федеративного договора в новую Конституцию, подчеркивая таким образом, что Россия – это конституционная федерация, а не договорная⁸¹². В новой Конституции произошел отказ от декларации национально-государственного устройства⁸¹³ (хотя де-факто оно отменено не было⁸¹⁴) и от права выхода субъектов из федерации⁸¹⁵. Кроме того, было установлено, что субъекты федерации равны между собой (спорно⁸¹⁶). Стоит отметить, что при всех недостатках проводимой Б.Н. Ельциным национальной политики, она стала основанием для новой Конституции⁸¹⁷, принципы которой были направлены на защиту целостности государства и борьбу с этнонационализмом⁸¹⁸. Примечательно, что в Конституции было принято решение использовать некоторые идеи В.А. Тишкова (например, идея о создании гражданской нации)⁸¹⁹.

Отдельно стоит обратить внимание на Совет Федерации, который «условно» считался «заменой» Совета Национальностей. На самом деле «замены» не было. Дело в том, что Совет Национальностей был специальным государственным институтом, который не только являлся выразителем национальных интересов народов России, но и отвечал за процесс нациестроительства (т.е. формировал правовые основы «этнической составляющей» российской государственности). В свою очередь Совет Федерации представляет собой государственный институт, представляющий интересы регионов, а не народов. При этом важно, что Совет Федерации не обладает специальными полномочиями по реализации национальной политики. Это означает, что Совет Федерации создавался как способ инкорпорирования региональных интересов в общегосударственные (однако этот процесс затянулся до начала 2000-х гг. в связи с серьезным сопротивлением региональных элит).

⁸¹⁰ Круглов В.Н. Процессы районирования РСФСР/РФ: 1990-2007 гг. С. 60.

⁸¹¹ Михайлова Н.В. Концептуальная эволюция. С. 198-202; Тишков В.А. Концептуальная динамика этнополитики в России (от Горбачева до Путина). С. 15-16.

⁸¹² Хубешты А.Ф. Разработка и принятие Конституции Российской Федерации. С. 72-73.

⁸¹³ Зорин В.Ю. От национальной политики к этнокультурной. С. 129; Тетугев А.И. Межнациональные отношения на Северном Кавказе. С. 197.

⁸¹⁴ Круглов В.Н. Процессы районирования РСФСР/РФ: 1990-2007 гг. С. 61.

⁸¹⁵ Трофимов Е.Н. Политико-правовые основы управления национальными процессами в России. С. 244-245.

⁸¹⁶ Дуров А.И., Мочалов А.Н. Асимметрия в федеративном устройстве России и принцип равноправия субъектов РФ // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2009. – № 2 (7). – С. 20-30; Лексин И.В. Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика // Государственное управление. Электронный вестник. – 2012. – № 35. – С. 109-142.

⁸¹⁷ Этнические аспекты политических институтов и процессов. С. 13-14.

⁸¹⁸ Мамсуров Т.Д. Этнополитические и региональные проблемы развития российского федерализма. С. 198-201.

⁸¹⁹ Полунов А.Ю. Научное обеспечение государственной национальной политики в 1990-е – начале 2000-х гг. С. 12; Тишков В.А. Концептуальная динамика этнополитики в России (от Горбачева до Путина). С. 16; Он же. Концептуальная эволюция национальной политики в России. С. 14-15.

В результате в декабре 1993 г. была заложена правовая база для новой российской государственности. Одновременно с этим в системе государственных институтов национальной политики начался процесс масштабной реконструкции. Первой ее «жертвой» был Совет Национальностей, который на протяжении нескольких лет представлял собой один из двух ключевых государственных институтов национальной политики. После того, как на его условную «замену» был создан Совет Федерации, который представлял собой государственный институт другого типа и с другими задачами, встал вопрос о необходимости изменения принципов и механизмов взаимодействия новых государственных институтов между собой. Кроме того, несмотря на то, что Госкомфедерация, в отличие от Совета Национальностей, не была упразднена, ее институциональное положение тоже подверглось серьезным изменениям. В связи с тем, что в сентябре – декабре 1993 г. Госкомфедерация на протяжении нескольких месяцев была единственным нормально функционирующим государственным институтом национальной политики, произошла своеобразная «деформация» Комитета в ходе расширения его полномочий. Проблема заключалась в том, что Комитет «привык» к роли всеобъемлющего и разнопрофильного государственного органа, что в дальнейшем приведет к деструктивным для него последствиям («болезнь сверхрасширения»).

При этом отметим, что распад старой системы государственных институтов национальной политики был связан не только с упразднением или созданием отдельных ее элементов. Принятие новой Конституции действительно открывало новый этап российской государственности, в которой, как уже говорилось, многие принципы национальной политики были пересмотрены. Несмотря на тяжелые последствия конституционного кризиса и нестабильную политическую ситуацию, в начале 1994 г. перед российским руководством открывались огромные возможности по созданию новой и эффективной системы государственного управления сферой межнациональных отношений, которая отвечала бы политическим реалиям и нуждам народов России. Предполагалось, что бурная эпоха «этнических бунтов», сепаратизма, «региональных фронд» и межнациональных конфликтов сменится на эпоху стабильности, консолидации и национального согласия.

Глава 3. Государственные институты национальной политики России в условиях становления новой российской государственности в 1994-2001 гг.

3.1. Образование Миннаца и создание профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации по национальной и федеративной политике в условиях формирования нового российского федерализма и ухудшения ситуации на Северном Кавказе (январь 1994 г. – февраль 1995 г.)

В начале 1994 г. началась работа по обновлению системы государственных институтов национальной политики. 10 января 1994 г. была проведена реорганизация федеральных органов исполнительной власти⁸²⁰: Госкомфедерация и Госкомсевер были объединены в Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике (Миннац России) во главе с С.М. Шахраем⁸²¹; Госкомсотрудничество было преобразовано в Министерство Российской Федерации по сотрудничеству с государствами-участниками Содружества Независимых Государств (Минсотрудничество России).

До проведения реорганизации довольно долго длилась дискуссия о перспективах дальнейшего существования Госкомсевера⁸²², проблема которого заключалась в неустойчивом институциональном статусе⁸²³. Оформилось два подхода к этой проблеме: 1) Госкомсевер следует преобразовать в Министерство по делам коренных малочисленных народов Севера, которое отвечало бы за этнический аспект государственной политики на Севере; 2) Госкомсевер должен стать органом по решению социально-экономических проблем Севера. С.М. Шахрай считался сторонником второго подхода, считая, что необходимо разделить проблемы Севера на две составляющих: социально-экономическую, за которую отвечал бы Госкомсевер, и этническую, которую следовало бы передать в Госкомфедерацию. Однако в январе 1994 г. было принято решение объединить два комитета, из-за чего на Госкомфедерацию «обрушился» весь объем социально-экономических задач Госкомсевера⁸²⁴. Объединение подверглось острой критике со стороны руководителей северных регионов и представителей коренных малочисленных народов Севера⁸²⁵. Совместно с депутатами Государственной Думы

⁸²⁰ Указ Президента РФ от 10.01.1994 № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 1994. - № 3, Ст. 190.

⁸²¹ Указ Президента РФ от 20.01.1994 № 171 «О первоочередных изменениях в составе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. - № 4, Ст. 306.

⁸²² *Заметина Т.В.* Конституционный статус коренных малочисленных народов России: диссертация ... кандидата юридических наук. Саратов, 1998. С. 138.

⁸²³ *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. С. 451-452; *Тураев В.А.* Коренные малочисленные народы и государства. С. 112-113.

⁸²⁴ *Чилингаров А.Н., Кокорев Е.М.* Размышления о российском Севере. Москва, 1997. С. 134, 152-154.

⁸²⁵ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 8. Лл. 3-19.

они обратились к Б.Н. Ельцину с просьбой отменить это решение, но он отказался⁸²⁶. Примечательно, что С.М. Шахрай, считая, что полное «поглощение» Госкомсевера не в его интересах, согласился на предложение руководителя бывшего Госкомсевера В.П. Курамина создать в Миннаце Комитет по вопросам социально-экономического развития Севера во главе с первым заместителем министра⁸²⁷. В результате в структуре Миннаца появился неоформленный официально «северный блок» министерства, который представлял собой структурные подразделения бывшего Госкомсевера, действующие в полуавтономном режиме.

Одновременно с образованием Миннаца началась работа по формированию структур Совета Федерации и Государственной Думы. 14 января 1994 г. Р.Г. Абдулатипов был избран заместителем Председателя Совета Федерации⁸²⁸. В тот же день в Совете Федерации были созданы следующие комитеты⁸²⁹: по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике (В.Г. Тарасенко⁸³⁰); по делам Содружества Независимых Государств (В.А. Густов⁸³¹). Стоит отметить, что в связи с тем, что в комитетах Совета Федерации до начала 2000-х гг. было мало постоянных членов, в них в основном не создавались подкомитеты.

17 января 1994 г. в Государственной Думе были созданы следующие комитеты⁸³²: по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками (К.Ф. Затулин⁸³³); по делам национальностей (Б.Б. Жамсуев); по делам Федерации и региональной политике (С.А. Шаповалов). При создании комитетов Государственной Думы наиболее острые дискуссии развернулись вокруг задач и структуры Комитета по делам национальностей⁸³⁴, который стал головным при разработке законодательства в сфере межнациональных отношений⁸³⁵.

⁸²⁶ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 8. Лл. 23-26.

⁸²⁷ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 8. Л. 2.

⁸²⁸ Об избрании заместителя Председателя Совета Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 14.01.1994 № 10-1 СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁸²⁹ Об образовании комитетов Совета Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 14.01.1994 № 13-1 СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁸³⁰ О председателе Комитета Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 31.01.1994 № 30-1 СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁸³¹ О председателе Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 15.01.1994 № 16-1 СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁸³² Об образовании комитетов Государственной Думы [Электронный ресурс]: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 17.01.1994 № 10-1 ГД // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁸³³ О заместителях Председателя Государственной Думы, председателях и заместителях председателей комитетов Государственной Думы, председателе Мандатной комиссии Государственной Думы, Председателе Счетной палаты, Уполномоченном по правам человека [Электронный ресурс]: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 17.01.1994 № 13-1 ГД // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁸³⁴ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1334. Лл. 13-17.

⁸³⁵ Зорин В.Ю. От национальной политики к этнокультурной. С. 130-131; Трофимов Е.Н. Политико-правовые основы управления национальными процессами в России. С. 247.

Примечательно, что Комитет по делам Федерации и региональной политики продублировал некоторые его задачи⁸³⁶, отразив тем самым тесную взаимосвязь национальной и федеративной политики. Стоит отметить, что в связи с тем, что Комитет по делам Федерации и региональной политики занимался и вопросами «северного законодательства», в Государственной Думе I созыва не было отдельного Комитета по делам Севера.

В комитетах Государственной Думы I созыва были созданы следующие подкомитеты:

- Комитет по делам Содружества Независимых Государств: по отношениям с Казахстаном и государствами Средней Азии (23 февраля 1994 г.; Г.И. Чуркин⁸³⁷); по отношениям с Украиной, Беларусью и Молдовой (Н.Г. Биндюков); по отношениям с Грузией, Арменией и Азербайджаном (...); по делам СНГ (И.Ш. Муксинов); по связям с соотечественниками в Литве, Латвии и Эстонии (Ю.Е. Воевода); по казачеству стран нового зарубежья (6 апреля 1995 г.; ...⁸³⁸);

- Комитет по делам национальностей: по национально-государственному устройству и реализации Федеративного договора (15 февраля 1994 г.; К.Д. Аракчаа⁸³⁹); по делам репрессированных и депортированных народов (В.И. Никитин); по проблемам возрождения и развития малочисленных народов, нацменьшинств, народов, не имеющих государственности (М.И. Попов); по делам казачества (16 января 1995 г.; В.А. Бойко⁸⁴⁰);

- Комитет по делам Федерации и региональной политике: по развитию федеративных отношений (1 февраля 1994 г.; В.Н. Лысенко⁸⁴¹); по региональной политике* (С.А. Глогов); по вопросам государственной власти субъектов Федерации (В.А. Рыжков); по вопросам государственной службы (В.Н. Южаков); по межрегиональному сотрудничеству (14 ноября 1994 г.; О.В. Морозов⁸⁴²); по вопросам конституционного федерализма (9 февраля 1995 г.; В.В. Михайлов⁸⁴³).

В феврале 1994 г. продолжилась работа по совершенствованию государственных институтов национальной политики. 3 февраля 1994 г. в Аппарате Совета Федерации был

⁸³⁶ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1356. Лл. 1-6.

⁸³⁷ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1240. Лл. 151-157.

⁸³⁸ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1269. Лл. 1-5.

⁸³⁹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1334. Лл. 21-26.

⁸⁴⁰ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1334. Лл. 124-127.

⁸⁴¹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1356. Лл. 8-12.

* Прим. 16 мая 1994 г. подкомитет был разделен на несколько новых подкомитетов: по региональной политике на Юге и в Центральной России (С.А. Глогов); по региональной политике в Восточной Сибири, на Дальнем Востоке и Калининградской области (Ю.Н. Яковлев); по региональной политике на Урале и в Западной Сибири (С.П. Опеньшев); по региональной политике в районах Крайнего Севера и приравненных к нему местностях (В.В. Гоман); по региональной политике в районах чрезвычайных ситуаций (Б.М. Титенко).

⁸⁴² ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1357. Лл. 125-126.

⁸⁴³ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1358. Лл. 25-27.

создан Отдел по взаимодействию с субъектами Российской Федерации⁸⁴⁴, деятельность которого имела особое значение в связи с тем, что Совет Федерации собирался реже Государственной Думы: это значит, что между заседаниями работа палаты по взаимодействию с регионами осуществлялась Отделом (комитетами в меньшей степени). 5 февраля 1994 г. вышло Постановление Правительства, которое определяло некоторые организационно-правовые вопросы деятельности Миннаца⁸⁴⁵. Прежде всего была установлена новая предельная численность центрального аппарата в 586 штатных единиц, а также дополнительно 130 штатных единиц для региональных подразделений. Вероятнее всего было принято решение «механически» объединить штатную численность двух бывших комитетов (тем более, что ни у Госкомфедерации, ни у Госкомсевера не были полностью укомплектованы штаты). Количество заместителей осталось неизменным (12 человек), однако число первых заместителей увеличили с 2 до 3 (третий должен был возглавить «северный блок» министерства). Численность Коллегии уменьшили с 25 до 20 человек.

После того, как была сформирована базовая структура новой системы государственных институтов национальной политики, началась «ревизия» существующих проблем в сфере межнациональных отношений. В феврале 1994 г. Совет Федерации отправил в зону осетино-ингушского конфликта депутатскую комиссию для изучения текущей обстановки⁸⁴⁶. Одновременно с этим в Миннаце подняли вопрос о необходимости возобновления переговоров с Д.М. Дудаевым для подготовки «Договора о разграничении...»⁸⁴⁷. Проблемы Севера были рассмотрены Комитетом по делам национальностей, который доложил о том, что после упразднения Госкомсевера положение коренных малочисленных народов Севера резко ухудшилось⁸⁴⁸. Комитет предлагал Правительству создать Министерство по делам коренных малочисленных народов Севера, «разгрузив» Миннац от северного направления деятельности. При этом Комитет подчеркивал, что пока новое министерство не будет создано, Миннац должен ускорить разработку законопроектов, связанных с защитой коренных малочисленных

⁸⁴⁴ Об аппарате Совета Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 03.02.1994 № 42-1 СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁸⁴⁵ Постановление Правительства РФ от 05.02.1994 № 58 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике» // САПП. – 1994. – № 7, Ст. 566.

⁸⁴⁶ О направлении депутатской Комиссии Совета Федерации в зону чрезвычайного положения на территориях Республики Северная Осетия и Ингушской Республики [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 03.02.1994 № 39-1 СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁸⁴⁷ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 13. Лл. 23-25.

⁸⁴⁸ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1334. Лл. 45-47.

народов Севера. Поддерживая предложения Комитета, 11 февраля 1994 г. Государственная Дума призвала Правительство принять меры по стабилизации ситуации на Севере⁸⁴⁹.

Нужно сказать, что в январе – феврале 1994 г. федеральный центр продолжал ощущать определенную «неуверенность» в своих действиях. Было понятно, что «механическое» обновление «составных частей» системы государственных институтов национальной политики не может решить накопленные на прошлые годы проблемы. Одной из таких проблем был вопрос о формировании новых принципов взаимодействия федерального центра и субъектов федерации⁸⁵⁰. Для решения этой проблемы 4 февраля 1994 г. Правительство создало Комиссию по вопросам разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации во главе с С.М. Шахраем⁸⁵¹. Создание этой комиссии означало начало нового российского федерализма, основанием которого стала практика заключения федеральным центром отдельных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий с субъектами федерации⁸⁵². Одним из инициатором этой практики был Б.Н. Ельцин⁸⁵³, который надеялся с ее помощью наладить отношения с наиболее проблемными субъектами федерации и добиться от них поддержки нового политического курса⁸⁵⁴. 15 февраля 1994 г. был подписан Договор между Российской Федерацией и Республикой Татарстан⁸⁵⁵, который стал первым из более чем 40 подобных договоров. В этом Договоре указывалось, что конкретные вопросы решаются путем подписания отдельных соглашений. Такая схема была принята «на вооружение» для всех последующих договоров⁸⁵⁶. Отметим, что практика «договорного федерализма» снизила сепаратистские настроения в субъектах федерации, однако выдача «индивидуальных привилегий» подрывала конституционные основы федерации и усиливала неравенство между ее субъектами.

24 февраля 1994 г. Б.Н. Ельцин впервые выступил с Посланием перед Федеральным Собранием⁸⁵⁷. Послание 1994 г. имело особое значение, поскольку в нем отражался

⁸⁴⁹ О кризисной ситуации, сложившейся в северных регионах Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11.02.1994 № 55-1 ГД // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁸⁵⁰ Мамсуров Т.Д. Этнополитические и региональные проблемы развития российского федерализма. С. 212-214.

⁸⁵¹ Распоряжение Правительства РФ от 04.02.1994 № 148-р «Об образовании Комиссии Правительства РФ по вопросам разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ» // САПП. – 1994. - № 6, Ст. 500.

⁸⁵² Косиков И.Г. Национально-государственная политика России на Северном Кавказе. С. 24.

⁸⁵³ Колтон Т. Ельцин. С. 356-357.

⁸⁵⁴ Михайлова Н.В. Концептуальная эволюция. С. 203-205.

⁸⁵⁵ Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» от 15.02.1994 // Вестник ВАС РФ. – 1994. № 6.

⁸⁵⁶ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 51. Лл. 19-20; Там же. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 130. Лл. 133-134.

⁸⁵⁷ Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 24.02.1994 // «ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <https://clck.ru/329nZx> (дата обращения 16.07.2022).

доктринальный сдвиг в национальной политике России⁸⁵⁸: 1) было заявлено о том, что федеральный центр должен заниматься укреплением институтов государства и защитой его территориальной целостности (в рамках выполнения этого пункта 28 апреля 1994 г. был подписан «Договор об общественном согласии»⁸⁵⁹, в котором субъекты федерации соглашались с ограничением права выхода из состава России⁸⁶⁰); 2) подчеркивалось, что эпоха борьбы регионов с федеральным центром закончилась (Б.Н. Ельцин заявил о создании механизма «самонастройки» федеративных отношений с помощью практики «договорного федерализма»); 3) впервые было сказано о том, что причиной многих проблем в сфере межнациональных отношений является противоречивое национально-государственное устройство России; 4) было заявлено о необходимости создать «российскую нацию», основанную на многообразии народов и равенстве граждан (из положений Концепции В.А. Тишкова 1992 г.). В Послании Б.Н. Ельцин анонсировал масштабные планы по совершенствованию национальной политики, обратив особое внимание на необходимость разработки Концепции государственной национальной политики России и подготовки проекта ФЗ «О национально-культурной автономии».

После выступления Б.Н. Ельцина началась работа по реорганизации государственных институтов национальной политики в соответствии с поставленными в Послании задачами. 7 марта 1994 г. Управление Администрации Президента по работе с территориями, представителями Президента, связям с Верховным Советом было преобразовано в Управление по работе с территориями⁸⁶¹. Управление должно было решать следующие задачи: обеспечение взаимодействия Президента с федеральными и региональными органами власти, межрегиональными ассоциациями и органами местного самоуправления; организация оперативного обеспечения Президента информацией о межнациональных отношениях в регионах; оказание содействия Президенту в проведении кадровой политики в регионах; координация деятельности полномочных представителей Президента в регионах; разработка предложений по вопросам региональной стратегии и политики и др. Следует отметить, что одной из основных функций Управления стал комплексный анализ ситуации в сфере межнациональных отношений в регионах и выработка предложений по ее нормализации. Структура Управления свидетельствовала о том, что она формировалась по двум основным направлениям деятельности: федеративно-региональное (Отдел по вопросам субъектов Федерации; Отдел межрегиональных проблем) и национальное (Отдел по межнациональным отношениям). Создание этого Управления указывало на то, что Б.Н. Ельцин хотел иметь в

⁸⁵⁸ Барсенков А.С. Введение в современную российскую историю. С. 4; Зорин В.Ю. От национальной политики к этнокультурной. С. 129; Яник А.А. История современной России. С. 420.

⁸⁵⁹ Мамсуров Т.Д. Этнополитические и региональные проблемы развития российского федерализма. С. 205-207.

⁸⁶⁰ Паин Э.А. Между империей и нацией. С. 42.

⁸⁶¹ Указ Президента РФ от 07.03.1994 № 456 «Об Управлении Администрации Президента Российской Федерации по работе с территориями» // СЗ РФ. – 1994. - № 11, Ст. 856.

своей Администрации эффективную структуру, которая могла бы с одной стороны поддерживать связь с регионами в рамках федеративной и региональной политики, а с другой давать информацию о сфере межнациональных отношений.

По инициативе Р.Г. Абдулатипова 15 марта 1994 г. в Аппарате Совета Федерации был создан Отдел правовых проблем федерализма и межнациональных отношений⁸⁶². Однако создание подобного Отдела в Совете Федерации имело особое значение. Дело в том, что Совет Федерации не был органом национальной политики (как Совет Национальностей), поэтому инициатива Р.Г. Абдулатипова говорила о том, что Совет Федерации в некотором смысле «страдал» от институциональной «инерции» (т.е. многие члены Совета Федерации считали себя «наследниками» Совета Национальностей, и, следовательно, стремились продолжить его деятельность в сфере межнациональных отношений).

В начале апреля 1994 г. была проведена реорганизация аналитических служб Администрации Президента⁸⁶³, в ходе которой были созданы Экспертно-аналитический совет (как консультативно-совещательный орган при Президенте) и Аналитический центр (как структурное подразделение Администрации). Среди прочих задач обе структуры отвечали за анализ и прогноз развития межнациональных отношений, а также за разработку предложений по предотвращению межнациональных конфликтов. В свою очередь в Аппарате Правительства Отдел региональной политики был преобразован в Департамент по взаимодействию с регионами Российской Федерации, который возглавил А.П. Козлов.

Одновременно с этим Комитет по делам национальностей и Миннац снова подняли вопрос о критическом состоянии дел на Севере⁸⁶⁴. В Миннаце были созданы «северные» региональные отделы⁸⁶⁵, которые отвечали за завоз продукции, разработку и реализацию целевых программ, а также за оказание помощи коренным малочисленным народам Севера. Под напором Комитета по делам национальностей 4 апреля 1994 г. была создана Комиссия Правительства по обеспечению завоза товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности во главе с С.М. Шахраем⁸⁶⁶. На следующий день в Совет Федерации было принято решение усилить контроль за ситуацией на Севере, в связи с чем был создан Комитет по делам Севера и малочисленных народов⁸⁶⁷ (В.И. Цветков⁸⁶⁸). Создание этого Комитета

⁸⁶² ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 5. Л. 17.

⁸⁶³ Указ Президента РФ от 07.04.1994 № 679 «Об аналитической службе Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. - № 15, Ст. 1176.

⁸⁶⁴ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1334. Лл. 56-65.

⁸⁶⁵ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 68. Лл. 27-29.

⁸⁶⁶ Распоряжение Правительства РФ от 04.04.1994 № 441-р «Об образовании Комиссии Правительства Российской Федерации по обеспечению завоза товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности» // СЗ РФ. – 1994. - № 15, Ст. 1259.

⁸⁶⁷ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 8. Д. 22. Л. 70.

позволило сильнее вовлечь представителей коренных малочисленных народов Севера в процесс разработки «северного законодательства».

11 апреля 1994 г. Постановлением Правительства было утверждено Положение о Миннаце⁸⁶⁹, в котором отразились существенные изменения в организационно-правовых вопросах деятельности Министерства. В Постановлении был установлен новый перечень обязательных для Министерства структурных подразделений, который был весьма обширным (12 департаментов) и затрагивал все основные вопросы деятельности Министерства, за исключением проблем Севера («северный блок» рассматривался отдельно). В Положении указывалось, что Министерство отвечает за разработку и осуществление: 1) государственной политики федерализма, совершенствования национально-государственного и административно-территориального устройства, развития местного самоуправления; 2) государственной национальной политики; 3) государственной региональной политики; 4) государственной социально-экономической политики развития районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Таким образом в задачи Министерства были добавлены вопросы федеративной и региональной политики, вопросы местного самоуправления, а также вопросы развития Севера. Примечательно, что перечень новых задач Министерства был столь обширен, что в Положении он был разделен на четыре блока: федеративный (9 задач), национальный (10 задач), региональный (12 задач) и «северный» (7 задач).

Следует обратить внимание на то, что помимо «постоянных задач», в Положение были добавлены «временные», которые касались разработки конкретных концептуальных документов: «Концепции федерализма», «Концепции государственной национальной политики Российской Федерации», «Концепции государственной региональной политики Российской Федерации» и «Концепции государственной социально-экономической политики развития районов Севера». Отчетливо видно, что Положение делалось в соответствии с выдвинутыми в Послании задачами. Это подтверждается и тем, что некоторые задачи, например, разработка предложений по развитию форм национально-культурной автономии, касались точечных вопросов, хотя обычно в Положениях прописывают крупные «векторные» задачи. С учетом обширного списка задач Министерства за ним закреплялись широкие координирующие полномочия, а также вводилось нововведение в отношении Коллегии Министерства – теперь она могла быть межведомственной. Примечательно, что в Положении указывалось, что Министерство может создавать два вида региональных подразделений: «территориальные

⁸⁶⁸ Об утверждении В.И. Цветкова [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 07.04.1994 № 94-1 СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁸⁶⁹ Постановление Правительства РФ от 11.04.1994 № 312 «Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике» // СЗ РФ. – 1994. - № 16, Ст. 1277.

органы» и «региональные структуры». Вероятно, это разделение было связано с тем, что в «наследство» от двух бывших комитетов Министерство получило две региональных системы подразделений и для того, чтобы провести между ними функциональное различие (в том числе для сохранения автономности «северного блока») было принято решение их разделить.

Можно говорить о том, что новое Положение Миннаца превратило его в «суперминистерство», которое занималось сразу 4 крупными направлениями государственной политики. Министерство стало одним из самых крупных во всем Правительстве. Это подтверждается и размером новой структуры Министерства*, которая была принята вскоре после утверждения Положения. Стоит отметить, что С.М. Шахрай не создавал дополнительных департаментов (более того, из 12 только в 1 было изменено название: вместо Департамента научного обеспечения национальной и региональной политики было создано Главное Управление информационного обеспечения), однако сами департаменты состояли из большого числа отделов (в некоторых департаментах их было по 6-7). При этом почти в половине департаментов были научные отделы. Кроме того, примечательно, что в структуре Министерства впервые появился Отдел русского народа в Департаменте по делам национальностей, что говорило о стремлении С.М. Шахрая затронуть проблемы сферы межнациональных отношений как можно шире, пока эта проблематика актуальна из-за Послания Президента и готовности федерального центра совершенствовать национальную политику. Отдельно стоит оговорить ситуацию с «северным блоком», который состоял из 14 самостоятельных отделов бывшего Госкомсевера. Вероятно, С.М. Шахрай принял решение не упразднить их в связи с тем, что надеялся на то, что в ближайшее время будет либо воссоздан Госкомсевер, либо создано новое министерство по делам Севера. Он сохранил негласную договоренность с руководителем бывшего Госкомсевера В.П. Кураминым, который стал одним из его заместителей, об автономной работе «северного блока».

После утверждения Положения о Миннаце С.М. Шахраю удалось укрепить свои позиции. Более того, возросшие возможности позволили ему усилить деятельность на Северном Кавказе, где ситуация оставалась сложной и нестабильной⁸⁷⁰. В марте – апреле 1994 г. он активно работал над решением «казачьего вопроса». По его инициативе 31 марта 1994 г. была создана Межведомственная комиссия по делам казачества при Правительстве⁸⁷¹. 22 апреля 1994 г. С.М. Шахраю удалось добиться одобрения основных положений «Концепции

* См. Приложение № 9.

⁸⁷⁰ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 29. Лл. 25-26; Там же. Д. 46. Лл. 6-20; Там же. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 8036. Лл. 144-157; Там же. Д. 8188. Лл. 11-19, 53-80.

⁸⁷¹ Распоряжение Правительства РФ от 31.03.1994 № 431-р // СЗ РФ. – 1994. - № 15, Ст. 1247.

государственной политики в отношении казачества»⁸⁷², в которые развивалась идея об «огосударствлении» казачества, заложенная указом от 15 марта 1993 г.⁸⁷³ Однако ключевой проблемой Северного Кавказа был режим Д.М. Дудаева в Чеченской Республике. И вот с «чеченским вопросом» у С.М. Шахрая возникли серьезные трудности.

Прежде всего нужно сказать, что вплоть до завершения конституционного кризиса внимание федерального центра к Чеченской Республике было весьма ограниченным⁸⁷⁴. Российское руководство «вернулось» к этой проблеме только после того, как в декабре 1993 г. была принята новая Конституция, что совпало с моментом создания новой антидудаевской оппозиции – Временного Совета Чеченской Республики во главе с У.Д. Автурхановым⁸⁷⁵. Однако в отличие от предыдущих антидудаевских коалиций, Временный Совет в начале 1994 г. смог взять под свой контроль несколько северных районов Чеченской Республики⁸⁷⁶, в связи с чем у С.М. Шахрая возникла идея создать из них «образцово-показательный» субъект федерации, процветание которого должно было убедить жителей подконтрольных Д.М. Дудаеву территорий в том, что с Россией им будет лучше. Однако идея С.М. Шахрая не нашла поддержки в российском руководстве, в котором все более популярным становился силовой сценарий урегулирования «чеченского вопроса»⁸⁷⁷.

Тем не менее, С.М. Шахраю удалось сдержать «ястребов» (П.С. Грачев, Н.Д. Егоров, О.И. Лобов) и склонить российское руководство к возобновлению переговоров⁸⁷⁸. В связи с этим в марте – апреле 1994 г. проходили консультации с чеченской делегацией по вопросам подготовки проекта «Договора о разграничении...»⁸⁷⁹. Более того, подтверждая намерение мирного урегулирования конфликта⁸⁸⁰, Правительство 3 мая 1994 г. назначило С.М. Шахрая главой делегации по переговорам⁸⁸¹. Однако после этого произошло резкое ухудшение

⁸⁷² Постановление Правительства РФ от 22.04.1994 № 355 «О концепции государственной политики по отношению к казачеству» // СЗ РФ. – 1994. - № 3, Ст. 210.

⁸⁷³ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 2. Д. 8036. Лл. 76-82.

⁸⁷⁴ Александров А.А. Формирование и принятие политического решения о вводе российских войск. С. 62; Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте. С. 217.

⁸⁷⁵ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 103-104.

⁸⁷⁶ Александров А.А. Формирование и принятие политического решения о вводе российских войск. С. 62-63.

⁸⁷⁷ Колтон Т. Ельцин. С. 361-362.

⁸⁷⁸ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 104; Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте. С. 225-226.

⁸⁷⁹ О политическом урегулировании отношений федеральных органов государственной власти с органами власти Чеченской Республики [Электронный ресурс]: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25.03.1994 № 75-1 ГД // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁸⁸⁰ Распоряжение Президента РФ от 15.04.1994 № 189-рп «О подготовке проекта Договора о разграничении предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Чеченской Республики и взаимном делегировании полномочий» // САПП. – 1994. - № 16, Ст. 1380.

⁸⁸¹ Распоряжение Правительства РФ от 03.05.1994 № 606-р «О делегации Правительства РФ для проведения консультаций с представителями органов государственной власти, а также всех политических движений Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 1994. - № 2, Ст. 138.

ситуации в Чеченской Республике из-за деятельности чеченских радикалов⁸⁸², что привело к росту влияния «ястребов», которые воспользовались ситуацией и выступили за оказание антидудаевской оппозиции военной помощи. В свою очередь позиции сторонников мирных переговоров (С.М. Шахрай, С.А. Филатов) быстро ослабели⁸⁸³. Усиление «ястребов» привело к тому, что 16 мая 1994 г. С.М. Шахрай был освобожден от должности руководителя Миннаца⁸⁸⁴. Несмотря на то, что он сохранил за собой пост заместителя Председателя Правительства, его уход из Миннаца означал удар по позициям сторонников мирных переговоров⁸⁸⁵.

На смену С.М. Шахраю пришел губернатор Краснодарского края Н.Д. Егоров, который был «восходящей звездой» «ястребов»⁸⁸⁶ и имел близкие отношения с представителями силовых ведомств и казачьих организаций⁸⁸⁷. С назначением Н.Д. Егорова в Миннаце начались большие перемены. Первое, что произошло, это передача Института языков народов России, который на протяжении двух лет выполнял функцию «аналитического центра» министерства, в ведение Госкомвуза России⁸⁸⁸. Сложно сказать, была ли это идея Н.Д. Егорова, или это было, как он позднее утверждал⁸⁸⁹, решение, которое готовилось до него. Однако передача Института в целом соответствовала логике начавшейся в Миннаце масштабной реорганизации, основной задачей которой являлось перераспределение ресурсов министерства⁸⁹⁰. Особенно сильно от этого перераспределения пострадал «северный блок» министерства, о чем докладывалось на заседании Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов⁸⁹¹. Дело в том, что Н.Д. Егоров отказался от «негласной» договоренности С.М. Шахрая и В.П. Курамина и решил «растворить» подразделения бывшего Госкомсевера в новой структуре министерства. Примечательно, что когда Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов предложил поднять вопрос о восстановлении Госкомсевера, то Н.Д. Егоров резко выступил против этого и подверг жесткой критике деятельность бывшего Госкомсевера⁸⁹². При этом стоит отметить, что Н.Д. Егоров не собирался «забрасывать» «северное направление»:

⁸⁸² Пищук М.Д. Позиции руководителей Миннаца России по вопросу урегулирования чеченского конфликта в 1991-1994 гг. С. 124-125.

⁸⁸³ Колтон Т. Ельцин. С. 362.

⁸⁸⁴ Указ Президента РФ от 16.05.1994 № 941 «О Министре Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике» // СЗ РФ. – 1994. – № 4, Ст. 307.

⁸⁸⁵ Александров А.А. Формирование и принятие политического решения о вводе российских войск. С. 63; Колтон Т. Ельцин. С. 362; Мякшев А.П. Распад СССР и создание новой системы межэтнических отношений. С. 30.

⁸⁸⁶ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 309-310.

⁸⁸⁷ Ноженко М.В. Политико-правовой и социальный аспекты определения национальной принадлежности в Российской Федерации: диссертация... кандидата политических наук. Санкт-Петербург, 2002. С. 55.

⁸⁸⁸ Постановление Правительства РФ от 24.05.1994 № 551 «Вопросы Института языков народов России» // СЗ РФ. – 1994. - № 6, Ст. 622.

⁸⁸⁹ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 2591. Л. 8.

⁸⁹⁰ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 69. Л. 35-53, 61-67.

⁸⁹¹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 351. Лл. 33-40.

⁸⁹² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 77. Лл. 58-60.

вскоре после своего назначения он организовал меры по улучшению ситуации с «северным завозом»⁸⁹³ и поддержке коренных малочисленных народов Севера⁸⁹⁴.

Нужно сказать, что несмотря на то, что С.М. Шахрай был снят с должности министра, он все еще оставался правительственным вице-премьером, который курировал национальную политику. В связи с этим он не был «убран» из сферы межнациональных отношений, однако его переключили на другие направления деятельности, прежде всего в области федеративной политики. В частности, 20 июля 1994 г. С.М. Шахрай был назначен главой Комиссии при Президенте по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации⁸⁹⁵. По сравнению с Комиссией, созданной в феврале 1994 г., новая Комиссия обладала более широкими полномочиями для того, чтобы организовать меры по расширению практики «договорного федерализма».

Однако нельзя не отметить, что различия С.М. Шахрая и Н.Д. Егорова во взглядах по вопросам в сфере межнациональных отношений привели к возникновению проблем при их совместном взаимодействии, что негативно влияло на эффективность государственной национальной политики. Так произошло при попытке Правительства (С.М. Шахрай) и Миннаца (Н.Д. Егоров) заняться «казачьим вопросом»⁸⁹⁶. В июле 1994 г. был создан Совет по делам казачества при Президенте во главе с Н.Д. Егоровым⁸⁹⁷, однако С.М. Шахрая к его работе де-факто не допустили⁸⁹⁸. Несогласованность действий С.М. Шахрая и Н.Д. Егорова по позициям федерального центра в отношении «казачьего вопроса» привела к тому, что не удалось доработать проект ФЗ «О Российском казачестве». Более того, «третьей стороной» конфликта выступил Департамент по взаимодействию с субъектами Российской Федерации Аппарата Правительства во главе с А.П. Козловым, который высказался против предложений С.М. Шахрая и Н.Д. Егорова по проекту ФЗ⁸⁹⁹. В результате «казачий вопрос» так не сдвинулся с «мертвой точки», даже несмотря на то, что С.М. Шахрай и Н.Д. Егоров, на самом деле, оба были сторонниками его урегулирования⁹⁰⁰.

⁸⁹³ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 67. Лл. 1-10; Там же. Оп. 2. Д. 69. Лл. 104-105.

⁸⁹⁴ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 58. Лл. 54-56.

⁸⁹⁵ Указ Президента РФ от 20.07.1994 № 1499 «Об образовании Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. – № 13, Ст. 1475.

⁸⁹⁶ Бугай Н.Ф. Казаки Юга России. С. 93.

⁸⁹⁷ Указ Президента РФ от 01.07.1994 № 1389 «О Совете по делам казачества при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. – № 10, Ст. 1118.

⁸⁹⁸ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 8029. Лл. 61-66.

⁸⁹⁹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 31. Лл. 124-126, 139.

⁹⁰⁰ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 8032. Лл. 98-103.

Еще одной причиной конфликта С.М. Шахрая и Н.Д. Егорова было решение последнего использовать Миннаца для продвижения силового сценария урегулирования «чеченского вопроса»⁹⁰¹. Дело в том, что на протяжении июля 1994 г. Н.Д. Егоров пытался уговорить Б.Н. Ельцина принять решение об оказании помощи антидудаевской оппозиции⁹⁰², но С.М. Шахраю удавалось препятствовать этим попыткам⁹⁰³. Однако после того, как 30 июля 1994 г. Временный Совет объявил себя единственным органом государственной власти в Чеченской Республике⁹⁰⁴, «ястребам» удалось убедить Президента в том, что антидудаевская оппозиция достаточно сильна, чтобы свергнуть Д.М. Дудаева⁹⁰⁵. В конце концов Б.Н. Ельцин согласился начать оказание военной помощи антидудаевской оппозиции⁹⁰⁶, которая осуществлялась с помощью Федеральной службы контрразведки и, что примечательно, Миннаца. В начале августа 1994 г. Н.Д. Егоров начал «военизацию» министерства, направив основные его усилия на реализацию специфических задач на Северном Кавказе⁹⁰⁷ (отметим, что два его заместителя были военными и занимались чеченским направлением во второй половине 1994 г.). Примечательно, что Парламентская комиссия С.С. Говорухина по расследованию событий в Чеченской Республике отмечала особую роль Миннаца в подготовке специальных операций в Чеченской Республике в августе – октябре 1994 г. (в частности, вербовка военнослужащих и поставка силам оппозиции денег, транспорта и оружия)⁹⁰⁸. Для реализации столь специфических задач в августе 1994 г. Миннац сделали «закрытым» министерством, для которого были разработаны дополнительные меры безопасности по сохранению секретной информации⁹⁰⁹ и создана отдельная система спецсвязи для всех заместителей министра (необходимость этого объяснялась *«выполнением специальных поручений по стабилизации обстановки на Северном Кавказе»*⁹¹⁰).

Несмотря на наличие конфликта между С.М. Шахраем и Н.Д. Егоровым⁹¹¹ и на специфическую трансформацию Миннаца в «военизированное ведомство», в июле – августе 1994 г. федеральный центр продолжал решать отдельные проблемы в сфере межнациональных отношений. Из-за обострения миграционной ситуации на Северном Кавказе⁹¹² 9 августа 1994 г.

⁹⁰¹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 69. Лл. 70-72, 76.

⁹⁰² Пищук М.Д. Позиции руководителей Миннаца России по вопросу урегулирования чеченского конфликта в 1991-1994 гг. С. 125.

⁹⁰³ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 105.

⁹⁰⁴ Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. С. 56.

⁹⁰⁵ Пищук М.Д. Позиции руководителей Миннаца России по вопросу урегулирования чеченского конфликта в 1991-1994 гг. С. 125.

⁹⁰⁶ Куликов А.С. Тяжёлые звезды. С. 152-153.

⁹⁰⁷ Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. С. 59.

⁹⁰⁸ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 1. Д. 1017. Лл. 36-39

⁹⁰⁹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 69. Лл. 123-124.

⁹¹⁰ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 12. Л. 66.

⁹¹¹ «Сергей Шахрай решил повысить свой политический рейтинг» // Коммерсантъ. – № 161. – 1994. – С. 3.

⁹¹² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 16. Лл. 107-108, 111.

была одобрена Федеральная миграционная программа⁹¹³, которая предоставила федеральным и региональным органам власти четкие механизмы регулирования миграционных потоков и заложила основные принципы проведения миграционной политики⁹¹⁴. 12 августа 1994 г. было утверждено Положение о Комиссии Правительства по управлению Фондом национально-культурного возрождения народов России⁹¹⁵ (Фонд и Комиссия были созданы в мае 1994 г.⁹¹⁶). Примечательно, что в Положении указывалось, что Комиссия образована в целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в реализации государственной национальной политики, в том числе предупреждения конфликтных ситуаций в межнациональных отношениях, а также организации контроля за эффективным использованием финансовых средств, выделяемых из федерального бюджета на эти цели. Можно предположить, что расширение задач Комиссии, которые выходили далеко за рамки управления Фондом, было связано с тем, что С.М. Шахрай, являющийся председателем этой Комиссии, стремился найти способ укрепить свое положение в Правительстве для того, чтобы иметь возможность участвовать в решении вопросов национальной политики. Стоит отметить, что до момента ухода С.М. Шахрая с поста правительственного вице-премьера в 1996 г., работа Фонда и Комиссии была достаточно активной и позволила профинансировать ряд культурных и научных мероприятий в сфере межнациональных отношений⁹¹⁷. Способствовало укреплению позиций С.М. Шахрая и создание 31 августа 1994 г. Комиссии Правительства по делам соотечественников за рубежом, которую он возглавил⁹¹⁸. Помимо Комиссии были утверждены «Основные направления государственной политики в отношении соотечественников...», в которых впервые после политического кризиса 1993 г. были обозначены принципы внешнеполитического курса России в отношении соотечественников за рубежом. Создание Комиссии и принятие «Основных направлений...» позволили решить часть вопросов, связанных с бедственным положением российских соотечественников за рубежом⁹¹⁹.

Одним из наиболее болезненных вопросов в сфере межнациональных отношений в июле – августе 1994 г. был осетино-ингушский конфликт. Несмотря на то, что 26 июня 1994 г. Правительство добилось от Ингушской Республики и Республики Северная Осетия подписания

⁹¹³ Указ Президента РФ от 09.08.1994 № 1668 «О Федеральной миграционной программе» // СЗ РФ. – 1994. - № 18, Ст. 2065.

⁹¹⁴ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 11. Лл. 45-52.

⁹¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 12.08.1994 № 1293-р «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по управлению Фондом национально-культурного возрождения народов России» // СЗ РФ. – 1994. - № 17, Ст. 2008.

⁹¹⁶ Постановление Правительства РФ от 25.05.1994 № 535 «Об образовании Фонда национально-культурного возрождения народов России» // СЗ РФ. – 1994. - № 6, Ст. 608.

⁹¹⁷ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 545-546.

⁹¹⁸ Постановление Правительства РФ от 31.08.1994 № 1064 // СЗ РФ. – 1994. - № 21, Ст. 2383.

⁹¹⁹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 36. Лл. 1-87; Там же. Д. 37. Лл. 1-96; Там же. Д. 38. Лл. 1-167; Там же. Д. 39. Лл. 1-172.

документа о порядке возвращения ингушских беженцев⁹²⁰ («Бесланское соглашение»), ситуация оставалась тяжелой из-за постоянных срывов договоренностей. В связи с этим Комитет Государственной Думы по делам национальностей призвал ввести прямое федеральное управление в Пригородном районе, чтобы федеральный центр взял под контроль процесс исполнения договоренностей⁹²¹. В августе 1994 г. Временная администрация разработала план по возвращению беженцев в соответствии с «Бесланским соглашением»⁹²². Однако реализация плана провалилась и привела к нескольким вооруженным стычкам в Пригородном районе. Из-за угрозы возобновления осетино-ингушского конфликта 8 сентября 1994 г. Правительство раскритиковало действия Временной администрации, а также руководителей обеих республик⁹²³, потребовав от всех сторон сесть за стол переговоров. Обострение осетино-ингушского конфликта широко обсуждалось в Правительстве⁹²⁴ и Совете Федерации⁹²⁵. Федеральный центр возлагал ответственность за случившееся на Временную администрацию и руководство Республики Северная Осетия, которое отказывало выполнять подписанные договоренности⁹²⁶.

Следует подчеркнуть, что несмотря на происходящую «военизацию» Миннаца, работа на других направлениях не была прекращена полностью. Это подтверждалось активной деятельностью министерства при подготовке законопроектов в сфере межнациональных отношений. 29 сентября 1994 г. министерство представило в Правительство проект ФЗ «О национально-культурной автономии»⁹²⁷, работа над которым продвигалась очень тяжело из-за негативной реакции национальных республик, считавших этот документ угрозой национально-государственному устройству России. Согласовать проект в 1994 г. так и не удалось. Одновременно с этим в министерстве дорабатывался проект «Государственной программы по национальной политике», работа над которым длилась с марта 1994 г.⁹²⁸ (примечательно, что в проекте содержались положения из Госпрограммы Р.Г. Абдулатипова, которую он разрабатывал в 1990-1992 гг.⁹²⁹). В будущем проект «Государственной программы...» станет основой для проекта Концепции государственной национальной политики России 1996 г.

⁹²⁰ Чибиров Л.А. Первые шаги по урегулированию осетино-ингушского конфликта. С. 22.

⁹²¹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1336. Лл. 142-143.

⁹²² Чибиров Л.А. Первые шаги по урегулированию осетино-ингушского конфликта. С. 23-24.

⁹²³ Постановление Правительства РФ от 08.09.1994 № 1031 «О дополнительных мерах по разрешению проблем беженцев и вынужденных переселенцев, связанных с возвращением в места постоянного проживания на территориях Республики Северная Осетия и Ингушской Республики» // СЗ РФ. – 1994. – № 21, Ст. 2387

⁹²⁴ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 8191. Лл. 1-87; Там же. Д. 8192. Лл. 1-111.

⁹²⁵ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 90. Лл. 162-221; Там же. Д. 267. Лл. 125-129, 146-147.

⁹²⁶ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 20. Лл. 61-71.

⁹²⁷ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 2599. Лл. 2-10.

⁹²⁸ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 8044. Лл. 56-57.

⁹²⁹ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 8044. Лл. 25-30.

28 октября 1994 г. Н.Д. Егоров неожиданно поднял вопрос о сохранении Института языков народов России в ведении Миннаца⁹³⁰ (дело в том, что решение о передаче Института в ведение Госкомвуза России еще не было реализовано), мотивировав это отсутствием у министерства научной базы для решения его задач. Более того, он предложил преобразовать его в Институт народов России с целью расширения научного профиля деятельности института в соответствии с деятельностью министерства. Примечательно, что Н.Д. Егоров старательно подчеркивал, что решение о передаче Института готовилось еще до его назначения. Его версия подтверждается тем, что с момента его назначения до выхода Постановления о передаче Института прошло всего полторы недели, и маловероятно, что этот вопрос считался настолько важным в Правительстве, что его подготовили всего за несколько дней. Однако остается неизвестным, почему Н.Д. Егоров поднял этот вопрос спустя почти полгода. Вероятно, это могло быть связано с тем, что в октябре – ноябре 1994 г. Н.Д. Егоров начал «смягчение» своего «военизированного» курса из-за недовольства внутри министерства. В частности, когда в ноябре 1994 г. на заседании Коллегии Миннаца некоторые ее члены раскритиковали Н.Д. Егорова за сворачивание многих направлений деятельности и сокращение расходов на основные программы министерства⁹³¹, он уступил в некоторых организационных вопросах, и даже специально обратился в Министерство экономики Российской Федерации с запросом на улучшение финансового положения министерства⁹³².

«Смягчение» «военизированного» курса Н.Д. Егорова совпало с назначением Р.Г. Абдулатипова в ноябре 1994 г. куратором, ответственным за координацию деятельности комитетов Совета Федерации, связанных с федеративной и региональной политикой⁹³³. С учетом того, что Р.Г. Абдулатипов был одним из заместителей Председателя Совета Федерации, это делало его координатором всего «федеративно-регионального» блока вопросов в палате. Стоит отметить, что положение Р.Г. Абдулатипова в Совете Федерации было особенным: в отличие от многих его членов, он не являлся действующим руководителем субъекта федерации, а представлял «старые кадры» Совета Национальностей. Он имел репутацию независимого политика и крупного эксперта в вопросах национальной политики. Благодаря этому вокруг него сформировалась группа депутатов Совета Федерации, которая была настроена скептически по отношению к деятельности Президента и Правительства в сфере межнациональных отношений, но при этом выступала против сепаратизма, регионализма и попыток субъектов федерации шантажировать федеральный центр.

⁹³⁰ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 2591. Л. 8.

⁹³¹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 67. Лл. 38-63.

⁹³² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 9. Лл. 34-42.

⁹³³ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 6. Лл. 124-125.

В результате в 1994-1995 гг. «группа Р.Г. Абдулатипова» стала своеобразным посредником между Президентом и Советом Федерации. Из-за деятельности Р.Г. Абдулатипова расширилось участие Совета Федерации в решении проблем в сфере межнациональных отношений. Прежде всего усилилась работа Совета Федерации в отношении вопросов, связанных с соотечественниками за рубежом. На парламентских слушаниях в октябре 1994 г. Комитет Совета Федерации по делам СНГ и связям с соотечественниками указал на то, что стремление бывших союзных республик строить национальные государства ставит русских в опасное положение⁹³⁴. Комитет предложил создать Совет соотечественников при Государственной Думе и институт уполномоченных по проблемам русскоязычного населения при посольствах России в странах СНГ и Балтии⁹³⁵ (Совет был создан 5 апреля 1995 г.⁹³⁶, но институт уполномоченных так и не был введен). Кроме того, Р.Г. Абдулатипов выступил инициатором создания в Совете Федерации постоянной наблюдательной комиссии по вопросу осетино-ингушского конфликта, которую он позднее возглавил⁹³⁷. В результате Р.Г. Абдулатипов добился того, чтобы Совет Федерации приобрел достаточно серьезный вес в решении вопросов в сфере межнациональных отношений (хотя формально это презентовалось как участие в решении федеративных и региональных вопросов).

К ноябрю 1994 г. для федерального центра ключевой проблемой в национальной политике стал кризис в Чеченской Республике. С сентября 1994 г. произошло резкое ухудшение ситуации из-за начала боевых действий между Д.М. Дудаевым и Временным Советом⁹³⁸. На начальном этапе конфликта в октябре – ноябре 1994 г. антидудаевская оппозиция достигла серьезных успехов, освободив более половины территорий республики, однако в ходе штурма Грозного 26 ноября 1994 г. была фактически разбита⁹³⁹. После этого российское руководство оказалось в тупике, о котором предупреждал С.М. Шахрай: мирное урегулирование теперь было возможно только в случае признания Россией независимости Чеченской Республики или в случае отказа от независимости со стороны Д.М. Дудаева. Оба варианта были маловероятны, поэтому Б.Н. Ельцин 29 ноября 1994 г. созвал заседание Совета Безопасности, на котором ключевую роль в принятии решения о вводе российских войск сыграл Н.Д. Егоров⁹⁴⁰ и П.С.

⁹³⁴ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1252. Лл. 2-5; Там же. Д. 1259. Лл. 2-4а.

⁹³⁵ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1306. Лл. 169-175.

⁹³⁶ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 05.04.1995 № 636-1 ГД «О Совете соотечественников при Государственной Думе» // СЗ РФ. – 1995. - № 17, Ст. 1483.

⁹³⁷ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 8. Д. 26. Лл. 81-82.

⁹³⁸ Пищук М.Д. Позиции руководителей Миннаца России по вопросу урегулирования чеченского конфликта в 1991-1994 гг. С. 125.

⁹³⁹ Мурадов М. «Да, Паша, будем воевать» // Коммерсантъ [Электронный ресурс]: новостной сайт. 2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4173668#id1058198> (дата обращения 19.06.2022).

⁹⁴⁰ Хлыстун В. Павел Грачев – меня назначили ответственным за войну / Виктор Хлыстун // Газета Труд. Общественно-политическая газета [Электронный ресурс]: интернет-газета. 2001. 15 марта. URL:

Грачев⁹⁴¹. На следующий день была создана группа руководства действиями по разоружению и ликвидации вооруженных формирований, введению и поддержанию режима чрезвычайного положения на территории Чеченской Республики во главе с П.С. Грачевым, а Н.Д. Егоров был назначен Полномочным Представителем Президента в Чеченской Республике⁹⁴². 3 декабря 1994 г. была создана Комиссия по проведению переговоров по проблемам урегулирования обстановки в Чеченской Республике во главе с В.А. Михайловым⁹⁴³.

7 декабря 1994 г. Н.Д. Егоров был назначен заместителем Председателя Правительства⁹⁴⁴. Его стремительное возвышение говорило о том, что «ястребы» продолжают укреплять позиции на федеральном уровне⁹⁴⁵. Одновременно с этим Б.Н. Ельцин столкнулся с сильным сопротивлением региональных руководителей, которые опасались чрезмерного укрепления федерального центра и того, что российское руководство может «привыкнуть» решать спорные вопросы с регионами силовым путем⁹⁴⁶. Тем не менее Правительство продолжило подготовку мер по наведению конституционного порядка в Чеченской Республике⁹⁴⁷. 11 декабря 1994 г. Б.Н. Ельцин дал указание начать ввод войск, а сам выступил на телевидении, объяснив, что данное решение связано с угрозой территориальной целостности России и безопасности ее граждан⁹⁴⁸. На следующий день он написал письмо в палаты Федерального Собрания с просьбой сформулировать мнение о базовых принципах переговоров с Д.М. Дудаевым⁹⁴⁹. В Государственной Думе на письмо Б.Н. Ельцина отреагировали очень жестко⁹⁵⁰, раскритиковав решения Президента и Правительства, а также призвав прекратить военную операцию в Чеченской Республике⁹⁵¹. Не менее остро обсуждалось начало военной

http://www.trud.ru/article/15-03-2001/21092_pavel_grachev_menja_naznachili_otvetstvennym_za_vo.html (дата обращения 15.04.2021).

⁹⁴¹ Александров А.А. Формирование и принятие политического решения о вводе российских войск. С. 63.

⁹⁴² Указ Президента РФ от 30.11.1994 № 2136 «О Егорове Н.Д.» // САПП. – 1994. - № 32, Ст. 3345.

⁹⁴³ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 271. Лл. 41-42.

⁹⁴⁴ Указ Президента РФ от 07.12.1994 № 2162 «О Егорове Н.Д.» // СЗ РФ. – 1994. - № 33, Ст. 3435.

⁹⁴⁵ Пищук М.Д. Позиции руководителей Миннаца России по вопросу урегулирования чеченского конфликта в 1991-1994 гг. С. 125.

⁹⁴⁶ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 1287. Лл. 161-188.

⁹⁴⁷ Постановление Правительства РФ от 09.12.1994 № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа» // СЗ РФ. – 1994. - № 33, Ст. 3454.

⁹⁴⁸ Обращение Президента РФ от 11.12.1994 // сайт «Ельцин-центра» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/12038/> (дата обращения 11.05.2022).

⁹⁴⁹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 92. Лл. 36-37.

⁹⁵⁰ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 1. Д. 718. Лл. 7-87; Там же. Д. 746. Лл. 31-122; Там же. Оп. 2. Д. 1330. Лл. 2-3; Там же. Д. 1337. Лл. 164-168, 185-187; Алехин Т.Г. По ту сторону чеченской войны. Москва, 2019. С. 50-52; Гусейнова Д.М. Отношение политических партий России и общественного мнения к первой Чеченской войне (1994-1996 гг.) // Вопросы политологии. – 2020. – Т. 10. – № 12 (64). – С. 3503-3510.

⁹⁵¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13.12.1994 № 385-1 ГД «О ситуации в Чеченской Республике, субъекте Российской Федерации, и мерах по ее политическому урегулированию» // СЗ РФ. – 1994. - № 34, Ст. 3575.

операции в Совете Федерации⁹⁵², однако итоговая позиция палаты оказалась «мягче», чем у Государственной Думы: депутаты призвали к прекращению боевых действий, однако отказались от острой критики действий Президента и Правительства⁹⁵³.

По мере того, как российские войска продвигались вглубь территории Чеченской Республики, вставал вопрос об организации на освобожденных территориях органов власти. В связи с этим 17 декабря 1994 г. было образовано Территориальное управление федеральных органов исполнительной власти в Чеченской Республике во главе с Н.Д. Егоровым⁹⁵⁴. 24 декабря 1994 г. была создана Специальная информационно-аналитическая правительственная комиссия во главе с С.М. Шахраем⁹⁵⁵, которая должна была улучшить качество информационно-пропагандистского сопровождения военной операции и препятствовать распространению дезинформации⁹⁵⁶ (особой проблемой было то, что многие СМИ открыто заняли прочеченскую позицию в конфликте; исключением была «Российская газета», раскритиковавшая «прочеченское освящение» конфликта⁹⁵⁷). 31 декабря 1994 г. российские войска начали штурм Грозного, который, однако, на первом этапе закончился неудачно⁹⁵⁸.

13 января 1995 г. в Государственной Думе была создана Комиссия по расследованию причин и обстоятельств возникновения кризисной ситуации в Чеченской Республике во главе с С.С. Говорухиным⁹⁵⁹. В тот же день Государственная Дума потребовала от Президента не только прекратить боевые действия в Чеченской Республике, но и провести политические реформы⁹⁶⁰: расширить контрольные функции Федерального Собрания; завершить формирование Конституционного Суда; образовать Специальную комиссию по оценке состояния Вооруженных Сил Российской Федерации, оборонной промышленности и военной реформе. Возникновение в Государственной Думе политических требований, недовольство региональных элит и осознание того, что проведение быстрой военной операции по свержению режима Д.М. Дудаева провалилось, стало причиной того, что Б.Н. Ельцин принял решение скорректировать деятельность федерального центра в отношении «чеченского вопроса».

⁹⁵² ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 226. Лл. 160-161; Там же. Д. 352. Л. 22.

⁹⁵³ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 17.12.1994 № 307-1 СФ «О положении в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1994. - № 35, Ст. 3666.

⁹⁵⁴ Указ Президента РФ от 17.12.1994 № 2200 «О восстановлении федеральных территориальных органов исполнительной власти на территории Чеченской Республики» // САПП. – 1994. - № 34, Ст. 3589.

⁹⁵⁵ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 9981. Л. 25.

⁹⁵⁶ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 9981. Лл. 21-24.

⁹⁵⁷ Российская газета от 19.01.1995, 21.01.1995.

⁹⁵⁸ *Алехин Т.Г.* По ту сторону чеченской войны. С. 48-49.

⁹⁵⁹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13.01.1995 № 452-1 ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по расследованию причин и обстоятельств возникновения кризисной ситуации в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1995. - № 5, Ст. 369.

⁹⁶⁰ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13.01.1995 № 457-1 ГД «Об укреплении российской государственности и о мерах по выходу из кризиса, возникшего в связи с ситуацией в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1995. - № 5, Ст. 370.

В связи с этим 27 января 1995 г. Н.Д. Егоров был освобожден «по состоянию здоровья»⁹⁶¹ от должности руководителя Территориального управления федеральных органов исполнительной власти в Чеченской Республике⁹⁶². Его отставка говорила о том, что Б.Н. Ельцин хотел убрать «одиозную фигуру» с этой позиции⁹⁶³. Дело в том с личностью Н.Д. Егорова стали прочно ассоциировать начало Первой чеченской войны, из-за чего отношение к нему в Чеченской Республике было весьма неоднозначным. Кроме того, эффективно руководить одновременно Миннацем и Территориальным управлением в Чеченской Республике было невозможно. В результате, с учетом того, что от правильной организации работы Территориального управления зависел успех реинтеграции Чеченской Республики в российское пространство, было принято решение Н.Д. Егорова с должности снять. В тот же день в целях содействия формированию конституционных органов власти в Чеченской Республике и достижению в ней общенационального согласия был создан Комитет национального согласия Чеченской Республики⁹⁶⁴. Все эти действия говорили о том, несмотря на давление со стороны Государственной Думы и Совета Федерации, Б.Н. Ельцин не собирался прекращать военную операцию⁹⁶⁵. Это решение было поддержано в северных районах Чеченской Республики с преимущественно русским населением⁹⁶⁶, а также казачьими организациями Северного Кавказа⁹⁶⁷ и некоторыми комитетами Государственной Думы⁹⁶⁸.

Проведение военной операции в Чеченской Республике негативно повлияло на состояние сферы межнациональных отношений. Это касалось прежде всего Северного Кавказа, как наиболее близкого к боевым действиям региона. В январе 1995 г. ухудшились отношения федерального центра с Р.С. Аушевым, который обвинил российскую армию в нападении на ингушей в декабре 1994 г. во время переброски войск⁹⁶⁹ и раскритиковал действия Временной администрации по реализации мер по возвращению ингушских беженцев в Пригородный район⁹⁷⁰. Ситуация обострялась еще и тем, что Совет Федерации и Государственная Дума отказали Президенту в продлении чрезвычайного положения на территории осетино-ингушского конфликта, потребовав от него найти более эффективные способы решения проблемы. В связи с этим 15 февраля 1995 г. Б.Н. Ельцин создал в качестве особой формы

⁹⁶¹ Указ Президента РФ от 27.01.1995 № 80 «О руководителе Территориального управления федеральных органов исполнительной власти в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1995. – № 5, Ст. 406.

⁹⁶² *Пицук М.Д.* Позиции руководителей Миннаца России по вопросу урегулирования чеченского конфликта в 1991-1994 гг. С. 126.

⁹⁶³ *Михайлов А.Г.* Портрет министра в контексте смутного времени: Сергей Степашин. Москва, 2001. С. 130.

⁹⁶⁴ Указ Президента РФ от 27.01.1995 № 79 «Об обеспечении условий для воссоздания конституционных органов власти в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1995. - № 5. Ст. 401.

⁹⁶⁵ *Антипов А.В.* Лев Рохлин: Жизнь и смерть генерала. Москва, 1998. С. 211.

⁹⁶⁶ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 2580. Лл. 50-53.

⁹⁶⁷ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 2580. Лл. 54-75.

⁹⁶⁸ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 1. Д. 1015. Л. 82.

⁹⁶⁹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 143. Лл. 109-110.

⁹⁷⁰ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 2741. Лл. 115-116.

управления на базе Временной администрации Временный Государственный комитет по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта октября – ноября 1992 г.⁹⁷¹. Временный Государственный комитет был наделен широкими полномочиями, чтобы «компенсировать» отмену чрезвычайного положения в зоне конфликта.

В это же время возникла и другая проблема. В.С. Черномырдин доложил Б.Н. Ельцину о трудностях при подготовке новых договоров с республиками⁹⁷². Проблема заключалась в том, что практика «договорного федерализма», снизив напряженность в отношениях между федеральным центром и республиками, стала поводом для недовольства краев и областей, которые оказались «за бортом» этого процесса. В.С. Черномырдин предупредил об опасности возникновения новой «региональной фронды» и предложил распространить практику «договорного федерализма» на края и области. Эта проблема была затронута 16 февраля 1995 г. во втором Послании Президента⁹⁷³. Б.Н. Ельцин сказал о том, что при осуществлении практики «договорного федерализма» федеральный центр столкнулся с тем, что интересы субъектов федерации далеко не всегда совпадают с интересами государства. Он подчеркнул вынужденный характер практики «договорного федерализма» и указал на то, что основной задачей российского руководства должно стать преодоление слабости федерального центра с помощью создания эффективных механизмов реализации его полномочий⁹⁷⁴.

Стоит отметить, что Первая чеченская война обнажила многие недостатки политического курса российского руководства в национальной и федеративной политике. Более того, она выступила как своеобразный «триггер» для сферы межнациональных отношений, заставив обостриться те проблемы, которые, как казалось раньше, удалось нормализовать еще в середине 1994 г. Противостояние Президента с Государственной Думой и Советом Федерации, недовольство региональной элит, грозящее перерасти в новую «региональную фронду», обострение межнациональных конфликтов на Северном Кавказе – для российского руководства все это напоминало недавний политический кризис 1993 г. К началу марта 1995 г. федеральный центр оказался в сложном положении: у него было отчетливое осознание того, что нужна реорганизация действующей системы управления сферой межнациональных отношений и модернизация концептуальных основ национальной и федеративной политики, но не удавалось понять с чего следует начать в первую очередь.

⁹⁷¹ Указ Президента РФ от 15.02.1995 № 139 «О мерах по ликвидации последствий Осетино-Ингушского конфликта октября-ноября 1992 года» // СЗ РФ. – 1995. - № 8, Ст. 655.

⁹⁷² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 137. Л. 8.

⁹⁷³ Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 16.02.1995 // «ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <https://clck.ru/32DKJb> (дата обращения 16.07.2022).

⁹⁷⁴ Богданов А.П., Криворученко В.К., Мацуев А.Н., Плотников А.Д. Первый опыт Посланий Президента России Федеральному Собранию РФ // Знание. Понимание. Умение. – 2012. – № 3. – С. 94.

3.2. Расширение деятельности Миннаца, восстановление Госкомсевера и принятие Концепции государственной национальной политики России в период стабилизации ситуации в сфере межнациональных отношений (март 1995 г. – июнь 1996 г.)

3 марта 1995 г. Р.Г. Абдулатипов написал Президенту открытое письмо «О федеративной и национальной политике Российского государства»⁹⁷⁵, приложив к нему проект «Концепции государственной национальной политики России»⁹⁷⁶. В письме говорилось о том, что самой важной задачей для российского руководства является разработка принципов национальной политики и Концепции по их реализации. Он отметил, что в России отсутствует координирующий орган по проведению национальной политики (раньше это был Совет Национальностей). Р.Г. Абдулатипов негативно отнесся к упразднению Госкомсевера (Совет Федерации не раз подчеркивал, что Север не может эффективно развиваться без государственной поддержки из-за специфики региона⁹⁷⁷), а также раскритиковал постоянные реорганизации Миннаца и «военные замашки» Н.Д. Егорова. Он предложил следующие меры по улучшению ситуации: 1) освобождение Миннаца от несвойственных ему функций (региональная политика; местное самоуправление); 2) доработка и утверждение Концепции государственной национальной политики России; 3) образование Совета при Президенте по проблемам федерализма и межнациональных отношений; 4) введение смешанного принципа формирования Совета Федерации (с внедрением «национальных квот»); 5) создание должности Уполномоченного при Президенте по делам национальностей.

Письмо Р.Г. Абдулатипова стало катализатором для начала активной работы Президента и Правительства в сфере межнациональных отношений. 10 марта 1995 г. Б.Н. Ельцин поручил Правительству рассмотреть предложения Р.Г. Абдулатипова и использовать их при доработке проекта «Основных направлений государственной программы по национальной политике»⁹⁷⁸. 13 марта 1995 г. В.С. Черномырдин поддержал «чеченские» мирные инициативы Р.Г. Абдулатипова⁹⁷⁹, указав на то, что российское руководство будет содействовать восстановлению органов государственной власти Чеченской Республики, а также заниматься оказанием гуманитарной помощи населению и созданием «зон мира и согласия». На следующий день по инициативе Р.Г. Абдулатипова в Парламентском центре Федерального Собрания прошла конференция «Мирная инициатива на Кавказе», в которой приняли участие представители российского руководства, региональные руководители, общественные и

⁹⁷⁵ Полунов А.Ю. Научное обеспечение государственной национальной политики в 1990-е – начале 2000-х гг. С. 13.

⁹⁷⁶ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 424. Лл. 39-50.

⁹⁷⁷ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 821. Лл. 12-22.

⁹⁷⁸ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 8044. Лл. 25-30.

⁹⁷⁹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 424. Лл. 5-7.

религиозные деятели, а также некоторые политические лидеры Чеченской Республики⁹⁸⁰. На конференции были приняты документы по урегулированию чеченского кризиса: План прекращения огня и дальнейшего мирного урегулирования чеченского кризиса, Декларация и Обращение к народам Северного Кавказа. В принятых документах говорилось о мирном урегулировании конфликта, формировании многостороннего переговорного процесса и проведении гуманитарных инициатив. Комплекс проводимых мероприятий получил неофициальное название «Мирный план Абдулатипова»⁹⁸¹. 23 марта 1995 г. Президент поручил Комитету национального согласия Чеченской Республики во главе с У.Д. Автурхановым провести мероприятия по примирению сторон конфликта, а также разработать проект Конституции Чеченской Республики и организовать проведение свободных выборов⁹⁸².

В конце марта 1995 г. в Миннаце было принято решение реорганизовать деятельность в соответствии с Посланием Президента и рекомендациями из письма Р.Г. Абдулатипова. 10 апреля 1995 г. Н.Д. Егоров поручил структурным подразделениям министерства усилить взаимодействие с палатами Федерального Собрания для налаживания совместной законотворческой работы⁹⁸³. Кроме того, началось налаживание взаимодействия структурных подразделений между собой для повышения общей эффективности работы министерства. 20 апреля 1995 г. Правительство по инициативе Н.Д. Егорова приняло решение о возвращении Института языков народов России обратно в ведение Миннаца⁹⁸⁴. Более того, Институт, как ранее и предлагал Н.Д. Егоров, был преобразован в Институт народов России. Отметим, что Правительство поручило Миннацу расширить проблематику исследований Института, включив в нее вопросы разработки и научного обеспечения концепции и программы государственной политики в сфере национальных отношений.

По мере реализации мирных инициатив в Чеченской Республике, позиции «ястребов» в российском руководстве слабели (с апреля 1995 г. в СМИ начались разговоры об отставке Н.Д. Егорова⁹⁸⁵). Это отразилось и на расстановке сил в Миннаце. В мае 1995 г. в министерстве стали укрепляться позиции В.А. Михайлова, который не был связан с «егоровской группой» (его можно считать человеком из команды С.М. Шахрая, по крайней мере, он его «привел» в Госкомфедерацию России в 1993 г. на должность заместителя Председателя Комитета⁹⁸⁶) и

⁹⁸⁰ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 478. Лл. 55-56.

⁹⁸¹ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 129-134.

⁹⁸² Указ Президента РФ от 23.03.1995 № 309 «О временных органах государственной власти Чеченской Республики» // СЗ РФ. - № 13, Ст. 1126.

⁹⁸³ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 200. Лл. 116-117.

⁹⁸⁴ Постановление Правительства РФ от 20.04.1995 № 372 «Вопросы Института народов России» // СЗ РФ. – 1995. - № 18, Ст. 1689.

⁹⁸⁵ «В политических кругах Краснодарского края ходят слухи о скорой отставке Николая Егорова с поста вице-преьера и его возвращении в губернаторское кресло» // Коммерсантъ. – № 75. – 1995. – С. 3.

⁹⁸⁶ Шахрай С.М. Как я написал Конституцию эпохи Ельцина и Путина. Москва, 2021. С. 8-9.

выступал за восстановление деятельности министерства по «заброшенным» ранее направлениям. Особое внимание В.А. Михайлов уделял сотрудничеству с Государственной Думой при разработке законопроектов. 17 мая 1995 г. он предложил С.М. Шахраю объединить проект ФЗ «О национально-культурной автономии» (от Миннаца) с проектом ФЗ «О национально-культурном объединении граждан»⁹⁸⁷ (от Государственной Думы)⁹⁸⁸. 24 мая 1995 г. идея была поддержана в Комитете Государственной Думы по делам национальностей, после чего была создана совместная рабочая группа по объединению проектов⁹⁸⁹. Одновременно с этим Миннац передал на рассмотрение в Совет Федерации проект «Основных направлений государственной программы по национальной политике»⁹⁹⁰, работа над которым осложнялась из-за многочисленных замечаний со стороны Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства и Администрации Президента, между которыми Миннац должен был маневрировать в поиске формулировок, подходящих для всех. В результате в июне 1995 г. согласовать проект не удалось, и он был возвращен в Миннац на доработку.

Меры, предпринятые российским руководством, позволили нормализовать ситуацию в Чеченской Республике и улучшить работу на некоторых направлениях в сфере межнациональных отношений. Однако 14 июня 1995 г. группа чеченских боевиков во главе с Ш.С. Басаевым взяла в Буденновске более 2 тыс. заложников, потребовав прекратить боевые действия в Чеченской Республике и вывести из нее российские войска⁹⁹¹. После двух неудачных попыток штурма федеральный центр был вынужден начать переговоры с Ш.С. Басаевым⁹⁹², а спустя два дня создать делегацию для переговоров с Д.М. Дудаевым во главе с В.А. Михайловым и А.И. Вольским⁹⁹³. Во время переговоров Государственная Дума вынесла вотум недоверия Правительству из-за ситуации в Буденновске⁹⁹⁴ и потребовала от Президента отправить его в отставку⁹⁹⁵, но Б.Н. Ельцин не этого не сделал⁹⁹⁶. Однако 30 июня 1995 г. в отставку по собственному желанию ушли три министра⁹⁹⁷: министр внутренних дел В.Ф. Ерин,

⁹⁸⁷ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 1. Д. 1235. Лл. 26-29.

⁹⁸⁸ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 128. Лл. 33-35.

⁹⁸⁹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1342. Лл. 1-5.

⁹⁹⁰ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 424. Лл. 11-30.

⁹⁹¹ *Бугай Н.Ф.* Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 141; *Мурзаев Т.* Этнический сепаратизм в России. С. 61.

⁹⁹² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 16.06.1995 № 893-1 ГД «О мерах по недопущению проявлений терроризма в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 26, Ст. 2444.

⁹⁹³ О создании условий для освобождения заложников в г. Буденновске [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 18.06.1995 № 851-р // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

⁹⁹⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 21.06.1995 № 895-1 ГД «О недоверии Правительству Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 26, Ст. 2446.

⁹⁹⁵ *Согрин В.В.* Политическая история современной России. С. 178-179.

⁹⁹⁶ *Яник А.А.* История современной России. С. 427.

⁹⁹⁷ *Колтон Т.* Ельцин. С. 364; *Цыбульский И.И.* Сергей Степашин. Москва, 2008. С. 168-169, 174.

министр по делам национальностей и региональной политики Н.Д. Егоров⁹⁹⁸ и руководитель службы безопасности С.В. Степашин.

5 июля 1995 г. Б.Н. Ельцин назначил новым руководителем Миннаца В.А. Михайлова⁹⁹⁹. Это был очень важный момент в истории министерства. Дело в том, что впервые новым руководителем был назначен человек, который был «своим» (В.А. Михайлов работал в Миннаце с 1993 г.). Кроме того, он имел большой опыт работы в сфере межнациональных отношений (в прошлом он возглавлял Отдел по национальной политике ЦК КПСС). Б.Н. Ельцин мог выбрать В.А. Михайлова еще по нескольким причинам. Во-первых, Б.Н. Ельцин, желая заменить Н.Д. Егорова, за которым закрепилась репутация «ястреба», мог хотеть найти такого кандидата, который имел бы противоположную репутацию. В.А. Михайлов с декабря 1994 г. участвовал в чеченском переговорном процессе, на котором показал себя умелым переговорщиком с умеренными взглядами. Во-вторых, В.А. Михайлов обладал высоким авторитетом внутри министерства, что должно было сыграть положительную роль для Миннаца, который за последний год пострадал от «внутренних неурядиц». В-третьих, с учетом того, весной 1995 г. российское руководство поставило цель оформить новый курс национальной политики (прежде всего разработать и утвердить концептуальные документы), Б.Н. Ельцин хотел поставить во главе Миннаца человека, который смог бы это сделать. С учетом того, что ранее В.А. Михайлов в должности заместителя министра занимался этими вопросами, то он уже был «в курсе дел» и мог эффективно следить за реализацией этого направления деятельности министерства¹⁰⁰⁰.

К назначению В.А. Михайлова Государственная Дума отнеслась благосклонно, рассчитывая на его поддержку в решении проблем, связанных с критическим положением коренных малочисленных народов Севера¹⁰⁰¹. Вскоре после его назначения Комитет Государственной Думы по делам национальностей попросил его поддержать идею о восстановлении Госкомсевера¹⁰⁰² и объединить усилия при проведении национальной политики на Северном Кавказе¹⁰⁰³ (В.А. Михайлов согласился). Более того, Комитет выступил за расширение полномочий Миннаца, а также за то, чтобы он стал координатором деятельности всех новых совещательных и консультативных структур на Северном Кавказе.

⁹⁹⁸ Указ Президента РФ от 30.06.1995 № 656 «О Егорове Н.Д.» // СЗ РФ. – 1995. - № 27, Ст. 2559.

⁹⁹⁹ Указ Президента РФ от 5.07.1995 № 671 «О Министре Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике» // САПП. – 1995. – № 28, Ст. 2654.

¹⁰⁰⁰ *Мякишев А.П.* Распад СССР и создание новой системы межэтнических отношений. С. 30.

¹⁰⁰¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 26.05.1995 № 816-ГД «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 24, Ст. 2260.

¹⁰⁰² ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1344. Лл. 1-5.

¹⁰⁰³ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 2. Д. 1344. Лл. 171-176.

Благожелательное отношение Государственной Думы к Миннацу, вероятно, было связано с уходом Н.Д. Егорова, которого депутаты недолюбливали из-за «чеченского вопроса».

В июле 1995 г. с целью содействия решению проблем российских немцев¹⁰⁰⁴ В.А. Михайлов создал в Миннаце Общественный совет российских немцев¹⁰⁰⁵. 9 августа 1995 г. была утверждена новая структура Миннаца*. В.А. Михайлов принял решение сохранить структуру прежней за исключением нескольких изменений. Во-первых, если в старой структуре организационно-хозяйственным подразделением был Аппарат министерства, то в новой за организационно-хозяйственный блок вопросов отвечало 5 самостоятельных подразделений (Секретариат, Финансовое управление, Отдел бухгалтерского учета, Управление делами и Отдел кадров). Во-вторых, Главное Управление информационного обеспечения было реорганизовано в Управление информации и печати. В-третьих, в новой структуре Управление международных связей было выведено из состава Департамента по международному сотрудничеству и делам этнических россиян и стало самостоятельным структурным подразделением. В-четвертых, в новой структуре было два структурных подразделения по вопросам казачества, функции которых дублировались: Департамент по делам казачества и Управление по делам казачества. Вероятно, возникшая ситуация была связана с указом Президента от 9 августа 1995 г.¹⁰⁰⁶, в соответствии с которым создавался государственный реестр казачьих обществ в России (суть в том, что для попадания в этот реестр казачьи общества должны были соответствовать определенным критериям, которые унифицировали казачество и делали его частью государства). Однако функции по работе с этим реестром были прописаны в обоих структурных подразделениях, что оставляет вопрос о том, зачем было сохранено два дублирующих друг друга структурных подразделения. Отдельно стоит сказать о том, что «северный блок», который Н.Д. Егоров пытался интегрировать в основную структуру министерства, В.А. Михайлов сохранил нетронутым, вероятно, по причине того, что в Правительстве и Государственной Думе стали обсуждать вопрос о восстановлении Госкомсевера на базе этих структурных подразделений.

Стоит отметить, что в июле – августе 1995 г. Миннац активно участвовал в реализации мирных инициатив на Северном Кавказе. Это было связано с тем, что В.А. Михайлов оставался одним из ключевых организаторов осетино-ингушского и чеченского переговорных процессов. В связи с этим при участии Миннаца 11 июля 1995 г. Республика Северная Осетия – Алания и Ингушская Республика подписали «Соглашение по реализации указов Президента России по

¹⁰⁰⁴ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 159. Лл. 100-102; Там же. Д. 201. Лл. 17-18, 58.

¹⁰⁰⁵ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 201. Лл. 100-101.

* См. Приложение № 10.

¹⁰⁰⁶ Указ Президента РФ от 09.08.1995 № 835 «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 33, Ст. 3359.

вопросам ликвидации последствий...». Одновременно с этим Миннац организовал несколько гуманитарных мероприятий на освобожденных территориях Чеченской Республики¹⁰⁰⁷. Успехи Миннаца на Северном Кавказе были связаны еще и с назначением 19 июля 1995 г. командующим Объединенной группировкой федеральных войск в Чеченской Республике А.А. Романова¹⁰⁰⁸, который отличался умением вести переговоры с самыми непримиримыми полевыми командирами. Совместные усилия В.А. Михайлова и А.А. Романова позволили 30 июля 1995 г. подписать «Соглашение по мирному урегулированию ситуации...», согласно которому подтверждалось прекращение огня, начиналось поэтапное разоружение чеченских боевиков и вывод российских войск из Чеченской Республики¹⁰⁰⁹. В соответствии с Соглашением была создана Специальная наблюдательная комиссия по контролю за выполнением договоренностей и за ходом разоружения¹⁰¹⁰. К концу августа 1995 г. в Чеченской Республике удалось создать нескольких крупных «зон мира и согласия» и осуществить процесс разоружения некоторой части незаконных чеченских формирований¹⁰¹¹. 26 сентября 1995 г. Правительство подтвердило намерение урегулировать конфликт в Чеченской Республике мирным способом с помощью реализации подписанных «Соглашений...»¹⁰¹².

2 октября 1995 г. в Миннаце было создано Управление государственной службы казачества¹⁰¹³, которое должно было отвечать за вопросы, связанные с ведением государственного реестра казачьих обществ в России. Кроме того, была исправлена ситуация с наличием двух структурных подразделений с дублирующими функциями (их упразднили). Стоит отметить, что создание государственного реестра открывало новый этап государственной политики в отношении казачества¹⁰¹⁴. Это было связано с тем, что российское руководство с помощью этого реестра хотело вместить процесс «огосударствления» казачества в приемлемые правовые формы, чтобы «казачий вопрос» больше не был причиной конфликтов (как межнациональных, так и политических), как это было в 1992-1993 гг.

Одновременно с этим в Миннаце был поднят вопрос о необходимости корректировки практики «договорного федерализма». В.А. Михайлов докладывал в Правительство о том, что злоупотребление этой практикой привело к росту нарушений федерального законодательства субъектами федерации¹⁰¹⁵ и снижению авторитета Конституции как основного закона

¹⁰⁰⁷ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 147-150.

¹⁰⁰⁸ Куликов А.С. Тяжёлые звезды. С. 232-234.

¹⁰⁰⁹ Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. С. 62.

¹⁰¹⁰ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 934. Лл. 1-5.

¹⁰¹¹ Куликов А.С. Тяжёлые звезды. С. 234.

¹⁰¹² Постановление Правительства РФ от 26.09.1995 № 956 «О реализации мероприятий по нормализации обстановки на территории Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 1995. - № 40, Ст. 3815.

¹⁰¹³ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 201. Лл. 75-80.

¹⁰¹⁴ Мацневский Г.О. Общественные объединения казачества современной России (начало 1990-х - начало 2020-х гг.) // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К. Л. Хетагурова. – 2021. – № 3. – С. 31.

¹⁰¹⁵ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 131. Лл. 61-62.

государства¹⁰¹⁶. Совместными усилиями Правительства и Миннаца удалось убедить Б.Н. Ельцина в необходимости образовать Комиссию при Президенте по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации¹⁰¹⁷. Основной задачей Комиссии стало содействие Президенту в реализации его полномочий по обеспечению соответствия конституций и законов субъектов федерации Конституции и федеральному законодательству.

Активная деятельность В.А. Михайлова на «дипломатическом поприще» Северного Кавказа привела к тому, что значительные ресурсы Миннаца были сконцентрированы в этом регионе. Однако после того, как 6 октября 1995 г. на А.А. Романова было совершено покушение¹⁰¹⁸, процесс мирного урегулирования в Чеченской Республике сорвался и переговоры снова уступили место боевым действиям. В связи с этим В.А. Михайлов, который был «освобожден» от необходимости участвовать в переговорном процессе, переключил свое внимание на внутренние проблемы Миннаца. Он обсудил с Правительством сложное организационное и финансовое положение дел в министерстве, из-за которого Миннац не мог эффективно работать с регионами и стать «проводником» политики федерального центра¹⁰¹⁹. В.А. Михайлов просил у Правительства разрешение на проведение новой реорганизации Миннаца¹⁰²⁰. Однако Правительство ограничилось тем, что 1 ноября 1995 г. расширило перечень обязательных для Миннаца структурных подразделений¹⁰²¹: по взаимодействию с регионами европейской части Российской Федерации; по взаимодействию с регионами Северного Кавказа; федеральных отношений; по связям с общественными объединениями, конфессиями и СМИ; финансово-экономический. Однако просьбы В.А. Михайлова об улучшении материального положения сотрудников министерства Правительством были учтены: во-первых, была введена расширенная сетка стимулирующих доплат для сотрудников министерства, а во-вторых, Минфин России обязали при формировании проекта федерального бюджета расширить перечень строк расходов министерства.

Вместе с тем В.А. Михайлов совместно с Государственной Думой обсуждал вопрос об усовершенствовании механизмов реализации национальной политики на Севере¹⁰²². Итогом

¹⁰¹⁶ Бугай Н.Ф. Национальная политика России: трансформация, реализация, приоритеты (1990-2013 гг.) / Национальный вопрос в истории России. Сб. ст. Москва, 2015. С. 268-269.

¹⁰¹⁷ Указ Президента РФ от 05.10.1995 № 1007 «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 41, Ст. 3875.

¹⁰¹⁸ Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. С. 63.

¹⁰¹⁹ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 2567. Лл. 10-11.

¹⁰²⁰ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 2567. Лл. 2-3.

¹⁰²¹ Постановление Правительства РФ от 01.11.1995 № 1058 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике» // СЗ РФ. – 1995. - № 45, Ст. 4324.

¹⁰²² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 167. Лл. 86-91.

дискуссий стало решение Правительства 21 ноября 1995 г. образовать Государственный комитет Российской Федерации по вопросам развития Севера (Госкомсевер России)¹⁰²³, которому от Миннаца передавались полномочия по проведению государственной политики на Севере. Примечательно, что в Постановлении упоминалась задача по всестороннему развитию экономики и культуры коренных малочисленных народов Севера, что означало сохранение «этнической составляющей» в деятельности Комитета. Воссоздание Госкомсевера позволило В.А. Михайлову «разгрузить» Миннац от «северной проблематики», которая в основном касалась социально-экономических проблем Севера. Примечательно, что это решение соответствовало идеям из мартовского письма Р.Г. Абдулатипова (об изъятии непрофильных задач из министерства), однако за Миннацем оставалась региональная политика и вопросы местного самоуправления, от которых «избавиться» не удалось.

Стоит упомянуть о том, что в декабре 1995 г. завершался двухлетний срок полномочий Совета Федерации I созыва. В связи с этим 5 декабря 1995 г. был принят ФЗ, который определял новый порядок формирования палаты: по два представителя от каждого субъекта федерации – глава законодательного и глава исполнительного органа власти (по должности)¹⁰²⁴. В результате «политический вес» палаты существенно возрос. На первый взгляд все выглядело как уступка Б.Н. Ельцина региональным руководителям (Совет Федерации официально оформлялся в качестве «лоббистского института»), однако новый порядок формирования заложил несколько примечательных особенностей в деятельность палаты. Во-первых, замена всех членов Совета Федерации региональными руководителями привела к снижению интенсивности ее работы (т.к. основная деятельность ее членов была связана с работой в их регионах). Это позволяло Б.Н. Ельцину иметь определенное преимущество в скорости принятия решений по сравнению с Советом Федерации. Во-вторых, в 1993-1994 гг. края и области проявили большую политическую активность. Причем вторым после федерального центра объектом их критики были национальные республики (достаточно вспомнить июль – август 1993 г.). С учетом того, что при новом порядке формирования Совета Федерации руководители краев и областей представляли в палате большинство, Б.Н. Ельцин мог рассматривать их в качестве своих потенциальных союзников. Таким образом, можно предположить, что Б.Н. Ельцин мог поддержать изменения в порядке формирования Совета Федерации, чтобы создать в нем «нереспубликанскую» и «республиканскую» части палаты, на противоречиях которых можно было бы «играть» и тем самым поддерживать баланс интересов.

¹⁰²³ Указ Президента РФ от 21.11.1995 № 1169 «О Государственном комитете Российской Федерации по вопросам развития Севера» // СЗ РФ. – 1995. – № 48, Ст. 4656.

¹⁰²⁴ Федеральный закон от 05.12.1995 № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 50, Ст. 4869.

В январе 1996 г. началась крупная реорганизация государственных институтов национальной политики, которая с одной стороны была связана с выборами в декабре 1995 г., а с другой являлась концептуальным продолжением тех перемен, которые начались еще весной 1995 г. Прежде всего началось формирование комитетов Государственной Думы и Совета Федерации. 5 января 1996 г. с поста заместителя Председателя Правительства ушел С.М. Шахрай в связи с избранием его депутатом Государственной Думы¹⁰²⁵. 19 января 1996 г. были образованы комитеты Государственной Думы¹⁰²⁶: по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками (Г.И. Тихонов¹⁰²⁷); по делам национальностей (В.Ю. Зорин); по делам Федерации и региональной политике (Л.А. Иванченко); по проблемам Севера (В.В. Гоман¹⁰²⁸ до 20 мая 1998 г.¹⁰²⁹; с 20 мая 1998 г. Б.Г. Мисник¹⁰³⁰). В комитетах Государственной Думы II созыва были созданы следующие подкомитеты:

- Комитет по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками: по взаимодействию с Советом соотечественников и по делам беженцев и вынужденных переселенцев (12 февраля 1996 г.; В.С. Никитин¹⁰³¹); по вопросам обороны, охраны границ и казачеству (А.А. Лебедь); по экономическому сотрудничеству со странами СНГ (А.А. Тягунов); по гуманитарным, социальным вопросам, вопросам науки, культуры и экологии (В.В. Игрунова).

- Комитет по делам национальностей: по национально-культурному развитию и согласию народов (8 февраля 1996 г.; Ю.П. Кузнецов¹⁰³²; с 1998 г. по национально-культурному развитию русского и других народов Российской Федерации – Д.О. Рогозин¹⁰³³); по проблемам национальных меньшинств и коренных народов (Б.Б. Жамсуев; с 15 мая 1997 г. по проблемам национальных меньшинств, коренных малочисленных народов и народам не имеющим государственности – Р.И. Султанов¹⁰³⁴); по делам репрессированных народов, беженцев и вынужденных переселенцев (В.И. Никитин).

¹⁰²⁵ Указ Президента РФ от 05.01.1996 № 9 «О Шахрае С.М.» // СЗ РФ. – 1996. - № 2, Ст. 84.

¹⁰²⁶ Об образовании комитетов Государственной Думы [Электронный ресурс]: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19.01.1996 № 10-П ГД // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

¹⁰²⁷ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19.01.1996 № 11-П ГД «О председателях комитетов Государственной Думы, председателе Мандатной комиссии Государственной Думы» // СЗ РФ. – 1996. - № 4, Ст. 259.

¹⁰²⁸ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23.01.1996 № 16-П ГД «О председателях и заместителях председателей комитетов Государственной Думы» // СЗ РФ. – 1996. - № 5, Ст. 451.

¹⁰²⁹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20.05.1998 № 2478-П ГД «О досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы Гомана Владимира Владимировича» // СЗ РФ. – 1998. - № 21, Ст. 2214.

¹⁰³⁰ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20.05.1998 № 2483-П ГД «О председателях комитетов Государственной Думы» // СЗ РФ. – 1998. - № 22, Ст. 2387.

¹⁰³¹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 4463. Лл. 88-91.

¹⁰³² ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 4663. Лл. 8-11; Там же. Д. 4464. Лл. 1-4.

¹⁰³³ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 4679. Лл. 15-29.

¹⁰³⁴ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 4671. Лл. 1-5.

- Комитет по делам Федерации и региональной политике: по организации системы государственной власти в Российской Федерации (14 марта 1996 г.; А.Н. Аринин¹⁰³⁵); по федеральной политике в области предотвращения ликвидации аварий, катастроф и стихийных бедствий (Г.М. Бенов); по проблемам социально-экономического развития регионов (И.М. Братищев); по проблемам финансового федерализма (М.Е. Бугера); по конституционно-правовым проблемам федерализма (В.Н. Лысенко); по делам приграничных регионов и казачеству (А.Г. Мартынов); по организации государственной службы (С.Н. Решульский); по вопросам межрегиональных ассоциаций (С.Н. Фалалеев).

- Комитет по проблемам Севера: по правовому (законодательному) обеспечению социально-экономической политики в районах Крайнего Севера (5 февраля 1996 г.; Б.Г. Мисник¹⁰³⁶); по природным ресурсам и экологии (Ю.А. Гуськов); по проблемам коренных малочисленных народов Севера (Г.М. Ойивид); по связям с народно-хозяйственным комплексом РФ с регионами Крайнего Севера (А.В. Солуянов); по целевым федеральным программам в районах Крайнего Севера (В.В. Гоман); по налоговой, банковской, бюджетной, финансовой, инвестиционной политике в районах Крайнего Севера (З.А. Корнилова); по проблемам Дальнего Востока (6 марта 1997 г.; В.Ф. Кныш¹⁰³⁷).

Государственной Думой II созыва было принято решение создать Комитет по проблемам Севера. Раньше Государственная Дума воспринимала Север как «зону ответственности» Совета Федерации, однако теперь, когда был изменен принцип его формирования, в результате чего Совет Федерации превратился в «совет руководителей регионов», возникла необходимость альтернативного взгляда на проблемы Севера¹⁰³⁸. Кроме того, Государственная Дума II созыва приняла решение об усилении взаимодействия с субъектами федерации. В связи с этим в Аппарате Государственной Думы был образован Отдел обеспечения взаимодействия с законодательными органами субъектов Российской Федерации¹⁰³⁹, одной из задач которого стало изучение законодательства субъектов федерации на предмет нарушения Конституции и федеральных законов. В это же время было завершено формирование Комиссии при Президенте по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации¹⁰⁴⁰, что говорило об усилении

¹⁰³⁵ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 4745. Лл. 67-71.

¹⁰³⁶ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 5439. Лл. 10-12, 16-17.

¹⁰³⁷ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 5441. Лл. 57-58.

¹⁰³⁸ *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. С. 447-448.

¹⁰³⁹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 16. Д. 562. Лл. 9-10.

¹⁰⁴⁰ Указ Президента РФ от 25.01.1996 № 94 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 5, Ст. 461.

актуальности вопроса о контроле регионального законодательства. Более того, последующая готовность Государственной Думы объединить усилия с Комиссией при Президенте свидетельствовала о понимании важности этой проблемы.

В Совете Федерации 24 января 1996 г. было принято решение о сохранении прежней структуры комитетов, связанных с национальной, федеративной и региональной политикой¹⁰⁴¹: по делам Содружества Независимых Государств (О.А. Богомолов¹⁰⁴²; с 16 мая 2001 г. В.А. Густов¹⁰⁴³); по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политики (А.П. Сычев¹⁰⁴⁴; с 18 февраля 1998 г. И.П. Скляр¹⁰⁴⁵); по делам Севера и малочисленных народов (А.В. Назаров¹⁰⁴⁶). 31 января 1996 г. было решено распределить кураторство над этими комитетами между несколькими заместителями Председателя Совета Федерации¹⁰⁴⁷. Раньше у них был общий куратор в лице Р.Г. Абдулатипова, который, однако, покинул Совет Федерации в связи с избранием депутатом Государственной Думы. Позднее была утверждена структура Аппарата Совета Федерации¹⁰⁴⁸, в котором было создано два новых подразделения, связанных с национальной и федеративной политикой: Аналитическое управление (занималось анализом ситуации в сфере межнациональных отношений) и Управление по организации работы Совета Федерации и взаимосвязи с органами государственной власти субъектов Российской Федерации (отвечало за взаимодействие с регионами).

Одновременно с этим проводилась реорганизация и президентско-правительственных структур. 13 января 1996 г. вышло Постановление Правительства, в котором рассматривались организационно-правовые вопросы деятельности Госкомсевера¹⁰⁴⁹. Было установлено, что Комитет обеспечивает реализацию государственной политики по социально-экономическому развитию северных территорий России, усиление государственного регулирования и межотраслевой координации в этой области, создание необходимых условий для повышения эффективности использования природных ресурсов, улучшение условий жизни населения, всестороннее развитие экономики и культуры малочисленных народов Севера. Предельная численность центрального аппарата Комитета была установлена в 350 штатных единиц, не считая 135 штатных единиц для региональных подразделений. По сравнению с размером

¹⁰⁴¹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 8. Д. 583. Лл. 81-82.

¹⁰⁴² ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 8. Д. 583. Л. 104.

¹⁰⁴³ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 8. Д. 1204. Л. 67.

¹⁰⁴⁴ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 8. Д. 584. Л. 187.

¹⁰⁴⁵ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 8. Д. 875. Л. 206.

¹⁰⁴⁶ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 8. Д. 583. Л. 111.

¹⁰⁴⁷ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 866. Лл. 1-3.

¹⁰⁴⁸ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 22.02.1996 № 88-СФ «Об утверждении структуры и штатов Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 10, Ст. 852.

¹⁰⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 13.01.1996 № 22 «О Государственном комитете Российской Федерации по вопросам развития Севера» // СЗ РФ. – 1996. - № 3, Ст. 192.

старого Комитета, который существовал в 1990-1994 гг., новый был намного больше. Это говорило о том, что Правительство рассчитывало уделить серьезное внимание проблемам Севера и хотело создать работоспособный орган с разветвленной сетью региональных подразделений. Примечательно, что «этническая составляющая» Комитета специально выделялась: в Постановлении упоминалось о необходимости создания Департамента по развитию экономики и культуры малочисленных народов Севера (однако в утвержденной позднее структуре Комитета оно было единственным структурным подразделением, которое касалось вопросов межнациональных отношений¹⁰⁵⁰).

20 января 1996 г. было создано Главное управление казачьих войск при Президенте¹⁰⁵¹. В утвержденном позднее Положении указывалось¹⁰⁵², что задачами Главного управления являются: 1) разработка единой государственной политики возрождения и развития российского казачества, традиционных форм его самоуправления и создание условий для ее реализации; 2) организация деятельности созданных на территории России хуторских, станичных, городских, окружных и войсковых казачьих обществ, включенных в государственный реестр казачьих обществ; 3) разработка и реализация программ государственной поддержки казачьих обществ. Создание Главного управления свидетельствовало о стремлении Б.Н. Ельцина усилить контроль за процессом «огосударствления» казачества. В частности, Главное управление рассматривало и утверждало кандидатуры атаманов войсковых казачьих обществ, а также принимало решение о включении казачьих обществ в государственный реестр: это позволяло Б.Н. Ельцину контролировать отбор в «государственно-официальное» казачество лояльных людей, которые в дальнейшем оказывали бы ему политическую поддержку.

29 января 1996 г. Б.Н. Ельцин провел крупную реорганизацию своей Администрации¹⁰⁵³, значительно расширив ее функции (в новом Положении прописывалось, что она принимает необходимые меры по созданию условий для реализации принятых Президентом решений по всем основным направлениям государственной политики), а также полностью реорганизовав ее структурные подразделения. Было создано Главное управление по вопросам внутренней и внешней политики государства, в которое вошло упраздненное Управление по работе с территориями, ранее отвечавшее за вопросы федеративной и региональной политики. Среди прочих задач Главного управления следует упомянуть следующую: формирование условий по

¹⁰⁵⁰ ГА РФ. Ф. 10102. Оп. 1. Д. 5. Л. 1.

¹⁰⁵¹ Указ Президента РФ от 20.01.1996 № 67 «О Главном управлении казачьих войск при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 4, Ст. 266.

¹⁰⁵² Указ Президента РФ от 16.04.1996 № 562 «Вопросы Главного управления казачьих войск при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 17, Ст. 1953.

¹⁰⁵³ Указ Президента РФ от 29.01.1996 № 117 «Вопросы Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 6, Ст. 532.

защите территориальной целостности России и обеспечение взаимодействия между федеральным центром и субъектами федерации¹⁰⁵⁴. Этими мерами Б.Н. Ельцин попытался повысить эффективность Администрации Президента для расширения ее участия в решении вопросов национальной, федеративной и региональной политики, что было особенно важно в условиях приближающихся выборов Президента в июне 1996 г. и стремления российского руководства усилить контроль за законодательной деятельностью регионов¹⁰⁵⁵.

После восстановления Госкомсевера потребовалось провести реорганизацию Миннаца. По инициативе В.А. Михайлова 4 марта 1996 г. Миннац был преобразован в Министерство Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям (Миннац России)¹⁰⁵⁶. Из названия министерства было убрано упоминание о региональной политике. Это соответствовало тому курсу, который был начат В.А. Михайловым после своего назначения: он стремился «очистить» Миннац от всех несвойственных ему функций (то, что хотел реализовать В.А. Тишков в 1992 г. и то, о чем говорил Р.Г. Абдулатипов в 1994 г.). Ранее из Миннаца были убраны вопросы социально-экономического развития Севера, а теперь и вопросы региональной политики. Оставалась связка национальных и федеративных вопросов.

6 марта 1996 г. было утверждено Положение о Госкомсевере¹⁰⁵⁷. Исходя из анализа его текста, было понятно, что основной вектор деятельности Комитета направлен на реализацию государственной политики по социально-экономическому развитию северных территорий России. Все это говорило о том, что восстановленный Госкомсевер сильно отличался от того, который существовал в 1990-1994 гг. Старый Комитет являлся «наследием» советской эпохи, что обуславливало его «раздвоенный статус»: с одной стороны, он был государственным институтом, занимающимся национальной политикой в отношении коренных малочисленных народов Севера, а с другой – представлял собой государственный институт региональной политики, ответственный за социально-экономическое развитие Севера. Новый Комитет был воссоздан уже в условиях существования Миннаца, который «узурпировал» этнический аспект государственной политики на Севере. В результате «новый» Госкомсевер создавался с ориентацией на социально-экономические задачи. Тем не менее ограниченный функционал по работе с коренными малочисленными народами Севера у Комитета все еще оставался¹⁰⁵⁸.

¹⁰⁵⁴ Указ Президента РФ от 07.03.1996 № 341 «Об утверждении Положения о Главном управлении Президента Российской Федерации по вопросам внутренней и внешней политики государства» // СЗ РФ. – 1996. - № 11, Ст. 1029.

¹⁰⁵⁵ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 319. Лл. 60-166.

¹⁰⁵⁶ Указ Президента РФ от 04.03.1996 № 318 «О Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и федеральным отношениям» // СЗ РФ. – 1996. - № 11, Ст. 1025.

¹⁰⁵⁷ Постановление Правительства РФ от 06.03.1996 № 256 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по вопросам развития Севера» // СЗ РФ. – 1996. - № 12, Ст. 1132.

¹⁰⁵⁸ ГА РФ. Ф. 10102. Оп. 1. Д. 9. Лл. 1-146.

В связи с преобразованием Миннаца 21 марта 1996 г. было принято Постановление Правительства, в котором рассматривались организационно-правовые вопросы его деятельности¹⁰⁵⁹. Было установлено, что Миннац обеспечивает реализацию государственной политики в области национальных и федеративных отношений, местного самоуправления, а также взаимодействие с общественными организациями и национально-культурными объединениями по вопросам, отнесенным к компетенции этого министерства. Предельная численность центрального аппарата министерства была установлена в 449 штатных единиц, не считая 99 штатных единиц для территориальных органов. Стоит отметить, что оценивая новую численность министерства, а также учитывая численность нового Госкомсевера, можно сказать о том, что министерство после изъятия «северного блока» даже осталось в небольшом кадровом «плюсе» по сравнению с 1994 г. Однако количество заместителей министра было сокращено с 12 до 8, а первых с 3 до 2. Численность Коллегии осталась на прежнем уровне в 20 человек. Сократилось до 8 и количество обязательных для министерства структурных подразделений: по делам национальностей; по правовым вопросам федеративных отношений; по социально-экономическим вопросам федеративных отношений; по проблемам местного самоуправления; по связям с субъектами Российской Федерации; по связям с соотечественниками за рубежом; по Северному Кавказу; по делам российских немцев. В целом можно говорить о том, что В.А. Михайлов постарался, несмотря на изъятие из Миннаца задач по региональной политике, сохранить ресурсы министерства в прежнем объеме, рассчитывая использовать их на оставшихся направлениях деятельности.

Пока в федеральном центре в январе – апреле 1996 г. шла работа над совершенствованием государственных институтов национальной политики, на Северном Кавказе продолжались интенсивные боевые действия¹⁰⁶⁰. В связи с тем, что российская армия продолжала освобождать новые территории, 19 февраля 1996 г. Территориальное управление федеральных органов исполнительной власти в Чеченской Республике было преобразовано в Представительство Правительства в Чеченской Республике¹⁰⁶¹, которое получило больше координационных функций для содействия улучшению социально-экономической ситуации в республике и восстановлению конституционных органов власти¹⁰⁶². В своем Послании 23 февраля 1996 г. Б.Н. Ельцин подчеркивал, что основной задачей российского руководства

¹⁰⁵⁹ Постановление Правительства РФ от 21.03.1996 № 310 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям» // СЗ РФ. – 1996. - № 13, Ст. 1364.

¹⁰⁶⁰ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 155-161.

¹⁰⁶¹ Указ Президента РФ от 19.02.1996 № 214 «О Представительстве Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1996. - № 9, Ст. 800.

¹⁰⁶² Постановление Правительства РФ от 06.03.1996 № 240 «О Представительстве Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1996. - № 12, Ст. 1121.

является окончательное урегулирование конфликта в Чеченской Республике¹⁰⁶³. 31 марта 1996 г. была утверждена¹⁰⁶⁴ Программа урегулирования кризиса в Чеченской Республике¹⁰⁶⁵. Для контроля за ее реализацией была создана Государственная комиссия по урегулированию кризиса в Чеченской Республике во главе с В.С. Черномырдиным¹⁰⁶⁶. В апреле 1996 г. была начата компания по унификации переговорного процесса с полевыми командирами¹⁰⁶⁷, в рамках которой было подписано более 250 договоров о мире и согласии, которые затронули большую часть территории республики¹⁰⁶⁸. После ликвидации Д.М. Дудаева, Б.Н. Ельцин заявил о готовности встретиться с новым лидером чеченских сепаратистов¹⁰⁶⁹.

27 мая 1996 г. в Москве Б.Н. Ельциным и З.А. Яндарбиевым была подписана «Договоренность о прекращении огня, боевых действий и мерах по урегулированию вооруженного конфликта на территории Чеченской Республики»¹⁰⁷⁰. На следующий день Б.Н. Ельцин осуществил первый визит в Чеченскую Республику, заявив о победе над режимом Д.М. Дудаева. Одновременно с этим в Москве был подписан «Протокол по вопросу урегулирования вооруженного конфликта...»¹⁰⁷¹. Президент поручил подготовить проект «Договора о разграничении...» с Чеченской Республикой, в котором был бы отражен ее специальный статус в составе России¹⁰⁷². Для этого была образована новая Комиссия по переговорам во главе с В.А. Михайловым¹⁰⁷³. 3 июня 1996 г. состоялась общекавказская встреча в Кисловодске, на которой была подписана Декларация «За межнациональное согласие, мир, экономическое и культурное сотрудничество на Кавказе»¹⁰⁷⁴, целью которой было создание единых принципов мирного урегулирования спорных вопросов на Северном Кавказе.

На фоне успехов федерального центра в Чеченской Республике, происходило завершение реорганизации Миннаца. 23 мая 1996 г. В.А. Михайлов утвердил новую структуру министерства в соответствии с новыми принципами деятельности*. Структура строилась на

¹⁰⁶³ Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 23.02.1996 // «ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <https://clck.ru/32DKTB> (дата обращения 16.07.2022).

¹⁰⁶⁴ Указ Президента РФ от 31.03.1996 № 435 «О Программе урегулирования кризиса в Чеченской Республике» // Российская газета от 02.04.1996.

¹⁰⁶⁵ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 167-171.

¹⁰⁶⁶ Распоряжение Президента РФ от 04.04.1996 № 161-рп // СЗ РФ. – 1996. - № 15, Ст. 1587.

¹⁰⁶⁷ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 4860. Лл. 72-75.

¹⁰⁶⁸ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 173.

¹⁰⁶⁹ Колтон Т. Ельцин. С. 456.

¹⁰⁷⁰ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 176.

¹⁰⁷¹ Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. С. 65.

¹⁰⁷² Указ Президента РФ от 28.05.1996 № 789 «О проекте Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 1996. - № 23, Ст. 2751.

¹⁰⁷³ Распоряжение Правительства РФ от 28.05.1996 № 857-р «Об образовании Комиссии по переговорам в соответствии с Договоренностью о прекращении боевых действий в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1996. - № 23, Ст. 2794.

¹⁰⁷⁴ Зайцев А.С. Первая встреча «Кавказской четверки» // Коммерсантъ [Электронный ресурс]: сайт МИД России. 2022. URL: <https://clck.ru/32EeHh> (дата обращения 18.06.2022).

* См. Приложение № 11.

основании Постановления Правительства от 21 марта 1996 г. и в основном напоминала предыдущую, однако имела ряд особенностей. Количество структурных подразделений сократилось с 20 до 16. Кроме того, в связи с изъятием «северного направления» деятельности в министерстве больше не было «северных отделов» в составе разных департаментов. Департамент анализа, прогноза и оперативного реагирования был преобразован в Управление информации, что означало понижение его статуса. В связи с созданием Главного управления казачьих войск при Президенте был упразднен Департамент по делам казачества. Департамент по международному сотрудничеству и делам этнических россиян был преобразован в Департамент по связям с соотечественниками за рубежом, что внесло уточнение в задачи этого структурного подразделения. Примечательно, что в министерстве впервые было создано структурное подразделение, которое отвечало за организацию деятельности территориальных органов: Управление по координации территориальных органов. Стоит отметить, что деятельность этого Управления оказалась в дальнейшем весьма эффективной и уже к осени 1996 г. Миннац смог завершить формирование территориальных органов¹⁰⁷⁵.

8 июня 1996 г. Правительством было утверждено новое Положение о Миннаце¹⁰⁷⁶. Было установлено, что министерство осуществляет реализацию государственной политики в сфере федеративных и национальных отношений. Основными задачами министерства являлись: 1) обеспечение формирования правовых и организационных основ федеративных и национальных отношений, а также местного самоуправления; 2) разработка механизмов реализации государственной политики в сфере федеративных и национальных отношений, а также местного самоуправления; 3) разработка предложений Правительству по совершенствованию государственной политики в сфере федеративных и национальных отношений, развитию местного самоуправления. Стоит отметить, что по сравнению с Положением 1994 г., количество задач у министерства было очень незначительно (3 задачи вместо 38), а сами они были максимально лаконичны. При этом количество функций практически не изменилось (в 1994 г. их было 22, в 1996 г. 20). Это говорило о том, что при разработке нового Положения В.А. Михайлов стремился сделать его максимально удобным, понятным и «подъемным» для министерства. Стоит отметить, что из 20 функций только 1 касалась региональной политики, что было связано с целенаправленным исключением этого направления из деятельности министерства. Примечательно, что в Положении не было ни одного упоминания о «*национальной политике*» или «*федеративной политике*»: их заменили на новое понятие «*государственная политика в сфере федеративных и национальных отношений*». Это

¹⁰⁷⁵ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 322. Лл. 125-131, 179-181.

¹⁰⁷⁶ Постановление Правительства РФ от 08.06.1996 № 668 «Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям» // СЗ РФ. – 1996. - № 25, Ст. 3024.

изменение отражало важный концептуальный «сдвиг» для Миннаца, который начали превращать из разнопрофильного «суперминистерства» в государственный институт национально-федеративной политики. При этом национальная политика стала рассматриваться как составляющая часть федеративной. Вероятно, подобный «сдвиг» можно объяснить тем, что по мере снижения уровня этнических угроз¹⁰⁷⁷, национальная политика в «чистом виде» все чаще воспринималась как своеобразный «атавизм» прошлой эпохи, но в сочетании с федеративной политикой, многие процессы в которой были еще не завершены (вплоть до середины 2000-х гг.), она снова обретала актуальность для политической системы.

Одновременно с завершением организационных мероприятий в Миннаце завершалась работа над Концепцией государственной национальной политики России¹⁰⁷⁸. После того, как министерство возглавил В.А. Михайлов работа над Концепцией ускорилась. Это было связано с тем, что осенью 1995 г. разработка Концепции стала приоритетной деятельностью для министерства¹⁰⁷⁹. В результате за полгода удалось не только доработать проект Концепции, но и согласовать его с Правительством и Федеральным Собранием. Примечательно, что Концепция была совместным проектом Миннаца и Р.Г. Абдулатипова, что подчеркивало стремление В.А. Михайлова разработать комплексный документ, учитывающий потребности разных политических групп. 15 июня 1996 г. Концепция была утверждена Президентом¹⁰⁸⁰. Авторы Концепции определяли ее как систему взглядов, принципов и приоритетов в деятельности федеральных и региональных органов власти в сфере межнациональных отношений. Основные направления Концепции: совершенствование федеративных отношений; развитие национальных культур и языков; защита малочисленных народов и национальных меньшинств; реализация федеральных и региональных программ; формирование механизмов реализации национальной политики; поддержка стабильности на Северном Кавказе; поддержка соотечественников за рубежом. В рамках реализации Концепции предлагалось¹⁰⁸¹: создать Ассамблею народов России; способствовать развитию национально-культурных автономий; расширить полномочия Миннаца и увеличить его финансирование¹⁰⁸².

Концепция имела огромное доктринальное значение и устанавливала базовые принципы государственной национальной политики России¹⁰⁸³. С учетом того, что она была одобрена

¹⁰⁷⁷ Зорин В.Ю. От национальной политики к этнокультурной. С. 146; Полунов А.Ю. Научное обеспечение государственной национальной политики в 1990-е – начале 2000-х гг. С. 16.

¹⁰⁷⁸ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 5947. Лл. 36-59, 94-121; Там же. Д. 5948. Лл. 1-9.

¹⁰⁷⁹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 137. Лл. 179-180.

¹⁰⁸⁰ Указ Президента РФ от 15.06.1996 № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 25, Ст. 3010.

¹⁰⁸¹ Михайлова Н.В. Концептуальная эволюция. С. 208-212.

¹⁰⁸² ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 5948. Лл. 84-118.

¹⁰⁸³ Ассамблея народов России 20 лет: сб. Ст. / под ред. С. К. Смирновой; авт.-сост. С.С. Кучинский. Москва, 2018. С. 156; Минеева Е.К., Путьшев И.В., Кадышев Е.Н. Национальная политика России в конце XX - начале XXI века. С. 102.

всеми субъектами федерации, палатами Федерального Собрания, Правительством и общественными организациями, то ее вполне можно было называть «*договором национального согласия*»¹⁰⁸⁴. Однако исследователи отмечают, что Концепция страдала декларативностью¹⁰⁸⁵, носила рекомендательный характер¹⁰⁸⁶ и была достаточно противоречивым документом¹⁰⁸⁷ (например, идея о формировании российской нации противоречила идеи о сохранении этнонационалистических прав малых этносов¹⁰⁸⁸; отметим, что противоречивость многих постулатов напоминала дилеммы советской национальной политики). В результате Концепция оказалась больше похожа на «декларацию желаемого идеала» в сфере межнациональных отношений¹⁰⁸⁹, которая закладывала общий концептуальный вектор развития национальной политики¹⁰⁹⁰ (М.Х. Фарукшин подчеркивал ее рамочный характер¹⁰⁹¹). Однако весьма важным было то, что в Концепции были четко обозначены допустимые пределы этнонационализма и предложены правовые и концептуальные «барьеры» против проявлений сепаратизма¹⁰⁹².

Одним из наиболее важных положений Концепции была идея о создании национально-культурных автономий как формы самоопределения народов. После двух лет дискуссий и многократных переписываний¹⁰⁹³, 17 июня 1996 г. был принят ФЗ «О национально-культурной автономии»¹⁰⁹⁴, который определял правовые основы и механизмы функционирования национально-культурных автономий¹⁰⁹⁵. Под национально-культурной автономией понималась форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан, относящих себя к определенной этнической общности, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. Национально-культурные автономии могли быть местными, региональными и федеральными. Для реализации закона было принято решение о создании при Правительстве Консультативного совета по делам

¹⁰⁸⁴ Абдулатипов Р.Г. Российская нация. С. 164; Тишков В.А. Концептуальная динамика этнополитики в России (от Горбачева до Путина). С. 16.

¹⁰⁸⁵ Этнические аспекты политических институтов и процессов. С. 16-17.

¹⁰⁸⁶ Андросов М.В., Мамитова Н.В. Государственная национальная политика Российской Федерации: от концепции к стратегии // Теория государства и права. – 2019. – № 2 (14). – С. 15; Мякишев А.П. Распад СССР и создание новой системы межэтнических отношений. С. 32.

¹⁰⁸⁷ Горохова Е.Ю. Национальная политика Российской Федерации в 1991-2000 гг. С. 86; Полунов А.Ю. Научное обеспечение государственной национальной политики в 1990-е – начале 2000-х гг. С. 13; Соколова Ф.Х. Эволюция национальной политики России в конце XX - начале XXI века. С. 60.

¹⁰⁸⁸ Кузванова О.Ю. Проблема концептуальных основ современной национальной политики России. С. 145.

¹⁰⁸⁹ Тишков В.А. Концептуальная эволюция национальной политики в России. С. 20

¹⁰⁹⁰ Зорин В.Ю. От национальной политики к этнокультурной. С. 132; Мамсуров Т.Д. Этнополитические и региональные проблемы развития российского федерализма. С. 207.

¹⁰⁹¹ Этнические аспекты политических институтов и процессов. С. 18-19.

¹⁰⁹² Тишков В.А. Концептуальная динамика этнополитики в России (от Горбачева до Путина). С. 19.

¹⁰⁹³ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 1280. Лл. 1-7, 127-133; Там же. Оп. 14. Д. 4665. Лл. 125; Там же. Д. 4685. Лл. 1-274; Там же. Д. 4686. Лл. 1-193.

¹⁰⁹⁴ Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. – 1996. - № 25, Ст. 2965.

¹⁰⁹⁵ Михайлова Н.В. Концептуальная эволюция. С. 225-226.

национально-культурных автономий. Принятие закона было высоко оценено исследователями¹⁰⁹⁶, которые указывали на то, что внедрение практики по созданию национально-культурных автономий означало отказ федерального центра от догматического подхода в национальной политике, согласно которому создание национально-государственного образования было единственной формой реализации права народов на самоопределение¹⁰⁹⁷. Попытка отойти от такого подхода вызвала недовольство многих региональных руководителей, которые считали этот закон первым шагом к демонтажу национально-государственного устройства в России. На самом деле национально-культурные автономии позволяли включить в сферу законодательно регулируемых отношений те этносы, которые ранее, из-за отсутствия у них собственного национально-государственного образования, были «за пределами» правового поля¹⁰⁹⁸. Тем не менее отметим, что в ФЗ «О национально-культурной автономии» было достаточно противоречий¹⁰⁹⁹, которые по мере накопления практики становились все более очевидными, что в результате привело к тому, что в конце 1990-х – начале 2000-х гг. началась большая дискуссия о необходимости внести изменения в этот закон¹¹⁰⁰.

На фоне этих судьбоносных для сферы межнациональных отношений нововведений прошли выборы Президента, в которых во втором туре победил Б.Н. Ельцин¹¹⁰¹. Президентские выборы совпали с завершением очередного этапа развития национальной политики, который характеризовался поиском оптимальной формы управления сферой межнациональных отношений и совершенствованием системы государственных институтов национальной политики. В ноябре 1995 г. был воссоздан Госкомсевер, который, однако, приобрел социально-экономическую направленность. Произошла «функциональная реорганизация» Миннаца, в результате которой из него была убрана региональная политика, а новый акцент был сделан на синтезе национальной и федеративной. В Государственной Думе был создан Комитет по проблемам Севера, который доформил «национальный блок» палаты.

Создание Комитета по проблемам Севера подчеркивало автономность Государственной Думы от Совета Федерации, тем более что позиции палат по некоторым вопросам в сфере межнациональных отношений были полностью противоположны. Это объяснялось спецификой «происхождения» состава палат: позиции депутатов Государственной Думы часто формировались в зависимости от партийной принадлежности, которая требовала от них

¹⁰⁹⁶ *Иларионова Т.С.* Государство и национально-культурные автономии народов России. С. 44-65; *Хабриева Т.Я.* Национально-культурная автономия как современная форма этнической самоорганизации. С. 129.

¹⁰⁹⁷ *Зорин В.Ю.* От национальной политики к этнокультурной. С. 132; *Минеева Е.К., Пунышев И.В., Кадышев Е.Н.* Национальная политика России в конце XX – нач. XXI века. С. 103.

¹⁰⁹⁸ *Зорин В.Ю.* От национальной политики к этнокультурной. С. 133.

¹⁰⁹⁹ *Полунов А.Ю.* Научное обеспечение государственной национальной политики в 1990-е - начале 2000-х гг. С. 14.

¹¹⁰⁰ *Филиппов В.Р., Филиппова Е.И.* Национально-культурная автономия в контексте совершенствования законодательства // *Этнографическое обозрение.* – 2000. – № 3. – С. 46-59.

¹¹⁰¹ *Пихоя Р.Г.* Москва. Кремль. Власть. С. 492.

«унификации взглядов», а позиции членов Совета Федерации в большей мере зависели от индивидуальных воззрений, которые формировались на целой «палитре» факторов: от регионального лоббизма до этнической принадлежности. В Государственной Думе было много сторонников регионов, однако палата была показательно «разношерстна» по политическим предпочтениям (например, ЛДПР в I и II созывах была серьезной политической силой, которая проповедовала антирегионализм и поддерживала русский национализм). Отметим, что смена руководства в Миннаце позволила Государственной Думе II созыва начать с министерством плодотворное сотрудничество, что способствовало ускорению законотворческой деятельности в сфере межнациональных отношений. В свою очередь Совет Федерации в 1996 г. окончательно оформился в «институт регионального лоббизма», который скорее представлял собой «совет региональных руководителей», а не полноценную законодательную палату.

Одним из наиболее важных событий стало назначение В.А. Михайлова в июле 1995 г. новым руководителем Миннаца. Под его руководством министерство за год завершило разработку и добилось утверждения Концепции государственной национальной политики России. Кроме того, Миннац приобрел институциональную устойчивость и возобновил деятельность на тех направлениях национальной политики, которые при Н.Д. Егорове были «заморожены». В результате В.А. Михайлов стал олицетворением новой эпохи и для Миннаца, и для национальной политики в целом. К июлю 1996 г. федеральный центр получил единую стратегию развития национальной политики, «центром притяжения» которой должен был стать Миннац. Отметим, что мысль о центральной роли Миннаца, которая была обозначена в Концепции, была новаторской, поскольку раньше считалось, что акторами в национальной политике являются региональные элиты и национальные движения. Подобная централизация отражала стремление федерального центра усилить контроль за происходящими в государстве процессами в сфере межнациональных отношений.

3.3. Первые шаги по реализации Концепции государственной национальной политики России в период консолидации усилий Правительства и парламента в сфере межнациональных отношений (июль 1996 г. – апрель 1998 г.)

После победы Б.Н. Ельцина на выборах Президента возобновились боевые действия в Чеченской Республике. Российское руководство планировало завершить разгром чеченских боевиков и закончить военную операцию. Однако 6 августа 1996 г. чеченские боевики совершили нападение на Грозный, в ходе которого город оказался частично под их контролем¹¹⁰². Несмотря на то, что спустя несколько дней российские войска успешно блокировали боевиков в городе¹¹⁰³, 22 августа 1996 г. А.И. Лебедь подписал с А.А. Масхадовым «Соглашение о неотложных мерах...», которое предусматривало прекращение огня и вывод из Чеченской Республики российских войск¹¹⁰⁴, а 31 августа 1996 г. были подписаны Хасавюртовские соглашения¹¹⁰⁵. Согласно Соглашениям, вопрос о статусе Чеченской Республики откладывался до 2001 г., что означало признание де-факто ее независимости¹¹⁰⁶. Кроме того, российская армия обязали покинуть Чеченскую Республику, что означало ее поражение в войне¹¹⁰⁷. Исследователи подчеркивают, что подписание Соглашений не только не урегулировало конфликт в Чеченской Республике¹¹⁰⁸, но и разрушило все предыдущие усилия по восстановлению конституционного порядка и мирной жизни в республике¹¹⁰⁹. В Соглашениях ничего не говорилось ни о защите русского населения, ни о механизмах их реализации, ни об ответственности сторон конфликта за неисполнение принятых обязательств.

В сентябре – октябре 1996 г. происходила «сдача» Чеченской Республики боевикам¹¹¹⁰, которые по мере ухода российских военных расформировывали пророссийские местные администрации и организовывали массовые чистки в отношении нелояльных режиму А.А. Масхадова¹¹¹¹. Созданная в начале октября 1996 г. Объединенная комиссия по контролю за реализацией Хасавюртовских соглашений контролировать действия чеченских боевиков не

¹¹⁰² Александров А.А., Казимиров В.М. Трагедия августа 1996 года. Окончание первой Чеченской войны // Культурно-исторические исследования в Поволжье: проблемы и перспективы: материалы III Всероссийского научно-методологического семинара, Самара, 26–27 октября 2015 г. / Самарский государственный институт культуры, 2015. – С. 311-312; Алехин Т.Г. По ту сторону чеченской войны. С. 60.

¹¹⁰³ Александров А.А., Казимиров В.М. Трагедия августа 1996 года. Окончание первой Чеченской войны. С. 313; Куликов А.С. Тяжёлые звезды. С. 299-300; Цыбульский И.И. Сергей Степашин. С. 181-182.

¹¹⁰⁴ Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. С. 66.

¹¹⁰⁵ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 184-185.

¹¹⁰⁶ Александров А.А., Казимиров В.М. Трагедия августа 1996 года. Окончание первой Чеченской войны. С. 315.

¹¹⁰⁷ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 188-189; Трошев Г.Н. Чеченский рецидив: Записки командующего. С. 302.

¹¹⁰⁸ Орешин С.А. Хасавюртовские соглашения: капитуляция или вынужденная необходимость? // Россия XXI. – 2022. – № 3. – С. 6-31.

¹¹⁰⁹ Бугай Н.Ф., Штурба Е.В. Казаки России в обеспечении безопасности. С. 215.

¹¹¹⁰ Куликов А.С. Тяжёлые звезды. С. 300.

¹¹¹¹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 401. Лл. 117-119; Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 190-192; Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. С. 67.

могла¹¹¹². 8 октября 1996 г. Совет Федерации одобрил подписанные Соглашения и прекращение боевых действий, однако осудил одностороннее нарушение договоренностей чеченскими боевиками¹¹¹³. 25 октября 1996 г. Государственная Дума подвергла резкой критике случаи нарушения Соглашений чеченскими боевиками и подтвердила конституционный статус Чеченской Республики как субъекта России¹¹¹⁴. Спустя два месяца Государственная Дума заявила о том, что методы урегулирования конфликта в Чеченской Республике, избранные Б.Н. Ельциным и А.И. Лебедем, были необдуманными и поспешными, что привело к новым всплескам насилия в республике в отношении пророссийски настроенных граждан и к обострению конфликта в целом¹¹¹⁵. Уходя из Чеченской Республики, федеральный центр позволил боевикам не только вернуть потерянные в ходе Первой чеченской войны территории, но и занять те районы республики, которые в 1992-1994 гг. не были под контролем Д.М. Дудаева. Стремительное поражение пророссийских сил в Чеченской Республике оказало очень сильное воздействие на федеральный центр. Проигрыш в Первой чеченской войне стал катализатором для начала новых изменений в государственной национальной политике.

Одним из наиболее важных изменений была реорганизация Администрации Президента, которая была начата еще в июле 1996 г.¹¹¹⁶, но затянулась на несколько месяцев. 13 августа 1996 г. было создано Территориальное управление¹¹¹⁷, которое заменяло упраздненное ранее Главное управление Президента по вопросам внутренней и внешней политики. Его основными задачами были определены: информационно-аналитическое обеспечение региональной и национальной политики Президента; обеспечение взаимодействия Президента с органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления; организационное обеспечение реализации региональной и национальной политики Президента. С учетом того, что предельная численность Территориального управления была установлена в размере 100 штатных единиц, можно говорить о том, что для этого структурного подразделения планировался большой объем работы по взаимодействию с регионами.

¹¹¹² ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 987. Лл. 78-80.

¹¹¹³ О ситуации в Чеченской Республике [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 08.10.1996 № 336-СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

¹¹¹⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25.10.1996 № 764-II ГД «О мерах по мирному урегулированию кризиса в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1996. - № 46, Ст. 5231.

¹¹¹⁵ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 28.12.1996 № 1004-II ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Президенту Российской Федерации о принятии мер по освобождению военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и граждан, незаконно удерживаемых в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1997. - № 2, Ст. 222.

¹¹¹⁶ Указ Президента РФ от 25.07.1996 № 1101 «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 31, Ст. 3698.

¹¹¹⁷ Указ Президента РФ от 13.08.1996 № 1163 «О Территориальном управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 34, Ст. 4072.

2 октября 1996 г. было утверждено новое Положение об Администрации Президента, которое еще сильнее расширило ее функции и полномочия¹¹¹⁸. В соответствии с новым Положением в Администрации Президента следующие структурные подразделения касались вопросов национальной, федеративной и региональной политики: Главное государственно-правовое управление; Главное управление казачьих войск; Отдел по обеспечению деятельности Комиссии при Президенте по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации; Территориальное управление; Управление по координации деятельности полномочных представителей Президента в субъектах федерации. 19 октября 1996 г. была создана должность Полномочного Представителя Президента в Республике Северная Осетия - Алания и Республике Ингушетия¹¹¹⁹. Полномочный Представитель должен был осуществлять координацию деятельности федеральных и региональных органов власти при решении вопросов, связанных с ликвидацией последствий осетино-ингушского конфликта. Стоит отметить, что перечень функций Полномочного Представителя был весьма обширен (24 функции), а предельная численность его аппарата была установлена в 108 штатных единиц. Отдельно указывалось, что Полномочный Представитель должен обеспечивать координацию и контроль деятельности сил и средств МВД России, ФСБ России, ФАПСИ, ГТК России и Вооруженных Сил России, расположенных на территории упомянутых республик. Подчеркивалось, что решения Полномочного Представителя обязательны для исполнения обеими республиками. Проводимая реорганизация Администрации Президента свидетельствовала о стремлении Б.Н. Ельцина улучшить контроль за решением вопросов в сфере межнациональных отношений.

В ноябре 1996 г. Государственная Дума начала разрабатывать меры по улучшению ситуации в сфере межнациональных отношений. Одним из первых шагов стало утверждение Комитетом Государственной Думы по делам национальностей 14 ноября 1996 г. Программы мероприятий по реализации Концепции¹¹²⁰. Программа представляла собой весьма обширный перечень мероприятий: проведение парламентских слушаний, совещаний, «круглых столов» и семинаров по вопросам реализации Концепции; организация командировок членов Комитета в наиболее проблемные субъекты федерации для анализа ситуации; изучение регионального законодательства в сфере межнациональных отношений; организация встреч членов Комитета с представителями СМИ для обсуждения проблем национальной политики; участие совместно с

¹¹¹⁸ Указ Президента РФ от 02.10.1996 № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 41, Ст. 4689.

¹¹¹⁹ Указ Президента РФ от 19.10.1996 № 1474 «Об организации деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Республике Северная Осетия - Алания и Республике Ингушетия» // СЗ РФ. – 1996. - № 43, Ст. 4888.

¹¹²⁰ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 4667. Л. 5.

Миннацем в разработке законодательных актов в сфере межнациональных отношений; организация публичных мероприятий для популяризации идей Концепции.

Одновременно с этим в Комитете Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике был поднят вопрос об усилении взаимодействия с региональными законодательными органами власти, чтобы избежать дублирования законодательных инициатив по национальной и федеративной политике¹¹²¹. 21 ноября 1996 г. Миннац обратился в Совет Безопасности с предложениями по совершенствованию контроля за законодательной деятельностью субъектов федерации¹¹²². Министерство докладывало, что в 1994-1996 гг. было заключено 18 договоров и 139 соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий с 20 субъектами федерации, большинство из которых нарушало действующее законодательство. Нарушения были связаны с тем, что при заключении договоров и соглашений субъекты федерации ориентировались на реализацию положений Федеративного договора, в котором по сравнению с Конституцией намного шире толковалось понятие «суверенитет» и его допустимые пределы для субъектов федерации¹¹²³. Миннац предлагал развивать принципы федерализма на основании Конституции, а Федеративный договор рассматривать лишь как вспомогательный правовой акт. Обращение министерства в Совет Безопасности, а не в существующую Комиссию, которая занималась вопросами подготовки договоров и соглашений с субъектами федерации, говорило о том, что количество нарушений росло и это становилось серьезной проблемой для дальнейшего федеративного строительства в России.

Вероятно, это могло быть связано с тем, что несмотря на осторожные попытки Б.Н. Ельцина в 1995 г. указать на то, что практика «договорного федерализма» реализуется не так, как хотел бы федеральный центр, ситуация принципиально не менялась из-за сохраняющегося в регионах этнонационального мышления. Одним из способов борьбы с ним Правительство считало внедрение практики создания национально-культурных автономий. В связи с этим 18 декабря 1996 г. был создан Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Правительстве во главе с В.М. Серовым¹¹²⁴. В Постановлении указывалось, что основными задачами Консультативного совета являются: участие в подготовке федеральных программ в области сохранения и развития национальных языков и национальной культуры, проектов нормативных правовых актов, а также в подготовке других решений, затрагивающих права и законные интересы граждан России, относящих себя к определенным этническим общностям; консультирование Правительства и федеральных органов исполнительной власти

¹¹²¹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 4799. Лл. 7-8.

¹¹²² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 259. Лл. 83-90.

¹¹²³ *Тетуев А.И.* Межнациональные отношения на Северном Кавказе. С. 205-206.

¹¹²⁴ Постановление Правительства РФ от 18.12.1996 № 1517 «О Консультативном совете по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 1, Ст. 160.

по национальным проблемам граждан России; содействие установлению согласованной деятельности национально-культурных автономий и укреплению связей между ними; представительство и защита в органах государственной власти России культурных и социальных интересов этнических общностей. Примечательно, что смысловое содержание Постановления имело явный «конструктивистский» характер, который в свою очередь проистекал из «тишковских» положений в Концепции: яркий пример – это словосочетание «*относящих себя к определенным этническим общностям*», что определяло этническую принадлежность как избираемое предпочтение, а не врожденное свойство. Стоит отметить, что Консультативный совет формировался на базе Президиума Конгресса национальных объединений России, который представлял действующие федеральные общественные объединения этнических общностей. Дальнейшее расширение Консультативного совета должно было происходить за счет включения в его состав делегированных представителей крупнейших объединений этнических общностей и федеральных национально-культурных автономий.

В начале января 1997 г., после ухода российских войск из Чеченской Республики, ситуация в ней резко ухудшилась¹¹²⁵. Российское руководство надеялось на то, что победа А.А. Масхадова на выборах Президента Чеченской Республики приведет к стабилизации ситуации, однако она лишь спровоцировала усугубление конфликта между умеренными (А.А. Масхадов, Р.Г. Гелаев) и исламистами (А.А. Бараев, Р.А. Ахмадов)¹¹²⁶. Российское руководство сделало ставку на А.А. Масхадова, считая, что он, находясь в конфликте с исламистами, пойдет на сближение с Россией ради сохранения власти. С целью налаживания отношений с А.А. Масхадовым 12 февраля 1997 г. была образована Комиссия по разработке проекта «Договора о разграничении...»¹¹²⁷. 7 марта 1997 г. была создана Федеральная комиссия по проблемам Чеченской Республики¹¹²⁸, на которую возложили задачи по проведению переговоров с чеченской делегацией. Результатом этих переговоров стало подписание «Договора о мире...», который по мнению экспертов выглядел как межгосударственный документ и являлся де-факто признанием независимости Чеченской Республики¹¹²⁹. Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике подчеркивал, что Договор был подписан с нарушением Конституции и не имеет юридической силы¹¹³⁰. Заключение Договора было

¹¹²⁵ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 200-202.

¹¹²⁶ Бугай Н.Ф., Штурба Е.В. Казаки России в обеспечении безопасности. С. 215; *Его же*. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 208; *Добаев И.* Исламистское движение на Северном Кавказе: тенденции, перспективы развития, векторы противодействия // Центральная Азия и Кавказ. – 2006. – № 3 (45). – С. 168.

¹¹²⁷ Распоряжение Президента РФ от 12.02.1997 № 39-рп // СЗ РФ. – 1997. - № 7, Ст. 854.

¹¹²⁸ Распоряжение Президента РФ от 07.03.1997 № 64-рп «О Федеральной комиссии по проблемам Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 1997. - № 10, Ст. 1131.

¹¹²⁹ Александров А.А., Казмиров В.М. Трагедия августа 1996 года. Окончание первой Чеченской войны. С. 315-316; Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 213-214.

¹¹³⁰ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 4753. Лл. 109-118.

вынужденной мерой федерального центра, который оказался в ловушке собственных решений, принятых в августе 1996 г. В прошлом году казалось, что конфликт в Чеченской Республике близок к завершению, однако в республику вновь вернулись насилие и нестабильность. Следом за Чеченской Республикой, ухудшилась ситуация и на всем Северном Кавказе¹¹³¹.

В российском руководстве осознавали, что ситуация в Чеченской Республике превратилась для федерального центра в «дамоклов меч». В этом контексте Б.Н. Ельцин выступил с Посланием 6 марта 1997 г., в котором сказал о том, что «боевые действия в Чеченской Республике...остановлены, но «тугой чеченский узел» остался»¹¹³². Президент подчеркнул, что вопрос о статусе республики отложен до 2001 г., и за это время следует укрепить органы государственной власти и объединить российское общество¹¹³³. В Послании был поднят вопрос об усилении контролирующих функций государства и о проведении проверки законотворческой деятельности субъектов федерации. Б.Н. Ельцин указывал на незавершенность процесса формирования принципов федеративных отношений и необходимость их дальнейшей унификации. Послание, пусть и в достаточно мягкой форме, давало сигнал субъектам федерации, что российское руководство намерено укрепить позиции федерального центра и продолжить борьбу с проявлениями сепаратизма. Стоит отметить, что Б.Н. Ельцин подал этот сигнал, понимая его особую важность в условиях ослабления позиций федерального центра на Северном Кавказе из-за поражения в Чеченской Республике¹¹³⁴.

Кроме того, Послание Президента подтверждало, что выбранный ранее курс на усиление государственного участия в сфере межнациональных отношений будет продолжен. Это подтверждалось и тем, что в феврале – марте 1997 г. была усилена работа по реализации Концепции государственной национальной политики России¹¹³⁵. Правительство подготовило и утвердило План первоочередных мер по ее реализации¹¹³⁶. В соответствии с этим Планом Миннац был уполномочен: осуществлять постоянную координацию деятельности федеральных, региональных и местных органов власти, а также общественных организаций и научных учреждений по реализации Концепции, развитию и совершенствованию национальных и федеративных отношений; оказывать организационно-методическую, финансовую и научную поддержку региональным органам власти при разработке и реализации федеральных, региональных и местных программ национального развития и межнационального

¹¹³¹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 332. Лл. 15-16; Там же. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 2745. Лл. 1-105; Там же. Д. 9291. Лл. 1-122.

¹¹³² Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 06.03.1997 // «ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <https://clck.ru/32DKgG> (дата обращения 16.07.2022).

¹¹³³ Яник А.А. История современной России. С. 457.

¹¹³⁴ Мамсуров Т.Д. Этнополитические и региональные проблемы развития российского федерализма. С. 219.

¹¹³⁵ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 9198. Лл. 1-119.

¹¹³⁶ Постановление Правительства РФ от 22.02.1997 № 217 «О мерах по реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 10, Ст. 1171.

сотрудничества. Примечательно, что Миннац был фактически уполномочен на координацию деятельности федеральных и региональных органов власти не только в отношении Концепции, но и по вопросам *«развития и совершенствования национальных и федеративных отношений»*. В Плане предусматривалась разработка более 10 законопроектов и 15 федеральных целевых программ в сфере межнациональных отношений. Особое внимание в Плане уделялось разработке и реализации мер по стабилизации осетино-ингушского и чеченского конфликтов. Отдельно в Плане говорилось о научном и информационном обеспечении реализации Концепции. План также предусматривал создание Правительственной комиссии по реализации Концепции. Однако с ее созданием возникли проблемы. Миннац предлагал дать ей широкие контролирующие и координирующие полномочия, однако в Департаменте по взаимодействию с субъектами Российской Федерации и связям с Советом Федерации Аппарата Правительства выступили против¹¹³⁷. Не удалось создать Комиссию и после вмешательства Государственной Думы¹¹³⁸. Вероятно, проблема заключалась в том, что отсутствие Комиссии давало министерствам и ведомствам возможность игнорировать или затягивать реализацию Плана. В итоге в 1997 г. Комиссия так и не была создана.

В апреле 1997 г. начал работать Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Правительстве¹¹³⁹. Немного позднее была проведена реорганизация Аппарата Правительства¹¹⁴⁰, в ходе которой за национальную и федеративную политику стали отвечать следующие структурные подразделения: Департамент по вопросам Содружества Независимых Государств; Департамент по взаимодействию с субъектами Российской Федерации и связям с Советом Федерации. Одновременно с этим была проведена реорганизация в Аппарате Государственной Думы, в ходе которой в Организационном управлении был создан Отдел по взаимодействию с субъектами Российской Федерации и комитетами Государственной Думы¹¹⁴¹. При проведении реорганизаций органов власти можно заметить характерную для всех тенденцию на усиление деятельности структурных подразделений, ответственных за взаимодействие с регионами.

23 мая 1997 г. была проведена реорганизация совещательных и консультативных органов при Президенте¹¹⁴², в ходе которой был упразднен Совет глав администраций, Совет по делам казачества, Экспертно-аналитический совет и Экспертно-правовой совет. Новых органов создано не было. Вероятно, Б.Н. Ельцин принялся за упразднение тех структур, которые

¹¹³⁷ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 9199. Лл. 15-18.

¹¹³⁸ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 4670. Лл. 229-237.

¹¹³⁹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 1775. Лл. 7-12.

¹¹⁴⁰ Распоряжение Правительства РФ от 08.04.1997 № 484-р «О реорганизации структуры Аппарата Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 15, Ст. 1816.

¹¹⁴¹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 16. Д. 573. Лл. 1-12.

¹¹⁴² Указ Президента РФ от 23.05.1997 № 519 «Об упорядочении системы совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 21, Ст. 2469.

перестали быть для него актуальны: во-первых, в ходе последних реорганизаций Администрации Президента аналитические функции были переданы в ее структурные подразделения и необходимость в общественных экспертных советах снизилась; во-вторых, Совет глав администраций был создан еще во времена «региональной фронды» 1993 г. и при наличии Совета Федерации выглядел как «атавизм»; в-третьих, с учетом того, что с 1995 г. начался процесс «огосударствления» казачества и контроль за этим процессом перешел в Главное управление казачьих войск, наличие Совета по делам казачества также представлялось излишним. Проводимая Президентом оптимизация была связана еще и с началом правительственного курса по сокращению бюджетных расходов. Это негативно влияло на деятельность государственных институтов национальной политики. В частности, в Госкомсевере начались кадровые сокращения и «срезание» финансирования некоторых федеральных программ¹¹⁴³. Из-за снижения активности Госкомсевера Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов предлагал ввести должность заместителя Председателя Правительства, который курировал бы «северное направление» по национальной, федеративной и региональной политике¹¹⁴⁴, однако идея не была поддержана в Правительстве. Стоит отметить, что некоторое сокращение расходов отмечалось и в Миннаце, однако с учетом его ключевой роли в реализации Концепции оно было не таким сильным.

4 июля 1997 г. Совет Федерации обратился к Б.Н. Ельцину с предложением совместно разработать закон, согласно которому Президент при согласии Совета Федерации мог бы санкционировать определенные меры воздействия против региональных руководителей, нарушающих Конституцию¹¹⁴⁵. Б.Н. Ельцин согласился и была образована рабочая группа для дальнейшего изучения вопроса¹¹⁴⁶. Сближение Совета Федерации с Президентом было связано с последствиями изменения порядка формирования палаты в декабре 1995 г. Новый состав Совета Федерации в значительной степени состоял из руководителей краев и областей, т.е. тех регионов, которые негативно относились к продвигаемой национальными республиками этнической повестке. Более того, края и области, как и в прошлые годы, ощущали свою «вторичность» по сравнению с национальными республиками, ради которых федеральный центр и создал «договорной федерализм». В 1996-1997 гг. российское руководство постепенно осознало возможные перспективы сотрудничества с руководителями краев и областей. В результате Б.Н. Ельцин, вероятно, договорился с «нереспубликанской» частью Совета

¹¹⁴³ ГА РФ. Ф. 10102. Оп. 1. Д. 89. Лл. 200-207.

¹¹⁴⁴ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 1801. Лл. 65-77.

¹¹⁴⁵ Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 04.07.1997 № 287-СФ «К Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину по вопросу совершенствования отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 28, Ст. 3369.

¹¹⁴⁶ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 1763. Лл. 86-89.

Федерации о том, что они будут поддерживать мероприятия российского руководства по укреплению федерального центра и борьбе с нарушениями Конституции национальными республиками. Тем не менее, после того как было налажено сотрудничество с Советом Федерации, Б.Н. Ельцин создал Межведомственную комиссию Совета Безопасности по федеральной конституционной безопасности во главе с С.В. Степашиным¹¹⁴⁷, на которую возложил контроль за соблюдением Конституции субъектами федерации. Вероятно, это означало, что Б.Н. Ельцин не хотел, чтобы контроль за региональным законодательством находился под постоянным наблюдением Совета Федерации. Он создал Комиссию, состав которой практически полностью состоял из представителей Президента и Правительства, что давало возможность при принятии ключевых решений «не оглядываться» на Совет Федерации.

19 июля 1997 г. Б.Н. Ельцин создал Совет при Президенте по федеративной и национальной политике¹¹⁴⁸, который должен был отвечать за развитие и совершенствование федеративных и национальных отношений в России, а также за выработку единой стратегии в сфере государственного федеративного строительства и координации деятельности всех органов государственной власти по реализации государственной федеративной и национальной политики. Вероятно, создание этого Совета должно было компенсировать отсутствие Правительственной комиссии по реализации Концепции. Примечательно, что при создании Совета Президент распорядился внести изменения в Положение о Миннаце, чтобы наделить его дополнительными задачами по обеспечению контроля за развитием социально-экономических и культурно-национальных процессов в регионах, а также по решению проблем выравнивания уровней социально-экономического развития регионов.

1 августа 1997 г. В.А. Михайлов утвердил новую структуру Миннаца, которая была оптимизирована под реализацию Концепции*. Новая структура Департамента по правовым вопросам федеративных отношений говорила о смещении его функций в сторону проведения правовой экспертизы, а также кодификации и систематизации федерального и регионального законодательств. В Департаменте по связям с субъектами Российской Федерации Отдел Европейской части России был разделен на два новых: Отдел Центрально-Черноземного региона и Отдел Северо-Западного региона. В Департаменте по Северному Кавказу Отдел реабилитации был переименован в Отдел правовой и социально-культурной реабилитации (тем самым подчеркивался отказ от решения каких-либо вопросов территориальной реабилитации). Департамент по социально-экономическим вопросам федеративных отношений был упразднен

¹¹⁴⁷ Указ Президента РФ от 19.09.1997 № 1037 «О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 39, Ст. 4527.

¹¹⁴⁸ Распоряжение Президента РФ от 19.07.1997 № 286-рп «О Совете при Президенте Российской Федерации по федеративной и национальной политике» // СЗ РФ. – 1997. – № 30, Ст. 3611.

* См. Приложение № 12.

(трудно объяснить, с чем было связано это решение: в июле 1997 г. Президент распорядился изменить Положение Миннаца с целью добавления именно этих задач). Департамент по связям с соотечественниками за рубежом был переименован в Департамент национально-культурных организаций и международного сотрудничества. Это снижало уровень охвата рассматриваемых в Департаменте вопросов: вместо решения проблем всех соотечественников, проживающих за рубежом, задачи сводились к работе с определенным кругом национально-культурных организаций, которые представляли упомянутых соотечественников. Кроме того, было упразднено Управление координации территориальных органов. Новая структура Миннаца показывала, что В.А. Михайлов пытался провести оптимизацию структуры министерства и при этом усилить профильные направления деятельности его структурных подразделений.

Важным событием для дальнейшего развития государственных институтов национальной политики стало назначение Р.Г. Абдулатипова 1 августа 1997 г. заместителем Председателя Правительства по национальным вопросам, вопросам развития Федерации и местного самоуправления¹¹⁴⁹, что стало катализатором для роста активности Правительства в сфере межнациональных отношений. Стоит отметить, что назначение Р.Г. Абдулатипова говорило о стремлении российского руководства усилить деятельность федерального центра в сфере межнациональных отношений за счет повышения качества взаимодействия государственных институтов национальной политики. Вероятно, Б.Н. Ельцин считал, что Р.Г. Абдулатипов, имеющий высокий авторитет в регионах, и при этом являясь умеренным федеральным политиком, может поспособствовать улучшению деятельности федеральных и региональных органов по реализации Концепции.

Первое, на что обратил внимание Р.Г. Абдулатипов – это ситуация на Северном Кавказе. 28 августа 1997 г. он инициировал начало разработки Федеральной целевой программы по развитию Северо-Кавказского региона¹¹⁵⁰. 4 сентября 1997 г. при содействии Правительства и Миннаца между Республикой Северная Осетия – Алания и Республикой Ингушетия был подписан «Договор об урегулировании...», который стал основой для принятия «Программы совместных действий...», охватившей основные проблемы осетино-ингушского конфликта. Правительство выступило за усиление сотрудничества с А.А. Масхадовым по вопросам безопасности и борьбы с преступностью из-за растущих исламистских настроений на Северном Кавказе¹¹⁵¹. 22 сентября 1997 г. была упразднена Федеральная комиссия по проблемам Чеченской Республики и принято решение о создании российско-чеченской комиссии по

¹¹⁴⁹ Указ Президента РФ от 01.08.1997 № 820 «О Заместителе Председателя Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 32, Ст. 3759.

¹¹⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 28.08.1997 № 1104 «О разработке федеральной целевой программы экономического и социально-политического развития Северо-Кавказского региона» // СЗ РФ. – 1997. - № 36, Ст. 4186.

¹¹⁵¹ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С 221-224, 231-238.

подготовке проекта «Договора о взаимном делегировании полномочий...»¹¹⁵². Взамен упраздненной Федеральной Комиссии 7 ноября 1997 г. была создана Государственная комиссия по вопросам стабилизации положения в Чеченской Республике и ее развития во главе с Р.Г. Абдулатиповым¹¹⁵³, задача которой заключалась в обеспечении эффективной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в Чеченской Республике¹¹⁵⁴.

Серьезной проблемой, с которой Р.Г. Абдулатипов столкнулся в сентябре – октябре 1997 г., был очередной кризис завоза продукции на Север, в связи с чем началось обсуждение проблем коренных малочисленных народов Севера¹¹⁵⁵. 24 сентября 1997 г. Председатель Госкомсевера выступил с докладом о состоянии «северного завоза», указав на то, что несмотря на многочисленные попытки в 1994-1997 гг. реформировать систему завоза продукции, все заканчивалось «штормовщиной» или введением «временных особых порядков завоза»¹¹⁵⁶. В Госкомсевере предложили следующие меры: определить круг ответственных лиц за «северный завоз»; преобразовать Госкомсевер в министерство; создать систему «северных госзаказов»; образовать специальный кредитный фонд для организаций-поставщиков. В связи с возникшим кризисом 11 октября 1997 г. на Р.Г. Абдулатипова было возложено руководство Комиссией Правительства по обеспечению завоза товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, а также Комиссией Правительства по государственной поддержке развития регионов Российской Федерации¹¹⁵⁷. 16 октября 1997 г. он провел специальное заседание Правительства, на котором говорилось о реформировании системы государственной поддержки Севера в новых экономических условиях¹¹⁵⁸. На нем была признана необходимость усиления роли государства в развитии Севера и создания системы защиты коренных малочисленных народов Севера.

В это же время Р.Г. Абдулатипов принялся за организацию работы Правительства по реализации Концепции и ФЗ «О национально-культурной автономии». Для этого 11 октября 1997 г. он был назначен Председателем Консультативного совета по делам национально-культурных автономий¹¹⁵⁹. Р.Г. Абдулатипов участвовал в разработке проекта «Концепции

¹¹⁵² Распоряжение Президента РФ от 22.09.1997 № 385-рп «О мерах по подготовке проекта Договора о взаимном делегировании полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 1997. - № 39, Ст. 4529.

¹¹⁵³ Указ Президента РФ от 07.11.1997 № 1174 «О Государственной комиссии по вопросам стабилизации положения в Чеченской Республике и ее развития» // СЗ РФ. – 1997. - № 45, Ст. 5169.

¹¹⁵⁴ Постановление Правительства РФ от 19.12.1997 № 1591 «О Государственной комиссии по вопросам стабилизации положения в Чеченской Республике и ее развития» // СЗ РФ. – 1997. - № 51, Ст. 5822.

¹¹⁵⁵ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 1775. Лл. 170-176.

¹¹⁵⁶ ГА РФ. Ф. 10102. Оп. 1. Д. 92. Лл. 30-42.

¹¹⁵⁷ Постановление Правительства РФ от 11.10.1997 № 1288 «О координационных и консультативных органах, образованных Правительством Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 42, Ст. 4779.

¹¹⁵⁸ ГА РФ. Ф. 10102. Оп. 1. Д. 107. Лл. 1-3.

¹¹⁵⁹ Постановление Правительства РФ от 11.10.1997 № 1288 «О координационных и консультативных органах, образованных Правительством Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 42, Ст. 4779.

государственной политики России в отношении зарубежных соотечественников» и проекта ФЗ «Об основах национальных отношений в Российской Федерации»¹¹⁶⁰. На одном из своих совещаний 11 ноября 1997 г. он подчеркнул важность скорейшего создания единой правовой базы в сфере межнациональных отношений¹¹⁶¹. По его инициативе была сформирована рабочая группа Правительства и палат Федерального Собрания по выработке единых позиций по ключевым законопроектам национальной и федеративной политики. Кроме того, Р.Г. Абдулатипов поднял вопрос о создании Ассамблеи народов России, формирование которой предусматривалось Концепцией и Планом по ее реализации. В ноябре 1997 г. он обсуждал этот вопрос с В.А. Михайловым, надеясь на помощь Миннаца в ее создании¹¹⁶².

25 ноября 1997 г. Миннац доложил в Правительство о ходе реализации Концепции¹¹⁶³: в министерстве был создан круглый стол по вопросам национально-культурной автономии; на октябрь 1997 г. было зарегистрировано 63 региональных и местных национально-культурных автономий; в 1998 г. планировалось создание нескольких федеральных национально-культурных автономий; был подготовлен проект «Программы национально-культурного развития русского народа» и проект «Основных направлений государственной национальной политики Российской Федерации на Северном Кавказе». В докладе говорилось о том, что несмотря на отдельные успехи в реализации Концепции, большая часть мероприятий «буксует» из-за нехватки средств и отсутствия четкого законодательства по многим направлениям национальной политики¹¹⁶⁴. В Миннаце подчеркивали, что до сих пор не была создана Правительственная комиссия по реализации Концепции, без которой координация действий федеральных органов власти значительно осложнялась. Р.Г. Абдулатипов и В.А. Михайлов сталкивались с тем, что ведомства, участие которых было прописано в Плате по реализации Концепции, де-факто отказывались от выполнения положенных им мероприятий, мотивируя это ограниченностью ресурсов и второстепенностью задач по национальной политике.

28 ноября 1997 г. В.А. Михайлов утвердил новую структуру Миннаца*, которая практически не отличалась от предыдущей. Единственным значимым исключением было создание Департамента по социально-экономическим вопросам федеративных отношений, который ранее был упразднен. Восстановление Департамента соответствовало Указу Президента от 19 июля 1997 г., в котором В.А. Михайлов должен был подготовить изменения в Положение о Миннаце для расширения его задач. Примечательно, что спустя несколько месяцев изменения так и не были внесены. Таким образом Департамент был восстановлен, а

¹¹⁶⁰ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 4672. Л. 172-175; Там же. Д. 4674. Л. 74.

¹¹⁶¹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 1775. Лл. 86-89.

¹¹⁶² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 403. Лл. 2-3.

¹¹⁶³ ГА РФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 9199. Лл. 33-62.

¹¹⁶⁴ *Абдулатипов Р.Г.* Российская нация. С. 160.

* См. Приложение № 13.

задачи, ради которых это было сделано, в Положение так и не внесли. Причина промедления могла быть связана с необходимостью концептуальной перестройки деятельности министерства. Тот факт, что в 1997 г. Миннац стали «сдвигать» от национальной политики к федеративной, был очевиден. Однако если в 1995-1996 гг. В.А. Михайлов продвигал идею о синтезе «национального» и «федеративного», то в 1997 г., в связи с корректировкой курса Правительства, которое уделяло все больше внимания социально-экономическим вопросам федеративной политики, задачи Миннаца стали снова «неофициально» расширяться (Указ 19 июля 1997 г. это ярко демонстрировал). Проблема заключалась в том, что В.А. Михайлов осознавал, что возвращение этих задач неизбежно потянет за собой возвращение и задач по региональной политике. Из-за этого конструкция министерства, которая формировалась в 1995-1996 гг., могла развалиться. Вероятно, попытки В.А. Михайлова сформулировать для министерства новый баланс в структуре и функциях с учетом пожеланий Правительства и привел к затягиванию процесса по внесению изменений в Положение о Миннаце.

В январе 1998 г. Р.Г. Абдулатипов был привлечен российским руководством к решению проблем на Северном Кавказе. В определенном смысле можно говорить о том, что его воспринимали как «эмиссара» федерального центра в этом регионе. 29 января 1998 г. Р.Г. Абдулатипова назначили главой Временной межведомственной комиссии Совета Безопасности по проблемам развития Чеченской Республики и нормализации обстановки в Северо-Кавказском регионе¹¹⁶⁵. Примечательно, что во главе Комиссии, вопреки традиционной практике, был поставлен не член Совета Безопасности, что свидетельствовало о возложении Б.Н. Ельциным больших надежд на то, что Р.Г. Абдулатипов сможет, посмотрев на ситуацию в Чеченской Республике «свежим взглядом», поспособствовать урегулированию конфликта.

В январе 1998 г. в Правительстве обсуждался вопрос о расширении функции Миннаца, которые касались вопросов социально-экономического развития регионов. Результатом дискуссии стало Постановление Правительства от 15 февраля 1998 г., согласно которому Миннац получил следующие функции¹¹⁶⁶: участие в подготовке прогнозов социально-экономического развития регионов России и разработка основных принципов взаимоотношений федерального и регионального бюджетов; обеспечение контроля за развитием социально-экономических и культурно-национальных процессов в субъектах России, участие в решении проблем выравнивания уровней социально-экономического развития регионов. Это Постановление было логическим продолжением концептуального «сдвига» в

¹¹⁶⁵ Указ Президента РФ от 29.01.1998 № 107 «О Временной межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам развития Чеченской Республики и нормализации обстановки в Северо-Кавказском регионе» // СЗ РФ. – 1998. - № 5, Ст. 568.

¹¹⁶⁶ Постановление Правительства РФ от 15.02.1998 № 190 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям» // СЗ РФ. – 1998. - № 8, Ст. 952.

деятельности Миннаца, который был инициирован российским руководством в 1997 г. Основная причина, из-за которой российское руководство стало корректировать деятельность министерства, была связана со снижением уровня этнических угроз, из-за чего актуальность национальной политики падала. При этом сохранялись серьезные проблемы во взаимодействии федерального центра с субъектами федерации. Такая ситуация заставляла российское руководство тратить все больше сил на проведение федеративной, а не национальной политики. В связи с ограниченностью ресурсов Правительство предпочло снова «нагрузить» Миннац дополнительными функциями, а не создавать какой-либо новый орган власти. В результате процесс сокращения функций и задач Миннаца, который был начат осенью 1995 г. с целью превращения его в профильный орган по национальной политике, завершился и началось движение «обратно» – министерство снова стало «наращивать» функции и задачи.

Решение российского руководства сконцентрировать свои усилия на проведении федеративной политики выразалось не только в изменениях функций Миннаца. 2 февраля 1998 г. Правительство утвердило Положение об обеспечении контроля за соблюдением соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов России¹¹⁶⁷. Этот документ позволил сформулировать единые правила по подготовке договоров с субъектами федерации. Стремление к упорядочению федеративных отношений подтвердилось и 17 февраля 1998 г., когда Б.Н. Ельцин выступил с новым Посланием¹¹⁶⁸, в котором говорилось о необходимости создания сбалансированной системы прав и обязанностей федерального центра и субъектов федерации. Главным препятствием на этом пути Б.Н. Ельцин считал низкий уровень соблюдения федерального законодательства субъектами федерации.

Спустя полтора года после утверждения Концепции 6 марта 1998 г. была образована Правительственная комиссия по ее реализации во главе с Р.Г. Абдулатиповым¹¹⁶⁹. Она создавалась не только для контроля за реализацией Концепции, но и для рассмотрения общих вопросов развития национальных и федеративных отношений, а также для разработки и реализации федеральных программ национально-культурного развития народов. В.А. Михайлов и Р.Г. Абдулатипов совместными усилиями смогли преодолеть сопротивление Правительства. Создание этой Правительственной комиссии позволяло усилить контроль за

¹¹⁶⁷ Постановление Правительства РФ от 02.02.1998 № 129 «Об утверждении Положения об обеспечении контроля за соблюдением соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 6, Ст. 753.

¹¹⁶⁸ Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 17.02.1998 // «ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <https://clck.ru/32DKpp> (дата обращения 16.07.2022).

¹¹⁶⁹ Постановление Правительства РФ от 06.03.1998 № 290 «Об образовании Правительственной комиссии по реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 11, Ст. 1292.

выполнением Плана реализации Концепции, многие положения которого «буксовали» на протяжении многих месяцев. Кроме того, 21 марта 1998 г. была создана Правительственная комиссия по укреплению экономических основ федеративных отношений и реализации региональной политики во главе с Р.Г. Абдулатиповым¹¹⁷⁰, которая создавалась для контроля за действиями субъектов федерации в сфере законодательства. Создание этой Правительственной комиссии было связано с начатым в 1997 г. правительственным курсом на «вытеснение» этнического аспекта из государственной политики и развитие экономического федерализма (эта тенденция была зафиксирована 25 марта 1998 г. в ежегодном докладе Миннаца¹¹⁷¹).

В феврале – марте 1998 г., несмотря на отдельные успехи в реализации Концепции, не удалось улучшить положение Госкомсевера из-за противодействия руководителя Департамента по взаимодействию с субъектами Российской Федерации и связям с Советом Федерации Аппарата Правительства А.П. Козлова¹¹⁷², который считал, что масштабы и специфика проблем Севера преувеличена руководителями северных регионов и организациями коренных малочисленных народов Севера. Он указывал на то, что значительная часть функций Госкомсевера дублируется другими органами власти, и поэтому предложил рассмотреть вопрос о сокращении функций Комитета фактически до «церемониального уровня» (т.е. для выполнения представительских функций). Примечательно, что Р.Г. Абдулатипов, который за последние месяцы укрепил свой авторитет, так и не смог убедить Правительство в том, что Госкомсевер нуждается в улучшении условий работы. При этом он попытался найти средства для реализации текущих программ и проектов Комитета «самостоятельно»¹¹⁷³. Однако «одионая» поддержка Р.Г. Абдулатипова не могла решить многолетние проблемы Госкомсевера. В результате в марте 1998 г. Комитет продолжил увольнение сотрудников и сокращение финансирования программ и проектов¹¹⁷⁴. Вероятно, отказ Правительства увеличивать финансирование Госкомсевера был связан не только с личными позициями некоторых его членов, но и с объективной ситуацией в российском бюджете. Практика показывала, что Правительство оказывало Р.Г. Абдулатипову и В.А. Михайлову поддержку в основном в тех случаях, когда не требовалось никаких финансовых затрат.

23 марта 1998 г. Б.Н. Ельцин отправил в отставку Правительство во главе с В.С. Черномырдиным¹¹⁷⁵, что стало для всех неожиданностью¹¹⁷⁶. В Государственной Думе

¹¹⁷⁰ Постановление Правительства РФ от 21.03.1998 № 333 «О Правительственной комиссии по укреплению экономических основ федеративных отношений и реализации региональной политики» // СЗ РФ. – 1998. - № 14, Ст. 1580.

¹¹⁷¹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 414. Лл. 94-166.

¹¹⁷² ГА РФ. Ф. 10102. Оп. 1. Д. 107. Лл. 155-156.

¹¹⁷³ ГА РФ. Ф. 10102. Оп. 1. Д. 115. Лл. 45-46.

¹¹⁷⁴ ГА РФ. Ф. 10102. Оп. 1. Д. 140. Л. 4.

¹¹⁷⁵ Указ Президента РФ от 23.03.1998 № 281 «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 12, Ст. 1426.

посчитали действия Президента неадекватными и поэтому ему дважды отказали в утверждении С.В. Кириенко новым Председателем Правительства¹¹⁷⁷. Тем не менее Б.Н. Ельцину удалось уговорить Государственную Думу и 24 апреля 1998 г. С.В. Кириенко вступил в новую должность¹¹⁷⁸. Вскоре после назначения С.В. Кириенко обнаружил, что финансовое положение страны было намного хуже, чем заявлялось публично. К апрелю 1998 г. Россия уже находилась в предефолтном состоянии и требовались срочные меры по исправлению ситуации. В связи с этим начнутся масштабные преобразования, которые в значительной степени повлияют на дальнейшее развитие системы государственных институтов национальной политики.

За прошедшие два года была проведена большая работа в сфере межнациональных отношений. Несмотря на то, что многие положения Концепции так и не удалось реализовать, в 1996-1997 гг. национальная политика России приобрела организованные формы, в результате чего большая часть вопросов в сфере межнациональных отношений теперь решалась не ситуационно, а системно. Федеральный центр начал курс на укрепление государственности, повышение эффективности государственных институтов и усиление контроля за законодательной деятельностью регионов. В этих условиях назначение Р.Г. Абдулатипова в августе 1997 г. правительственным куратором по национальной политике сыграло важную роль в повышении эффективности взаимодействия Миннаца с Правительством. Его сотрудничество с В.А. Михайловым позволило укрепить позиции государственных институтов национальной политики в общей системе государственного управления. Однако при этом можно говорить о том, что в 1997-1998 гг. начался процесс «вытеснения» «этнической составляющей» из государственной политики федерального центра. Вместо нее российское руководство взяло «на вооружение» принципы экономического федерализма. Тем не менее в 1997-1998 гг. федеральный центр старался балансировать между элементами национальной и федеративной политики, однако в дальнейшем, когда начнутся «институциональные эксперименты» в сфере межнациональных отношений, существующий баланс будет разрушен.

¹¹⁷⁶ *Согрин В.В.* Политическая история современной России. С. 206.

¹¹⁷⁷ *Яник А.А.* История современной России. С. 472-474.

¹¹⁷⁸ Указ Президента РФ от 24.04.1998 № 436 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 17, Ст. 1928.

3.4. «Институциональные эксперименты» в государственном управлении сферой межнациональных отношений на фоне финансово-экономического и политического кризисов (май 1998 г. – август 1999 г.)

С приходом в Правительство С.В. Кириенко в национальной политике начались болезненные перемены. 30 апреля 1998 г. была проведена масштабная реорганизация федеральных органов исполнительной власти¹¹⁷⁹: Миннац был преобразован в Министерство региональной и национальной политики Российской Федерации (Минрегионнац России); Минсотрудничество России было упразднено. 8 мая 1998 г. новым министром Минрегионнаца стал Е.С. Сапиро¹¹⁸⁰. Проводимые изменения стали частью нового курса Правительства, который в СМИ был назван «национальной контрреволюцией»¹¹⁸¹. Его инициаторами были правительственные «младореформаторы», которые считали, что для решения вопросов в сфере межнациональных отношений достаточно грамотно использовать финансовые и социально-экономические инструменты воздействия¹¹⁸². Тем самым фактически предлагалось провести «замещение» национальной политики региональной.

Характерно, что у Е.С. Сапиро не было опыта работы в сфере межнациональных отношений, зато была подходящая биография для «младореформаторского» Правительства: ученый-экономист, прагматик с технократическими взглядами, имеющий большой опыт работы в региональном законодательном собрании и в Совете Федерации. Е.С. Сапиро вспоминал, что должность министра ему предложил В.Б. Христенко¹¹⁸³. Среди тех, кто его рекомендовал были: Е.Т. Гайдар, А.Б. Чубайс и Б.Е. Немцов. Считается, что ключевым рекомендателем был Е.С. Строев, который являлся сторонником укрепления федерального центра и наведения порядка в бюджетных отношениях с субъектами федерации¹¹⁸⁴. Похожие взгляды были и у Е.С. Сапиро, который выступал за придание всем регионам одинакового конституционного статуса (это напоминало идею В.В. Жириновского о «губернизации»)¹¹⁸⁵. Он не скрывал того, что в соответствии с новым курсом Правительства намерен переделать Минрегионнац в государственный институт региональной политики. 14 мая 1998 г. в интервью газете

¹¹⁷⁹ Указ Президента РФ от 30.04.1998 № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 1998. – № 18, Ст. 2020.

¹¹⁸⁰ Указ Президента РФ от 08.05.1998 № 504 «О Сапиро Е.С.» // СЗ РФ. – 1998. - № 19, Ст. 2090.

¹¹⁸¹ Камышев Д. Окончательное решение национального вопроса // Коммерсантъ Власть: [Электронный ресурс]: интернет-газета. 1998. 30 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/14511> (дата обращения 15.04.2019).

¹¹⁸² Полунов А.Ю. Научное обеспечение государственной национальной политики в 1990-е – начале 2000-х гг. С. 16.

¹¹⁸³ Сапиро Е.С. Трактат об удаче: Воспоминания и размышления. Санкт-Петербург, 2009. С. 108-111.

¹¹⁸⁴ Ассамблея народов России 20 лет. С. 137-138.

¹¹⁸⁵ Ассамблея народов России 20 лет. С. 136-137; Мяснев А.П. Распад СССР и создание новой системы межэтнических отношений. С. 31.

«Коммерсантъ» он сказал о том, что основное внимание Минрегионнаца должно быть уделено формированию принципов бюджетного федерализма¹¹⁸⁶.

На самом деле назначение Е.С. Сапиро было закономерно. В 1996-1998 гг. российское руководство взяло курс на укрепление государственности и унификацию отношений с регионами. Подобные настроения присутствовали и в Государственной Думе II созыва, где сформировалась группа депутатов, призывающая к восстановлению сильной государственной власти и «наведению порядка» в регионах¹¹⁸⁷. При этом стоит отметить, что для «государственников» этнический аспект в государственной политике был препятствием для дальнейшего укрепления федерального центра. Одновременно с этим росло влияние «младореформаторов», которые «нападали» на национальную политику с других позиций, считая, что необходимо сделать ставку на развитие экономического (бюджетного) федерализма. Для «младореформаторов», которые считали экономические инструменты «абсолютно» решения любых задач, этнический аспект в государственной политике выглядел вторичным и лишённым экономического смысла. В результате к маю 1998 г. у «государственников» и «младореформаторов» оказалось достаточно много предпосылок для того, чтобы «совместно» начать процесс по снижению роли этнического аспекта в государственной политике.

Новый курс в национальной политике серьезно «прошелся» по ее государственным институтам. 15 мая 1998 г. Правительство упразднило¹¹⁸⁸: Правительственную комиссию по реализации Концепции государственной национальной политики России; Правительственную комиссию по укреплению экономических основ федеративных отношений и реализации региональной политики; Правительственную Комиссию по обеспечению завоза товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. Новых комиссий создано не было. Тем же документом Е.С. Сапиро заменил Р.Г. Абдулатипова в должности Председателя Консультативного совета по делам национально-культурных автономий при Правительстве. В тот же день была проведена реорганизация Аппарата Правительства¹¹⁸⁹: Департамент по взаимодействию с субъектами Российской Федерации и связям с Советом Федерации был преобразован в Департамент регионального развития и по связям с Советом Федерации; Департамент по вопросам Содружества Независимых Государств был упразднен.

Оптимизация правительственных структур была связана не только с новым курсом «младореформаторского» Правительства, но и с усугубляющимся дефицитом российского бюджета. 17 июня 1998 г. Правительство утвердило Программу экономии государственных

¹¹⁸⁶ «Новый министр национальностей» // Коммерсантъ. – № 84. – 1998. – С. 2.

¹¹⁸⁷ Тетуев А.И. Межнациональные отношения на Северном Кавказе. С. 210-211.

¹¹⁸⁸ Постановление Правительства РФ от 15.05.1998 № 443 «О координационных и консультативных органах, образованных Правительством Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 20, Ст. 2158.

¹¹⁸⁹ Распоряжение Правительства РФ от 15.05.1998 № 526-р «О реформировании Аппарата Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 23, Ст. 2591.

расходов¹¹⁹⁰, в которой предусматривалось серьезное сокращение финансирования национальной и федеративной политики. Этой же Программой был ликвидирован Фонд национально-культурного возрождения народов России. Резкое сокращение финансирования государственных институтов национальной политики привело к серьезным проблемам в сфере межнациональных отношений. В июне 1998 г. Минрегионнац сообщил о приостановке деятельности Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом из-за финансовых и организационных трудностей¹¹⁹¹. В критическом положении оказался и Фонд поддержки соотечественников за рубежом¹¹⁹². Еще сильнее Программа «ударилась» по деятельности Госкомсевера, который и до этого на протяжении многих месяцев «резал» финансирование федеральных программ и проводил массовые сокращения сотрудников (из-за этого деятельность его региональных подразделений практически прекратилась)¹¹⁹³.

Курс «младореформаторского» Правительства вызвал серьезное недовольство депутатов Государственной Думы. Более того, из-за того, что у депутатов накопилось много претензий к Президенту, 19 июня 1998 г. Государственная Дума приняла решение о создании Специальной комиссии для проверки выдвинутых против Б.Н. Ельцина обвинений и подготовки процедуры импичмента¹¹⁹⁴. Одновременно с этим обострились отношения между палатами Федерального Собрания. Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике докладывал о сложившейся ситуации в разработке законопроектов по федеративной политике¹¹⁹⁵. Говорилось о том, что Государственная Дума с 1994 г. не может принять законы, которые регламентировали бы взаимодействие федерального центра с регионами. На протяжении многих лет Совет Федерации отклонял все предложенные законопроекты, но при этом ни разу не предложил какой-либо альтернативы (за исключением Р.Г. Абдулатипова). Комитет подчеркивал, что причиной сложившейся ситуации является практика «договорного федерализма», которая привела к возникновению внеконституционной договорной системы федеративных отношений. Субъекты федерации, контролируя Совет Федерации, оказались заинтересованы в сохранении существующей нерегламентированной формы взаимоотношений с федеральным центром (принятый в феврале 1998 г. документ, устанавливающий единые правила подготовки договоров, был явно не того правового уровня, чтобы регламентировать

¹¹⁹⁰ Постановление Правительства РФ от 17.06.1998 № 600 «Об утверждении Программы экономии государственных расходов» // СЗ РФ. – 1998. - № 26, Ст. 3076.

¹¹⁹¹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 406. Лл. 32-33.

¹¹⁹² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 406. Лл. 63-64.

¹¹⁹³ ГА РФ. Ф. 10102. Оп. 1. Д. 140. Лл. 141-146, 177-181.

¹¹⁹⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19.06.1998 № 2636-П ГД «Об утверждении Положения о Специальной комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 27, Ст. 3104.

¹¹⁹⁵ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 4758. Лл. 1-8.

конституционные процедуры). Комитет просил руководителей обеих палат Федерального Собрания провести совместное совещание для подготовки плана срочного принятия законопроектов по регламентации отношений федерального центра и субъектов федерации.

30 июня 1998 г. было утверждено новое Положение о Госкомсевере¹¹⁹⁶, в котором было установлено, что Комитет осуществляет межотраслевую координацию и функциональное регулирование в области государственной политики по социально-экономическому развитию северных территорий России, обеспечения законных прав и интересов коренных малочисленных народов Севера. Примечательно, что несмотря на курс «младореформаторского» Правительства Госкомсевер сохранил задачи и функции по реализации государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера. Можно предположить, что это было связано с тем, что подготовка нового проекта Положения шла с марта 1998 г., и основная работа над ним успела завершиться еще до окончательного формирования «младореформаторского» Правительства. Вероятно, «младореформаторы» могли посчитать, что целесообразнее утвердить уже готовое Положение, несмотря на наличие в нем «идеологических» несоответствий их курсу. Кроме того, с учетом проводимой в Минрегионнаце «функциональной трансформации», проблемы коренных малочисленных народов Севера могли просто «повиснуть в воздухе», если бы их не оставили в Госкомсевере. Тем более что практика последних лет показывала, что даже при наличии де-юре этих задач и функций, руководство Комитета стремилось минимизировать свое участие в решении вопросов в сфере межнациональных отношений на Севере.

8 июля 1998 г. прошла учредительная конференция Ассамблеи народов России¹¹⁹⁷, создание которой предусматривалось в Концепции. Ассамблея создавалась в форме общественно-государственной палаты с широкими полномочиями, что должно было стать своеобразной попыткой компенсировать отсутствие Совета Национальностей¹¹⁹⁸. Ассамблея должна была сосредоточить свои усилия на разработке мер по укреплению межнационального согласия в России¹¹⁹⁹. С учетом того, что Р.Г. Абдулатипов позднее был избран Председателем Ассамблеи, в СМИ считали, что с ее помощью он хотел найти новые инструменты влияния на «младореформаторское» Правительство¹²⁰⁰. В.А. Михайлов, который на тот момент занимал должность первого заместителя Секретаря Совета Безопасности считал, что Ассамблеи могут

¹¹⁹⁶ Постановление Правительства РФ от 30.06.1998 № 683 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по вопросам развития Севера» // СЗ РФ. – 1998. – № 27, Ст. 3199.

¹¹⁹⁷ Ассамблея народов России 20 лет. С. 10; *Горохова Е.Ю.* Национальная политика Российской Федерации в 1991-2000 гг. С. 66.

¹¹⁹⁸ *Тишков В.А.* Концептуальная эволюция национальной политики в России. С. 26.

¹¹⁹⁹ *Бугай Н.Ф.* Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 548-549.

¹²⁰⁰ 410. «Абдулатипов вернулся к национальному вопросу» // Коммерсантъ. – № 122. – 1998. – С. 2.

дать возможность заниматься проблемами Северного Кавказа и выполнить роль «расширенной версии» Северо-Кавказского координационного совета, существовавшего в 1993 г.

21 июля 1998 г. была утверждена новая структура Минрегионнаца*, которая была полностью изменена по сравнению с прошлой. Е.С. Сапиро изменил структуру в соответствии со своими представлениями о функциях министерства (подчеркнем, что Положение о Минрегионнаце все еще не было разработано)¹²⁰¹. Прежде всего стоит отметить, что из 10 функциональных структурных подразделений только в одном «в чистом виде» занимались проблемами национальной политики (Департамент межнациональных отношений, в отделы которого были «собраны» все упраздненные «национальные» департаменты из прошлой структуры). Еще 4 структурных подразделения имели в своем составе отделы, в которых рассматривались отдельные аспекты национальной политики. Примечательно, что даже федеративная политика, которая в 1997 г. заняла в министерстве приоритетную позицию, оказалась «на обочине» в новой структуре Минрегионнаца (ее де-факто убрали, сохранив только Департамент по правовым вопросам, в котором был Отдел разграничения предметов ведения и полномочий). Упразднен был даже Департамент по Северному Кавказу, в котором за несколько лет была собрана хорошая команда экспертов по проблемам Северно-Кавказского региона и его народов¹²⁰². Подобные решения были связаны с тем, что Е.С. Сапиро стремился подвести все вопросы межнациональных отношений к «единому знаменателю» в виде региональной политики, состоящей в представлении «младореформаторов» исключительно из межбюджетных отношений федерального центра и субъектов федерации. В связи с этим в структуре министерства ярко выделялась «триада» новых структурных подразделений, которая отражала новый курс министерства: Департамент региональной экономики и межбюджетных отношений, Департамент федеральных программ и развития регионов и Департамент мониторинга этнополитических и социально-экономических процессов в регионах России.

На следующий день после утверждения новой структуры Минрегионнаца, Правительство поручило Е.С. Сапиро утвердить новый План мероприятий по реализации Концепции на 1998-1999 гг.¹²⁰³, в котором, несмотря на протесты Р.Г. Абдулатипова, предусматривалось серьезное сокращение многих мероприятий по национальной и федеративной политике. Активная деятельность Р.Г. Абдулатипова, которая противоречила курсу «младореформаторского» Правительства, привела к конфликту с Е.С. Сапиро. Проблема заключалась в том, что на протяжении двух месяцев статус Р.Г. Абдулатипова оставался не

* См. Приложение № 14.

¹²⁰¹ Сапиро Е.С. Трактат об удаче: Воспоминания и размышления. С. 112-113, 115-116.

¹²⁰² Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 307-308.

¹²⁰³ Постановление Правительства РФ от 22.07.1998 № 816 «О совершенствовании порядка реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 32, Ст. 3880.

очень ясным: формально он все еще оставался в Правительстве (де-юре он считался исполняющим обязанности правительственного куратора по национальной политике), однако фактически он уже не участвовал в его работе. Это было неудивительно с учетом того, что Р.Г. Абдулатипов был явно «лишним» в новом «младореформаторском» Правительстве. Его окружали люди с совершенно другими взглядами на дальнейшее развитие национальной политики. В июне – июле 1998 г. Р.Г. Абдулатипов прикладывал много усилий для того, чтобы сохранить в Правительстве хотя бы какие-то неформальные рычаги влияния на происходящие процессы, но долго так продолжаться не могло и 25 июля 1998 г. он был официально снят с должности правительственного куратора национальной политики¹²⁰⁴.

Стоит сказать, что отдельная проблема, которая стояла перед «младореформаторами», вне зависимости от их взглядов на будущее национальной политики, касалась ситуации на Северном Кавказе, которая значительно ухудшилась к июлю 1998 г. на фоне похищения Полномочного Представителя Президента в Чеченской Республике В.С. Власова и начала открытого противостояния между А.А. Масхадовым и Ш.С. Басаевым¹²⁰⁵. В российском руководстве стали постепенно осознавать, что позиции А.А. Масхадова слабеют, и рано или поздно федеральный центр будет вынужден вмешаться в происходящее в Чеченской Республике. И все же российское руководство не торопилось к активным действиям и ограничивалось отдельными мероприятиями по повышению безопасности Северного Кавказа (в частности, 25 июля 1998 г. был принят ФЗ «О борьбе с терроризмом»¹²⁰⁶). Причиной такого поведения, вполне вероятно, могла быть неуверенность российского руководства, опасавшегося решать «чеченский вопрос», который в прошлый раз закончился поражением в Первой чеченской войне. Кроме того, другая причина могла быть связана с критической финансовой ситуацией в государстве (т.е. российское руководство просто не имело средств, чтобы начинать какие-либо боевые действия на Северном Кавказе).

К началу августа 1998 г. у Правительства не осталось больше инструментов по ликвидации внешних задолженностей государства. В результате 17 августа 1998 г. был объявлен дефолт¹²⁰⁷. В связи провалом экономической политики 21 августа 1998 г. Государственная Дума рекомендовала Президенту уйти в отставку¹²⁰⁸, однако вместо этого Б.Н. Ельцин отправил в отставку Правительство и возложил исполнение обязанностей Председателя

¹²⁰⁴ О прекращении исполнения бывшими членами Правительства Российской Федерации своих обязанностей и сохранении им социальных гарантий [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 25.07.1998 № 888 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

¹²⁰⁵ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 253-254.

¹²⁰⁶ Федеральный закон от 25.07.1998 № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» // СЗ РФ. – 1998. - № 31, Ст. 3808.

¹²⁰⁷ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 499.

¹²⁰⁸ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 21.08.1998 № 2896-II ГД «О рекомендации Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину досрочно прекратить исполнение президентских полномочий и уйти в отставку» // СЗ РФ. – 1998. - № 35, Ст. 4379.

Правительства на В.С. Черномырдина¹²⁰⁹. Однако Государственная Дума отклонила его кандидатуру и возникла угроза политического кризиса в условиях дефолта, чего не хотели ни депутаты, ни тем более Б.Н. Ельцин. Тогда Государственная Дума сама предложила Президенту кандидатуру – министра иностранных дел Е.М. Примакова¹²¹⁰. Б.Н. Ельцин согласился и 11 сентября 1998 г. назначил его новым Председателем Правительства¹²¹¹.

Одной из первых проблем, с которой пришлось столкнуться Е.М. Примакову, стал «экономический сепаратизм» субъектов федерации, который был спровоцирован экономическим кризисом. Дело в том, что в сентябре 1998 г. практически все субъекты федерации ввели административное регулирование цен на продукты питания и запретили вывозить их за пределы своих границ¹²¹². В некоторых случаях даже прекратилось перечисление налогов в федеральный бюджет¹²¹³. Однако активные действия Правительства и Генеральной прокуратуры позволили к началу октября 1998 г. ликвидировать все проявления «экономического сепаратизма». Успех российского руководства говорил о том, что начатый им в 1996-1997 гг. курс на укрепление федерального центра стал приносить свои «первые плоды». Стоит отметить, что «экономический сепаратизм» субъектов федерации стал толчком для обсуждения вопросов, связанных с усилением контроля за их деятельностью. В Государственной Думе стали говорить о необходимости упразднения практики «договорного федерализма» и о создании федеральных округов, как дополнительного инструмента контроля за деятельностью субъектов федерации¹²¹⁴. Более того, в связи с тем, что экономический кризис показал экономическую несостоятельность большинства субъектов федерации, в Правительстве был поднят вопрос о необходимости проведения процесса по «укрупнению регионов»¹²¹⁵.

После назначения Е.М. Примакова начались новые изменения в системе государственных институтов национальной политики. 22 сентября 1998 г. была проведена реорганизация федеральных органов исполнительной власти¹²¹⁶: было восстановлено Министерство Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств (Минсотрудничество России); Минрегионнац был упразднен, а его функции были разделены между Министерством национальной политики Российской Федерации (Миннац России) и

¹²⁰⁹ Указ Президента РФ от 23.08.1998 № 983 «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 34, Ст. 4071.

¹²¹⁰ Млечин Л.М. Евгений Примаков. Человек, который спас разведку. Москва, 2018. С. 209-210; Яник А.А. История современной России. С. 500.

¹²¹¹ Указ Президента РФ от 11.09.1998 № 1087 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 37, Ст. 4592.

¹²¹² Паин Э.А. Между империей и нацией. С. 49-51.

¹²¹³ Паин Э.А. Этничность, нация и политика. С. 294-295.

¹²¹⁴ Там же. С. 295-296.

¹²¹⁵ Круглов В.Н. Процессы районирования РСФСР/РФ: 1990-2007 гг. С. 69, 74.-75.

¹²¹⁶ Указ Президента РФ от 22.09.1998 № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 1998. – № 39, Ст. 4886.

Министерством региональной политики Российской Федерации (Минрегион России); Госкомсевер был упразднен, а его функции были переданы в Минрегион. Стоит отметить, что спустя несколько дней Е.С. Сапиро написал Б.Н. Ельцину письмо, в котором высказался против разделения Минрегионнаца и попросил Президента пересмотреть принятое им решение¹²¹⁷. Реакции на это письмо не последовало.

25 сентября 1998 г. Е.М. Примаков выбрал министром национальной политики Р.Г. Абдулатипова¹²¹⁸. Его возвращению способствовало несколько факторов: во-первых, Е.М. Примаков самостоятельно формировал Правительство из профессионалов, которые могли эффективно работать в условиях кризиса¹²¹⁹; во-вторых, Р.Г. Абдулатипов имел огромный опыт работы в сфере межнациональных отношений; в-третьих, назначение Р.Г. Абдулатипова вполне могло быть своеобразным «ответом» на проводимый ранее курс правительственных «младореформаторов»; в-четвертых, Р.Г. Абдулатипов обладал высоким авторитетом в регионах¹²²⁰, что в условиях ухудшения отношений между региональными элитами и федеральным центром было очень важно; в-пятых, Р.Г. Абдулатипов имел хорошие связи в Совете Федерации, а с учетом близких отношений Е.М. Примакова с Государственной Думой, новое Правительство могло обеспечить себе поддержку обеих палат Федерального Собрания для решения проблем в сфере межнациональных отношений. При этом следует подчеркнуть, что назначение Р.Г. Абдулатипова означало «восстановление в правах» национальной политики как самостоятельного направления государственной деятельности.

Тем не менее стоит отметить, что из-за экстренного характера реорганизации и тяжелых условий работы Правительства разделение Минрегионнаца было весьма болезненным. Из-за этого в октябре – ноябре 1998 г. между двумя новыми министерствами разгорелся спор по вопросу разделения полномочий бывшего Минрегионнаца и Госкомсевера¹²²¹. В октябре 1998 г. Миннац обратился в Правительство с просьбой передать в его ведение проблемы коренных малочисленных народов Севера¹²²². Вместе с тем возникли серьезные проблемы с формированием территориальных органов Миннаца¹²²³ и Минрегиона¹²²⁴. Дело в том, что разделение территориальных органов Минрегионнаца происходило без учета территориальных органов бывшего Госкомсевера, в результате чего у Минрегиона оказались территориальные органы от двух упраздненных структур, а Миннац получил только часть территориальных

¹²¹⁷ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 7. Лл. 3-4.

¹²¹⁸ Указ Президента РФ от 25.09.1998 № 1157 «О Министре национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 39, Ст. 4904.

¹²¹⁹ Колтон Т. Ельцин. С. 524; Млечин Л.М. Евгений Примаков. С. 233.

¹²²⁰ «Абдулатипов возвращается» // Коммерсантъ. – № 172. – 1998. – С. 2.

¹²²¹ Тураев В.А. Коренные малочисленные народы и государства. С. 113.

¹²²² ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 10. Лл. 87-88.

¹²²³ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 420а. Лл. 3-4.

¹²²⁴ ГА РФ. Ф. 10104. Оп. 1. Д. 29. Лл. 4-11.

органов бывшего Минрегионнаца. Из-за этого Миннац просил Правительство навести в этом вопросе порядок и передать ему территориальные органы бывшего Минрегионнаца, а территориальные органы бывшего Госкомсевера оставить за Минрегионом¹²²⁵.

Для уточнения сфер деятельности обоих министерств Правительство 12 ноября 1998 г. приняло два постановления. Первым Постановлением было определено, что Миннац отвечает за выполнение следующих задач¹²²⁶: обеспечение государственной национальной политики; координация деятельности федеральных и региональных органов власти в области реализации национальных и культурно-информационных программ с учетом традиций народов России, гармонизации межнациональных отношений; осуществление деятельности, направленной на развитие народов России, в том числе коренных и малочисленных народов, сохранение их самобытной культуры, традиционных форм хозяйствования и уклада жизни, а также национально-этнических проблем их развития; предотвращение и разрешение кризисных ситуаций в сфере межнациональных отношений; взаимодействие с национальными общественными организациями, национально-культурными автономиями, конфессиями, а также с соотечественниками за рубежом. Предельная численность центрального аппарата министерства была установлена в 295 штатных единиц (почти на 40% меньше, чем было в 1996 г.), а численность территориальных органов 79 штатных единиц (меньше на 20%). Число заместителей сократилось с 8 до 7, а первых с 2 до 1. Численность Коллегии практически не изменилась – ее уменьшили с 20 до 19 человек. С учетом того, что из нового Миннаца были убраны проблемы региональной и федеративной политики, сокращение было более чем оправданным. Тем более, что в условиях экономического кризиса Правительство стремилось избежать слишком больших штатов в ведомствах.

Во втором Постановлении определялись основные задачи Минрегиона¹²²⁷: обеспечение реализации государственной региональной политики; упрочение федерализма; гармонизация межрегиональных отношений; контроль за развитием социально-экономических процессов в субъектах России и решение проблем выравнивания условий развития регионов, в том числе северных территорий России; становление и развитие местного самоуправления, обеспечение законных прав и интересов коренных малочисленных народов Севера. Предельная численность центрального аппарата министерства была установлена в 361 штатную единицу, не считая 135 штатных единиц для территориальных органов. Число заместителей было установлено в 7 человек, в том числе 1 первый. Численность Коллегии определялась в 20 человек.

¹²²⁵ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 7. Лл. 56-57.

¹²²⁶ Постановление Правительства РФ от 12.11.1998. № 1321 «Вопросы Министерства национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 47, Ст. 5774.

¹²²⁷ Постановление Правительства РФ от 12.11.1998 № 1322 «Вопросы Министерства региональной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 47, Ст. 5775.

Проведенное разделение обязанностей двух министерств оставило после себя ряд вопросов. Во-первых, было не очень понятно, что именно означает «упрочение федерализма» у Минрегиона: это значит, что министерство занимается федеративной политикой или оно занимается региональной политикой в контексте федеративных отношений. Во-вторых, при разделении министерств было принято решение отдать «северное направление» государственной политики в руки Минрегиона, что должно было окончательно оформить это направление как социально-экономическое (как хотел С.М. Шахрай в 1994 г.). Однако в отношении коренных малочисленных народов Севера возникла заминка. С одной стороны задачи по «обеспечению законных прав и интересов коренных малочисленных народов Севера» принадлежали Минрегиону, а с другой Миннац должен был осуществлять деятельность, направленную «...на развитие народов России, в том числе коренных и малочисленных народов...». Проблема заключалась в том, что задача Минрегиона была составляющей частью задачи Миннаца. Получалось, что два министерства в этом вопросе друг друга дублировали. Однако на практике ситуация разрешилась следующим образом. Руководство Минрегиона дало понять, что намерено минимизировать свое участие в защите прав коренных малочисленных народов Севера¹²²⁸ и «отдать» эти вопросы в Миннац. Стало понятно, что Минрегион не собирается быть расширенной версией Госкомсевера – это принципиально другое министерство, ориентированное на решение общих задач региональной политики, никак не связанных со сферой межнациональных отношений¹²²⁹. В связи с этим другие министерства и ведомства постепенно перестали взаимодействовать с Минрегионом по этим вопросам¹²³⁰.

Сразу после вступления в должность Р.Г. Абдулатипов начал работать над восстановлением «потерянных позиций» национальной политики. Он выступил за существенное расширение кадрового состава Миннаца (он считал, что его численность должна быть как у Наркомнаца РСФСР – от 800 до 1000 человек), а также за серьезное увеличение финансирования министерства¹²³¹. 14 октября 1998 г. он обратился к Е.М. Примакову, попросив его сохранить Фонд национально-культурного возрождения народов России, который в рамках июньской антикризисной программы было решено ликвидировать¹²³². Е.М. Примаков согласился с доводами Р.Г. Абдулатипова и решение о ликвидации Фонда было заменено на «временную приостановку деятельности»¹²³³. 11 ноября 1998 г. Р.Г. Абдулатипов выступил на заседании Комитета Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и

¹²²⁸ ГА РФ. Ф. 10104. Оп. 1. Д. 10. Лл. 1-154; Там же. Д. 20. 1-132.

¹²²⁹ ГА РФ. Ф. 10104. Оп. 1. Д. 29. Л. 1.

¹²³⁰ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 2434. Лл. 204-210; Там же. Д. 5446. Лл. 1-12.

¹²³¹ «Рамазан Абдулатипов: как можно жить и зарабатывать на крови?» // Коммерсантъ. – № 185. – 1998. – С. 1.

¹²³² ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 6. Лл. 1-3.

¹²³³ Постановление Правительства РФ от 11.12.1998 № 1486 «О внесении изменений и дополнений в Программу экономии государственных расходов, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 1998 г. № 600» // СЗ РФ. – 1998. - № 51, Ст. 6303

региональной политике с докладом о национальной политике России. Весьма примечательно, что на заседании он говорил о том, что был против реорганизации Минрегионнаца, считая, что существование единого государственного института, отвечающего за весь спектр национальных, федеративных и региональных проблем, лучше отвечает интересам этнической федерации. Р.Г. Абдулатипов говорил о том, что несмотря на готовность Е.М. Примакова поддерживать деятельность Миннаца, остается серьезной проблема нехватки финансирования. Понимая, что возможности постдефолтного бюджета очень ограничены, Р.Г. Абдулатипов предложил провести перераспределение расходов министерства: в частности, он отказался от существовавшей при В.А. Михайлове разветвленной системы территориальных органов¹²³⁴ и предложил создать вместо нее институт уполномоченных в регионах по национальной политике (появились в нескольких регионах в мае 1999 г. как «пилотный проект»¹²³⁵).

19 ноября 1998 г. Р.Г. Абдулатипов утвердил новую структуру Миннаца*. В очередной раз произошла полная реорганизация структурных подразделений министерства. На этот раз из 12 функциональных структурных подразделений 8 отвечало за проведение национальной политики. Примечательно, что несмотря на то, что в Постановлении от 12 ноября 1998 г. ничего не говорилось о том, что министерство отвечает за федеративную политику, Р.Г. Абдулатипов создал Департамент по проблемам федерализма, связям с субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления. Важным шагом было создание Департамента этнических проблем русского народа, что было связано с тенденциями, о которых будет сказано немного позднее. Р.Г. Абдулатипов был единственным из руководителей Миннаца, кто повысил статус «русского вопроса» до самостоятельной проблемы. Был восстановлен Департамент народов Северного Кавказа. Более того, в нем был создан Отдел постконфликтного строительства, что подчеркивало стремление Р.Г. Абдулатипова «вернуть» Миннац к участию в решении проблем в зонах межнациональных конфликтов. Кроме того, было создано два новых структурных подразделения, в которых занимались вопросами межнациональных отношений на определенных территориях: Управление проблем народов Поволжья и Урала и Управление проблем народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Отдельное Управление было создано для работы с национально-культурными автономиями и национальными объединениями. Особое внимание Р.Г. Абдулатипова было уделено созданию Управления социально-экономического обеспечения национальной политики, которое должно было отвечать за решение финансовых проблем при проведении государственной политики в сфере межнациональных отношений.

¹²³⁴ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 182.

¹²³⁵ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 88. Лл. 2-5; Там же. Д. 91. Лл. 53-56.

* См. Приложение № 15.

Как уже было сказано, возникновение Департамента по этническим проблемам русского народа имело определенные причины¹²³⁶. Дело в том, что экономический кризис стал катализатором роста правого экстремизма в российском обществе¹²³⁷. Первые ростки этого явления проявлялись еще осенью 1997 г., что стало причиной создания при Президенте Комиссии по противодействию политическому экстремизму в Российской Федерации во главе с С.В. Степашиным¹²³⁸. Этот рост связывали с тем, что с того момента, как в феврале 1994 г. Президент в своем Послании призвал обратить внимание на проблемы русского народа, практически ничего не было сделано для урегулирования «русского вопроса». Долгое время эта проблема оставалась локальной (т.е. ограничивалась отдельными акциями), однако в условиях массового ухудшения уровня жизни населения, а также очередной волны регионального сепаратизма, которая влияла на положение русских в национальных республиках¹²³⁹, в августе – сентябре 1998 г., проблема вышла далеко за рамки активности маргинальных групп радикалов¹²⁴⁰. Опасность «русского вопроса» заключалась в том, что в условиях экономического кризиса недовольство «молчаливого» этнического большинства могло привести к росту межнациональных конфликтов. Причем речь шла не о 1993 г., когда «русский вопрос» выглядел как борьба краев и областей за повышение своего статуса, а об угрозе массовых хаотичных столкновений на социально-бытовом уровне по всей стране.

В результате «эхо русского вопроса» докатилось и до Государственной Думы¹²⁴¹. 8 сентября 1998 г. Д.О. Рогозин внес на рассмотрение депутатов проект ФЗ «О национально-культурном развитии русского народа»¹²⁴², который закладывал базовые принципы национальной политики в отношении русских. Проект был декларативным и содержал всего 8 статей, однако касался некоторых важных аспектов «русского вопроса»: признание русского народа государствообразующим; гарантированное право на возвращение для всех соотечественников (т.е. создание программ репатриации); обеспечение права русского народа на воссоединение; разработка «Концепции воссоединения русского народа». Проект не мог быть принят Государственной Думой, однако в ее комитетах он вызвал бурное обсуждение¹²⁴³, в ходе которого рассматривались вопросы об образовании Правительственной комиссии по разработке программы национально-культурного развития русского народа, реорганизации

¹²³⁶ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 232.

¹²³⁷ Молодежные субкультуры Москвы / Сост. Д.В. Громов, отв. ред. М.Ю. Мартынова. Москва, 2009. С. 226-227.

¹²³⁸ Указ Президента РФ от 27.10.1997 № 1143 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по противодействию политическому экстремизму в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 44, Ст. 5057.

¹²³⁹ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 234.

¹²⁴⁰ Паин Э.А. Этничность, нация и политика. С. 275.

¹²⁴¹ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 271.

¹²⁴² О национально-культурном развитии русского народа [Электронный ресурс]: Проект Федерального закона РФ от 08.09.1998 // Документ опубликован не был. Доступ из «СОЗД ГАС «Законотворчество».

¹²⁴³ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 4680. Лл. 1-4.

Фонда поддержки соотечественников за рубежом, создании Института по проблемам национально-культурного развития русского народа и об усилении деятельности Совета соотечественников при Государственной Думе¹²⁴⁴.

В результате проект Д.О. Рогозина стал причиной нескольких серьезных дискуссий в Государственной Думе вокруг «русского вопроса». Острота дискуссий дошла до того, что руководство палаты было вынуждено предупредить депутатов о недопустимости разжигания межнациональной розни (в это же время в ряде СМИ начались скандальные выступления некоторых политиков, допускающих оскорбительные высказывания в адрес русских). На заседаниях говорилось о сложном положении русских в национальных республиках, о неравенстве в правах между ними и титульными республиканскими этносами, а также о сознательном «вытеснении» русских из процесса национального и федеративного строительства. К решению этих проблем призывала не только часть депутатов, но и Первый заместитель Министра по национальной политике В.А. Печенев¹²⁴⁵ (это было связано с общим курсом министерства при Р.Г. Абдулатипове). При этом стоит отметить, что в ходе этих дискуссий депутаты коснулись и других проблем. 2 декабря 1998 г. Государственная Дума раскритиковала деятельность Федеральной миграционной службы по переселению в Россию соотечественников из бывших союзных республик¹²⁴⁶. Проблемы на этом направлении были связаны еще и с тем, что правительственные комиссии, ответственные за реализацию миграционной политики и работу с соотечественниками за рубежом, не функционировали. Государственная Дума рекомендовала образовать в Аппарате Правительства Департамент по вопросам миграции населения и связям с соотечественниками. Хотелось бы отметить, что помимо многочисленных рекомендаций, одним из последствий обсуждения «русского вопроса» в Государственной Думе, стало принятие 24 мая 1999 г. ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»¹²⁴⁷, в который были инкорпорированы некоторые положения проекта Д.О. Рогозина.

Экономический кризис повлиял не только на обострение «русского вопроса», но и на ситуацию в Чеченской Республике. Осложнение экономической ситуации спровоцировало новый конфликт А.А. Масхадова и Ш.С. Басаева. С учетом того, что этот конфликт являлся угрозой для всего Северного Кавказа¹²⁴⁸, в октябре 1998 г. Е.М. Примаков встретился с А.А.

¹²⁴⁴ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 4680. Лл. 133-140.

¹²⁴⁵ Печенев В.А. «Смутное время» в новейшей истории России, (1985-2003): Ист. свидетельства и размышления участника событий. Москва, 2004. С. 127.

¹²⁴⁶ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 02.12.1998 № 3294-П ГД «О деятельности Федеральной миграционной службы России по реализации миграционной политики» // СЗ РФ. – 1998. - № 50, Ст. 6118.

¹²⁴⁷ Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // СЗ РФ. – 1999. - № 22, Ст. 2670.

¹²⁴⁸ Бугай Н.Ф., Штурба Е.В. Казаки России в обеспечении безопасности. С. 217.

Масхадовым для обсуждения проблем, но встреча лишь спровоцировала Ш.С. Басаева на еще большее обострение ситуации. Однако в ноябре 1998 г. за А.А. Масхадова «заступился» муфтий Чеченской Республики А.А. Кадыров, при посредничестве которого удалось договориться о временном перемирии. Тем не менее к декабрю 1998 г. стало понятно, что растущее на А.А. Масхадова давление полевых командиров и сторонников ваххабизма рано или поздно приведет к крушению всех договоренностей с российским руководством¹²⁴⁹. 27 января 1999 г. Совет Федерации обратился¹²⁵⁰ к Б.Н. Ельцину и Е.М. Примакову в связи с регулярными нападениями чеченских боевиков на населенные пункты Ставропольского края, которые сопровождались грабежом, захватом заложников и убийствами. Совет Федерации просил Президента и Правительство принять незамедлительные меры по защите жителей края вплоть до введения чрезвычайного положения. Это обращение стало первым сигналом для Б.Н. Ельцина о том, что Совет Федерации постепенно склоняется в пользу решительных действий в отношении режима А.А. Масхадова.

К решительным действиям российское руководство «подбивали» и дальнейшие события в Чеченской Республике. 18 февраля 1999 г. был похищен советник А.А. Масхадова по делам русскоязычного населения А. Митрофанов, а 5 марта 1999 г. Полномочный Представитель МВД в Чеченской Республике генерал-майор Г.Н. Шпигун. В ответ на похищение Г.Н. Шпигуна руководитель МВД С.В. Степашин сделал заявление, в котором раскритиковал криминальную и террористическую сущность режима А.А. Масхадова. Он заявил, что если Г.Н. Шпигун не будет освобожден, то он поставит перед Советом Безопасности вопрос *«о принятии самых жестких мер по обеспечению правопорядка и безопасности на Северном Кавказе»*. 30 марта 1999 г. Б.Н. Ельцин в своем Послании затронул проблему безопасности Северного Кавказа¹²⁵¹. Он подчеркнул, что главной опасностью является чеченский экстремизм, который несет угрозу не только Северному Кавказу, но и всей России. С этого момента начинается постепенная консолидация российского руководства в отношении «чеченского вопроса».

Несмотря на то, что основное внимание российского руководства в январе – марте 1999 г. было уделено ситуации на Северном Кавказе, продолжалась активная работа по реорганизации государственных институтов национальной политики. Наибольшую активность в этот период проявлял Р.Г. Абдулатипов, который хотел превратить Миннац в «ключевого игрока» в сфере межнациональных отношений. 14 января 1999 г. он обратился в Правительство

¹²⁴⁹ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 259.

¹²⁵⁰ Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27.01.1999 № 38-СФ «К Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину и Председателю Правительства Российской Федерации Е.М. Примакову в связи с напряженной обстановкой, сложившейся на границе Ставропольского края и Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 1999. - № 6, Ст. 796.

¹²⁵¹ Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 30.03.1999 // «ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <https://clck.ru/32DKwj> (дата обращения 16.07.2022).

с просьбой передать все вопросы коренных малочисленных народов Севера в ведение Миннаца¹²⁵². Более того, позднее при подготовке нового Положения о Миннаце он просил Правительство не изымать из задач министерства вопросы федеративных отношений и вопросы, связанные с соотечественниками за рубежом¹²⁵³. Это было связано с тем, что Р.Г. Абдулатипов хотел укрепить министерство, не «отсекая» от него все непрофильные направления деятельности, а усилив их взаимную интеграцию и укрепив этнический аспект в федеративной политике. В этом смысле понимание «профильного» государственного органа по национальной политике у Р.Г. Абдулатипова существенно отличалось от того, что в 1992 г. предлагал В.А. Тишков: для первого это означало создание «суперминистерства» с огромным штатом сотрудников и с большим количеством инструментов воздействия на сферу межнациональных отношений, для второго же создание небольшого комитета с акцентом на научную, законодательскую и аналитическую деятельность. 21 января 1999 г. на совместном заседании представителей Миннаца и Комитета Государственной Думы по делам национальностей Р.Г. Абдулатипов подчеркнул важность происходящей в Миннаце функциональной и структурной «перестройки»¹²⁵⁴.

Примечательно, что в условиях довольно широкой автономии Правительства Е.М. Примакова (Б.Н. Ельцин дал ему возможность работать без «внешнего давления» для того, чтобы он мог эффективно справиться с последствиями экономического кризиса), Администрация Президента сократила свое «присутствие» в национальной и федеративной политике. 30 января 1999 г. в Администрации Президента прошла реорганизация, в ходе которой были упразднены¹²⁵⁵: Территориальное управление, Управление по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации и Управление по вопросам местного самоуправления. Вместо них было создано Главное управление по региональной политике и местному самоуправлению, которое объединило в себе функции упраздненных структурных подразделений. Однако вскоре было принято решение восстановить упраздненных управления, а также воссоздать Совет по местному самоуправлению Российской Федерации¹²⁵⁶. Постоянные изменения свидетельствовали о попытке российского руководства оптимизировать деятельность Администрации Президента для экономии средств и преодоления «управленческого хаоса».

¹²⁵² ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 12. Лл. 27-28.

¹²⁵³ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 7. Лл. 144-149.

¹²⁵⁴ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 4681. Лл. 1-22.

¹²⁵⁵ Указ Президента РФ от 30.01.1999 № 163 «О дополнительных мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 5, Ст. 652.

¹²⁵⁶ Указ Президента РС от 05.04.1999 № 448 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 30 января 1999 г. № 163 «О дополнительных мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации»

16 февраля 1999 г. Миннац сообщил в Правительство о проблемах в реализации Концепции из-за постоянных реорганизаций государственных институтов национальной политики и нехватки средств для проведения мероприятий в сфере межнациональных отношений¹²⁵⁷. По многим направлениям Концепции работа была приостановлена еще летом 1998 г. Р.Г. Абдулатипов предлагал воссоздать Правительственную комиссию по реализации Концепции, которая занялась бы подготовкой актуального Плана по ее реализации (дело в том, что даже принятый в июле 1998 г. «сокращенный» План по реализации Концепции Правительство выполнить не могло, а субъекты федерации действовали фактически в отрыве от него исходя из своих возможностей¹²⁵⁸). Одновременно с этим в Миннаце началась работа по созданию Системы анализа и раннего предупреждения опасных тенденций в сфере национальных и федеративных отношений¹²⁵⁹ (похожая система создавалась в 1992 г. при В.А. Тишкове). 20-21 апреля 1999 г. состоялся I съезд Ассамблеи народов России¹²⁶⁰, в организации которого принимал участие Миннац. Р.Г. Абдулатипов, который являлся одновременно Министром национальной политики и Председателем Ассамблеи, обладал важным преимуществом для того, чтобы включить Ассамблею в систему управления сферой межнациональных отношений. Пользуясь своим «двойным статусом», он пытался оформить основные принципы будущего сотрудничества государственных органов и общественных организаций в сфере межнациональных отношений. Для этого он постарался привлечь на Съезд представителей федерального центра, прежде всего Совета Федерации. Помимо установления контактов, на Съезде были приняты уставные и концептуальные документы Ассамблеи, в которых были обозначены основные принципы и механизмы ее деятельности.

Стоит отметить, что еще до Съезда Ассамблея активно участвовала в обсуждении некоторых законопроектов, связанных с правами коренных малочисленных народов России. Это было связано с тем, что «самоустранение» Минрегиона от разработки «северного законодательства» (в министерстве ограничивались решением вопросов, связанных с «северным завозом»¹²⁶¹), привело к тому, что этим вопросом занимался Миннац¹²⁶², который и привлек к этой работе Ассамблею. Усилиями Миннаца 30 апреля 1999 г. удалось принять ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹²⁶³, который был поводом для многолетних споров¹²⁶⁴ и неоднократно переписывался¹²⁶⁵. Несмотря на наличие в

¹²⁵⁷ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 29. Лл. 1-5.

¹²⁵⁸ Бугай Н.Ф. Проблема национальной политики Российской Федерации. С. 216.

¹²⁵⁹ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 90. Лл. 1-6.

¹²⁶⁰ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 90. Лл. 43-44.

¹²⁶¹ ГА РФ. Ф. 10104. Оп. 1. Д. 65. Лл. 1-182; Там же. Д. 66. Лл. 1-168.

¹²⁶² ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 2989. Лл. 110-111, 138.

¹²⁶³ Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. - № 18, Ст. 2208.

¹²⁶⁴ Тураев В.А. Коренные малочисленные народы и государства. С. 126-127.

нем ряда противоречий, он стал одним из первых законодательных актов, который заложил основы правовой защиты коренных малочисленных народов Севера¹²⁶⁶. В этом ФЗ впервые было четко определено, кто относится к коренным малочисленным народам (был создан Единый перечень, в который вошли не только северные народы).

Стоит сказать, что в январе – апреле 1999 г. Р.Г. Абдулатипов развил очень бурную организационную деятельность в Миннаце, что свидетельствовало о довольно обширных и далекоидущих планах на посту министра. Достаточно сказать, что за несколько месяцев он инициировал создание нескольких консультативно-совещательных структур при Миннаце: Консультативный совет по оценке и экспертизе мер предупреждения и урегулирования межнациональных конфликтов (25 января 1999 г.¹²⁶⁷); Научно-консультационный совет по проблемам правового обеспечения национальных и федеративных отношений (1 февраля 1999 г.¹²⁶⁸); Консультативный совет по проблемам национально-культурного развития русского народа (15 февраля 1999 г.¹²⁶⁹; Р.Г. Абдулатипов был один из немногих, кто активно выступал за то, чтобы обратить внимание на бедственное положение этнического большинства¹²⁷⁰); Консультативный совет по проблемам финно-угорских народов России (22 февраля 1999 г.¹²⁷¹); Общественный консультативный совет российских немцев (24 февраля 1999 г.¹²⁷²); Совет по актуальным проблемам развития национальных отношений Российской Федерации (13 апреля 1999 г.¹²⁷³); Консультативный совет по проблемам реабилитации репрессированных в прошлом народов и граждан Российской Федерации (24 мая 1999 г.¹²⁷⁴). Созданием подобных структур Р.Г. Абдулатипов, вероятно, хотел привлечь общественные силы к участию в решении проблем в сфере межнациональных отношений. В некотором смысле он предлагал путь управляемой «децентрализации» управления сферой межнациональных отношений (т.е. дать общественными организациям больше возможностей для участия в национальной политике).

Однако планы Р.Г. Абдулатипова были нарушены обострением политической ситуации в российском руководстве в мае 1999 г. Дело в том, что приближался день голосования в Государственной Думе по вопросу импичмента Президента. Ситуация обострялась еще и тем, что в случае успеха импичмента и.о. Президента становился Е.М. Примаков, к которому Государственная Дума относилась доброжелательно. Популярный и независимый Е.М.

¹²⁶⁵ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 4691. Лл. 1-178; Там же. Д. 4692. Лл. 1-198; Там же. Д. 4693. Лл. 1-229; Там же. Д. 4694. Лл. 1-206; Там же. Д. 4695. Лл. 1-80.

¹²⁶⁶ *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. С. 453.

¹²⁶⁷ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 89. Лл. 42-45.

¹²⁶⁸ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 89. Лл. 61-63.

¹²⁶⁹ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 89. Лл. 99-100.

¹²⁷⁰ *Горохова Е.Ю.* Национальная политика Российской Федерации в 1991-2000 гг. С. 127-128.

¹²⁷¹ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 89. Лл. 118-120.

¹²⁷² ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 89. Лл. 123-125.

¹²⁷³ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 91. Лл. 14-18.

¹²⁷⁴ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 91. Лл. 64-66.

Примаков и так был для Б.Н. Ельцина проблемой, а его статус «незапланированного» преемника окончательно привел к охлаждению отношений¹²⁷⁵. 12 мая 1999 г. Б.Н. Ельцин отправил Правительство во главе с Е.М. Примаковым в отставку и назначил и.о. Председателя Правительства С.В. Степашина¹²⁷⁶. Отставка Е.М. Примакова оказалась тяжелым ударом для оппозиции в Государственной Думе, которая лишилась возможности «передать» власть своему союзнику легитимным способом¹²⁷⁷. Когда же 15 мая 1999 г. состоялось голосование по импичменту, выяснилось, что ни по одному пункту обвинений не было получено необходимого количества голосов¹²⁷⁸. Б.Н. Ельцин одержал победу над оппозицией в Государственной Думе¹²⁷⁹, которая после этого была вынуждена согласиться на назначение С.В. Степашина¹²⁸⁰ 19 мая 1999 г. новым Председателем Правительства¹²⁸¹.

25 мая 1999 г. была проведена очередная реорганизация федеральных органов исполнительной власти¹²⁸²: Миннац был преобразован в Министерство по делам федерации и национальностей Российской Федерации (Миннац России) с передачей ему части функций от преобразуемого Минрегиона; в свою очередь Минрегион был преобразован в Государственный комитет Российской Федерации по делам Севера (Госкомсевер России). Эксперимент с созданием Минрегиона, сочетавшим в себе задачи по региональной и федеративной политике, посчитали неудачным. Основная причина этого крылась в том, что функциональная загруженность Минрегиона оказалась слишком большой, а актуальность и объем задач по федеративной политике не позволили интегрировать ее в региональную. В результате Миннац «вернули» в то состояние, которое у него было до 30 апреля 1998 г. Он снова должен был стать государственным органом по реализации национально-федеративных задач. Примечательно, что и «новым» руководителем Миннаца был назначен В.А. Михайлов¹²⁸³, который возглавлял министерство до начала «институциональных экспериментов». С Госкомсевером ситуация была другой. О восстановлении Комитета говорили неоднократно, указывая на то, что Минрегион неспособен эффективно работать с северными территориями из-за загруженности другими

¹²⁷⁵ Колтон Т. Ельцин. С. 536-537; Млечин Л.М. Евгений Примаков. С. 224, 232.

¹²⁷⁶ Указ Президента РФ от 12.05.1999 № 580 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 20, Ст. 2424.

¹²⁷⁷ Колтон Т. Ельцин. С. 538; Млечин Л.М. Евгений Примаков. С. 234; Согрин В.В. Политическая история современной России. С. 219; Яник А.А. История современной России. С. 510.

¹²⁷⁸ Яник А.А. История современной России. С. 512.

¹²⁷⁹ Колтон Т. Ельцин. С. 538.

¹²⁸⁰ Млечин Л.М. Евгений Примаков. С. 236

¹²⁸¹ Указ Президента РФ от 19.05.1999 № 611 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 21, Ст. 2583.

¹²⁸² Указ Президента РФ от 25.05.1999 № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 1999. - № 22, Ст. 2727.

¹²⁸³ Указ Президента Российской Федерации от 25.05.1999 № 665 «О Министре по делам федерации и национальностей Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 22, Ст. 2742.

задачами¹²⁸⁴. Восстановленный Госкомсевер имел четко выраженную социально-экономическую направленность своей деятельности¹²⁸⁵, однако как показывала практика прошлых лет, это все равно было лучше, чем полное «растворение» северного направления деятельности в других государственных институтах¹²⁸⁶.

Стоит отметить, что на этот раз Правительство постаралось провести реорганизацию максимально «мягко», чтобы сохранить те результаты, которых удалось достичь за последние несколько месяцев в сфере межнациональных отношений. В связи с этим символично было решение назначить 25 мая 1999 г. Р.Г. Абдулатипова Министром Российской Федерации без портфеля¹²⁸⁷, который должен был отвечать за проведение национальной политики на Северном Кавказе. Во-первых, Правительство С.В. Степашина показывало частичную «преемственность» с предыдущим Правительством. Во-вторых, С.В. Степашин подчеркивал этим отказ от очередных «радикальных преобразований» в новом правительственном курсе. В-третьих, связка Р.Г. Абдулатипова и В.А. Михайлова уже показала в 1997 г. высокую эффективность. В-четвертых, Р.Г. Абдулатипов, являясь Председателем Ассамблеи народов России и авторитетным на Северном Кавказе федеральным политиком мог выполнять для Правительства представительские и посреднические функции.

Другим показателем «преемственности» правительственного курса стал отказ от блокирования законопроектов «старого» Правительства (так было при «младореформаторах»). На финальных стадиях согласования проекта ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» Правительство С.В. Степашина дало ему «зеленый свет». В результате 24 июня 1999 г. он был принят¹²⁸⁸. Об этом законе говорили много лет в Государственной Думе и Совете Федерации, а Президент поднимал вопрос о его принятии в своих Посланиях. Его огромное значение было связано с тем, что в этом законе были сформулированы правовые нормы взаимоотношений федерального центра с субъектами федерации¹²⁸⁹: 1) конституционность (подчеркивалось верховенство Конституции над Федеративным договором); 2) верховенство Конституции и федеральных законов над региональным законодательством; 3) равноправие субъектов

¹²⁸⁴ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 2977. Лл. 216-219.

¹²⁸⁵ Тураев В.А. Коренные малочисленные народы и государства. С. 113-114.

¹²⁸⁶ ГА РФ. Ф. 10103. Оп. 1. Д. 36. Лл. 1-143; Там же. Д. 37. Лл. 1-184; Там же. Д. 38. Лл. 1-169; Там же. Д. 39. Лл. 1-121; Там же. Д. 76. Лл. 1-121; Там же. Д. 77. Лл. 1-100.

¹²⁸⁷ Указ Президента РФ от 25.05.1999 № 669 «О Министре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 22, Ст. 2746.

¹²⁸⁸ Федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 26, Ст. 3176.

¹²⁸⁹ Зорин В.Ю. От национальной политики к этнокультурной. С. 135.

федерации; 4) недопустимость ущемления прав и интересов субъектов федерации; 5) согласование интересов федерального центра и субъектов федерации. Принятие закона стало итогом многолетних усилий федерального центра по укреплению российской государственности. Однако эффект от принятия этого закона почувствуется позднее, когда новое российское руководство в 2000-2003 гг. начнет борьбу с нарушениями конституционного законодательства субъектами федерации.

3 августа 1999 г. вышло Постановление Правительства¹²⁹⁰, в котором было установлено, что Миннац проводит государственную политику в области федеративных и национальных отношений, местного самоуправления, осуществляет управление и координирует деятельность в этой сфере федеральных органов исполнительной власти, а также обеспечивает взаимодействие с субъектами федерации, национально-культурными автономиями, общественными организациями (объединениями) и конфессиями по вопросам, входящим в компетенцию министерства. Таким образом круг задач был идентичен тем, что были у Миннаца по Постановлению Правительства от 21 марта 1996 г. Было установлено, что территориальные органы преобразуемых Миннаца и Минрегиона считаются территориальными органами нового министерства. Предельная численность центрального аппарата Миннаца была установлена в 420 штатных единиц, а для территориальных органов 110 штатных единиц. Количество допустимых заместителей 9, из них 3 первых. Численность Коллегии 22 человека. Эти показатели были практически такими же, как в марте 1996 г. Кроме того, Миннац получил дополнительное финансирование. Все это свидетельствовало о стремлении С.В. Степашина восстановить наиболее удачную «конфигурацию» Миннаца образца 1996-1997 гг.

27 августа 1999 г. В.А. Михайлов утвердил новую структуру Миннаца*, которая значительно отличалась от предыдущей. Прежде всего было увеличено количество функциональных структурных подразделений: с 12 до 14 (из них «в чистом виде» национальной политикой занималось только 4). Департамент этнических проблем русского народа был упразднен¹²⁹¹. Вместо него был возвращен «традиционный» Департамент по делам национальностей, в составе которого был создан Отдел этнических проблем русского народа. Этот факт говорил о том, что по некоторым вопросам сохранить «преемственность» не удалось¹²⁹². В результате «русский вопрос» продержался в качестве самостоятельного направления деятельности министерства всего 9 месяцев. Департамент Северного Кавказа был сохранен (это обусловлено дальнейшей совместной работой с Р.Г. Абдулатиповым). Для

¹²⁹⁰ Постановление Правительства РФ от 03.08.1999 № 892 «Вопросы Министерства по делам федерации и национальностей Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 33, Ст. 4117.

* См. Приложение № 16.

¹²⁹¹ Печенев В.А. «Смутное время» в новейшей истории России. С. 76.

¹²⁹² Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 314.

решения вопросов местного самоуправления было создано сразу два структурных подразделения: Департамент местного самоуправления и Департамент муниципальной экономики и местных финансов. По два структурных подразделения было создано для решения вопросов региональной и федеративной политики. В целом новая структура министерства представляла собой расширенную и более дифференцированную версию структуры из мая 1996 г. Исходя из анализа структуры можно увидеть, что В.А. Михайлов пытался «объединить» национальные, федеративные и региональные аспекты государственной политики в деятельности министерства. Это было особенно важно с учетом того, что в Постановлении от 3 августа 1999 г. ничего не было сказано про региональную политику. Тем не менее В.А. Михайлов считал, что ее полное исключение может привести к серьезным проблемам.

Казалось, что благодаря отсутствию радикальных преобразований в ходе очередной смены Правительства, государственные институты национальной политики смогут снова нормально работать и решать проблемы в сфере межнациональных отношений, однако ухудшение ситуации на Северном Кавказе этому помешало. Еще в июле 1999 г. перед С.В. Степашиним была поставлена задача по стабилизации обстановки в Чеченской Республике¹²⁹³. Для этого 3 июля 1999 г. при Государственной комиссии по вопросам Северного Кавказа была создана Временная комиссия по проведению переговоров об урегулировании отношений органов государственной власти Российской Федерации с органами государственной власти Чеченской Республики во главе с В.А. Михайловым¹²⁹⁴. Российское руководство решило попробовать уже проторенный путь переговорного процесса (символичным было даже решение назначить В.А. Михайлова главой Временной комиссии по переговорам: в 1996 г. он возглавлял подобную комиссию). Однако в тот же день Совет Федерации обратился к Б.Н. Ельцину в связи с возрастанием напряженности в сопредельных с Чеченской Республикой субъектах Северного Кавказа¹²⁹⁵. Совет Федерации предложил Президенту издать указ о дополнительных мерах безопасности в Северо-Кавказском регионе. Более того, исходя из текста документа можно понять, что Совет Федерации фактически «дал добро» на денонсацию Договора от 12 мая 1997 г. Тот факт, что Совет Федерации обратился к Президенту с негласным сигналом о том, что нужно отказаться от взаимодействия с режимом А.А. Масхадова и найти другие пути урегулирования конфликта в Чеченской Республике, свидетельствовал о том, что настроения в федеральном центре к середине 1999 г. существенно изменились.

¹²⁹³ Яник А.А. История современной России. С. 515.

¹²⁹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 03.07.1999 № 1042-р «Об образовании Временной комиссии по проведению переговоров об урегулировании отношений органов государственной власти Российской Федерации с органами государственной власти Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 1999. - № 30, Ст. 3891.

¹²⁹⁵ К Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину в связи с возрастанием напряженности на территориях субъектов, прилегающих к территории Чеченской Республики [Электронный ресурс]: Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 03.07.1999 № 370-СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

Однако в августе 1999 г. мало кто думал о том, что скоро начнется череда бурных событий, которые станут началом новой эпохи в истории российской государственности. За прошедший год Россия пережила дефолт, экономический кризис и попытку импичмента Президента, а государственные институты национальной политики подверглись трем масштабным реорганизациям (апрель – май 1998 г.; сентябрь 1998 г.; май 1999 г.). Проблема заключалась не только в количестве реорганизаций, но и в их концептуальной разнонаправленности. Каждая новая реорганизация принципиально меняла подход к проведению национальной политики¹²⁹⁶: «замещение» национальной политики региональной (Минрегионнац); «кристаллизация» (т.е. «насыщение» этническим аспектом) национальной политики (Миннац при Р.Г. Абдулатипове); симбиоз национальной, федеративной и региональной политики (Миннац при В.А. Михайлове). После двух крупных «институциональных экспериментов», в мае 1999 г. институциональное положение Миннаца вернулось к «исходной точке» по состоянию на 30 апреля 1998 г. «Институциональные эксперименты» 1998-1999 г. отражали не только наличие разных подходов к национальной политике, но и общую проблему поиска для нее подходящего места в новых политических реалиях, которые принципиально отличались от того, что было в конце 1980-х – начале 1990-х гг., когда создавались первые государственные институты национальной политики.

¹²⁹⁶ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 305-306, 649.

3.5. Попытка организационной «перестройки» в сфере межнациональных отношений в условиях формирования нового политического курса российского руководства и последующий отказ от проведения государственной национальной политики (август 1999 г. – декабрь 2001 г.)

Несмотря на то, что на протяжении первой половины 1999 г. ситуация на Северном Кавказе становилась все хуже, российское руководство было не готово к новой военной операции в Чеченской Республике из-за страха снова «увязнуть» в конфликте, как это было во время Первой чеченской войны. Однако с учетом того, что за «чеченское межсезонье» 1996-1999 гг. Чеченская Республика превратилась в центр работоторговли, бандитизма, ваххабизма и международного терроризма¹²⁹⁷, криминальное влияние которого распространялось на весь Северный Кавказ, выбора на самом деле не оставалось. Тем не менее катализатором, побудившим федеральный центр к активным действиям, стали внешние события. 2-4 августа 1999 г. в Цумандинском районе Дагестана произошли столкновения милиции с местными ваххабитами из «Кадарской зоны»¹²⁹⁸. Для оказания им помощи 7 августа 1999 г. отряд Ш.С. Басаева и Хаттаба вторгся в Дагестан и захватил несколько сел. Спустя два дня Б.Н. Ельцин отправил в отставку Правительство во главе со С.В. Степашиным и назначил и.о. Председателя Правительства В.В. Путина¹²⁹⁹. При этом Б.Н. Ельцин не просто заменил С.В. Степашина, но и выступил перед населением по телевидению¹³⁰⁰, где представил В.В. Путина как кандидата в Президенты на выборах 2000 г. и де-факто как своего преемника¹³⁰¹.

После назначения В.В. Путин заявил о том, что будет последовательно и твердо действовать при ликвидации угрозы ваххабизма в Дагестане¹³⁰². В течение последующего месяца было проведено две контртеррористические операции на территории республики¹³⁰³, которые закончились в середине сентября 1999 г. победой России. После этого российское руководство должно было принять решение о начале военной операции в Чеченской Республике. Одним из активных сторонников начала военной операции был В.В. Путин,

¹²⁹⁷ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 319-326; Добаев И. Исламистское движение на Северном Кавказе. С. 168; Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте. С. 7, 196, 414-415, 451.

¹²⁹⁸ Яник А.А. История современной России. С. 516.

¹²⁹⁹ Указ Президента РФ от 09.08.1999 № 1012 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 32, Ст. 4048.

¹³⁰⁰ Газета «Коммерсантъ» от 10.08.1999.

¹³⁰¹ Яник А.А. История современной России. С. 517.

¹³⁰² Согрин В.В. Политическая история современной России. С. 221-222; Яник А.А. История современной России. С. 519.

¹³⁰³ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 339-340; Рамазанова Д.Ш. Дагестан в составе России: административно-политический статус территории и актуальные проблемы национальной политики (1921-2017 гг.): диссертация... доктора историч. наук, Махачкала, 2019. С. 257.

который сумел уговорить Б.Н. Ельцина дать согласие на ее проведение¹³⁰⁴. После этого В.В. Путин выступил 14 сентября 1999 г. в Государственной Думе, а 17 сентября 1999 г. в Совете Федерации. Первым отреагировал Совет Федерации, который негласно дал понять, что, если Президент и Правительство примут решение о начале военной операции, Совет Федерации его поддержит¹³⁰⁵. Государственная Дума не хотела поддерживать Б.Н. Ельцина, но была вынуждена поддержать *«принятые в последнее время решительные и жесткие меры Правительства...»*¹³⁰⁶ после того, как стало понятно, что решение о начале военной операции будет принято и без одобрения депутатов¹³⁰⁷. Это было связано с тем, что Государственной Думе следовало учитывать тот факт, что в отличие от ситуации 1994 г., российское общество выступало за проведение военной операции в Чеченской Республике, особенно после серии терактов в российских городах¹³⁰⁸.

30 сентября 1999 г. начался ввод российских войск в Чеченскую Республику. 15 октября 1999 г. была создана должность Полномочного Представителя Правительства в Чеченской Республике, на которую был назначен Н.П. Кошман¹³⁰⁹, в чьи задачи входило¹³¹⁰: раздача гуманитарной помощи; выполнение социальных обязательств; строительные работы; восстановление инфраструктуры; содействие восстановлению местной гражданской власти. К 16 октября 1999 г. российские войска заняли более 2/3 территорий республики, а еще через два дня подошли к Грозному. 23 октября 1999 г. Правительство заявило о том, что федеральный центр не намерен останавливать военную операцию и продолжит *«действовать столь же решительно и жестко»*¹³¹¹. Вскоре после этого Государственная Дума поддержала Заявление Правительства и оценила действия российских войск как правомерные¹³¹². Депутаты отказались от своей прошлой позиции, высказав прямую поддержку действиям Правительства. Это было связано с тем, что спустя месяц после начала военной операции стало понятно, что Правительство намерено довести дело до конца, а российское общество показывает широкую

¹³⁰⁴ Трошев Г.Н. Моя война. Чеченский дневник окопного генерала. Москва, 2001. С. 259.

¹³⁰⁵ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 17.09.1999 № 378-СФ «О положении на Северном Кавказе и о принимаемых федеральными органами государственной власти мерах в связи с возникновением угрозы национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 39, Ст. 4577.

¹³⁰⁶ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 29.09.1999 № 4378-П ГД «О ситуации на Северном Кавказе» // СЗ РФ. – 1999. - № 41, Ст. 4886.

¹³⁰⁷ Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте. С. 9; Яник А.А. История современной России. С. 521-522.

¹³⁰⁸ Колтон Т. Ельцин. С. 544; Яник А.А. История современной России. С. 520-521.

¹³⁰⁹ Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1380 «О Заместителе Председателя Правительства Российской Федерации - полномочном представителе Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1999. - № 42, Ст. 5015.

¹³¹⁰ ГА РФ. Ф. 10107. Оп. 1. Д. 55. Лл. 11-14, 18-20, 38-39; Там же. Д. 58. Лл. 2-4, 6-27.

¹³¹¹ Заявление Правительства РФ от 23.10.1999 «О ситуации в Чеченской Республике и мерах по ее урегулированию» // Российская газета от 23.10.1999.

¹³¹² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ 29.10.1999 № 4494-П ГД «О Заявлении Правительства Российской Федерации о ситуации в Чеченской Республике и мерах по ее урегулированию» // СЗ РФ. – 1999. - № 46, Ст. 5528.

поддержку новому жесткому курсу¹³¹³. На фоне успехов российской армии, а также благодаря «полевой дипломатии» Г.Н. Трошева и В.А. Шаманова, на сторону федерального центра стали добровольно переходить отдельные населенные пункты и даже целые районы Чеченской Республики¹³¹⁴. После того, как к России присоединились братья Ямадаевы и А.А. Кадыров, начался и процесс перехода на сторону России некоторых полевых командиров¹³¹⁵. В свою очередь А.А. Кадыров из-за своего высокого авторитета среди чеченского населения стал ключевой пророссийской фигурой на освобожденных территориях. К декабрю 1999 г. была сформирована Временная администрация Чеченской Республики¹³¹⁶, задача которой заключалась в восстановлении органов государственной власти в республике.

В сентябре – декабре 1999 г. активность государственных институтов национальной политики заметно снизилась. Важно отметить, что на этот раз Миннац не привлекался к процессам, происходящим в Чеченской Республике. Это было связано с тем, что перед началом Первой чеченской войны министерством руководил Н.Д. Егоров, который реорганизовал его деятельность для выполнения специальных задач по снабжению и финансированию антидудаевской оппозиции. В 1999 г. Миннац застал начало Второй чеченской войны в другом качестве. В.А. Михайлов был известен как организатор переговорного процесса 1996 г., поэтому в июле 1999 г. С.В. Степашин и пригласил его снова возглавить переговоры. Однако после того, как С.В. Степашин был снят с должности, а переговоры перестали быть актуальны, привлекать В.А. Михайлова к решению «чеченского вопроса» было больше не нужно. Российское руководство не рассматривало Миннац как орган, чье «присутствие» необходимо в зоне боевых действий. В связи с этим министерство практически не привлекали к восстановлению Чеченской Республики, как это было в 1994-1996 гг. Этим занималось Представительство Правительства в Чеченской Республике во главе с Н.П. Кошманом.

В связи с тем, что Миннац находился в отдалении от бурных событий на Северном Кавказе, он занимался другими вопросами. В сентябре – октябре 1999 г. в Миннаце была проведена очередная реорганизация территориальных органов. В.А. Михайлов хотел создать сеть специальных региональных подразделений, с помощью которых можно было бы быстро и гибко реагировать на возникающие в регионах межнациональные конфликты¹³¹⁷. В октябре 1999 г. он инициировал создание постоянно действующего межрегионального

¹³¹³ *Ободец Б.А.* Консолидация российского общества в первый президентский срок В.В. Путина // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение. – 2016. – № 3 (5). – С. 137.

¹³¹⁴ *Алехин Т.Г.* По ту сторону чеченской войны. С. 86-91; *Бугай Н.Ф.* Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 265-266.

¹³¹⁵ *Трошев Г.Н.* Моя война. Чеченский дневник окопного генерала. С. 281.

¹³¹⁶ ГА РФ. Ф. 10107. Оп. 1. Д. 55. Лл. 38-39.

¹³¹⁷ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 92. Лл. 88-94.

Консультативного совета по проблемам тюркских народов России¹³¹⁸. Кроме того, Миннац работал над проблемами «немецкого вопроса»¹³¹⁹ (в частности, был создан Общественный совет российских немцев¹³²⁰), который обострился из-за конфликта федерального центра с Федеральной национально-культурной автономией «Российские немцы». Дело в том, что «Российские немцы» хотели получить от Правительства и Миннаца дополнительное финансирование, а также значительно расширить свои административные преференции по сравнению с другими немецкими организациями¹³²¹.

Стоит отметить, что во время конфликта с «Российскими немцами» риторика Миннаца резко ужесточилась¹³²², что говорило о том, что новый более жесткий курс российского руководства влияет и на министерство. Росла нетерпимость государственных институтов национальной политики к проявлениям этнонационализма, сепаратизма, лоббизма и попыткам шантажа федерального центра. Пользуясь общественной поддержкой Правительство активизировало свои усилия по укреплению позиций федерального центра. 6 октября 1999 г. был принят ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹³²³. Скорость его рассмотрения (Государственная Дума приняла проект 22 сентября 1999 г.) свидетельствовала о наличии консенсуса в отношении этого документа в разных органах власти. Этот закон продолжил курс российского руководства на унификацию федеративных отношений между федеральным центром и субъектами федерации. В новом законе были провозглашены следующие принципы деятельности органов государственной власти субъектов федерации: 1) признание государственной и территориальной целостности России; 2) распространение суверенитета России на всю ее территорию; 3) верховенство Конституции и федеральных законов; 4) единство системы государственной власти; 5) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; б) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов федерации принадлежащих им полномочий. Последние два пункта имели важное значение в связи с тем, что в некоторых регионах сложилась ситуация, когда исполнительная ветвь власти де-факто контролировала законодательную. Главной задачей этого закона было создание правовой базы для борьбы с нарушениями Конституции и федерального законодательства со стороны регионов.

¹³¹⁸ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 92. Лл. 117-119.

¹³¹⁹ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 92. Лл. 98-99.

¹³²⁰ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 92. Лл. 43-46.

¹³²¹ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 74. Лл. 18-19, 24-25.

¹³²² ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 74. Лл. 22-23.

¹³²³ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 42, Ст. 5005.

На фоне происходящих событий в ноябре – декабре 1999 г. шла подготовка к выборам в Государственную Думу III созыва. Изначально считалось, что лидерами выборов будут КПРФ и «Отечество – Вся Россия» (ОВР)¹³²⁴, однако после того, как 24 ноября 1999 г. В.В. Путин публично поддержал «Единство»¹³²⁵ (партия создавалась специально «под него»), ее рейтинги поползли вверх. На выборах 19 декабря 1999 г. «Единство» стало второй партией после КПРФ. Ее успех был связан с высокой популярностью В.В. Путина, которая росла за счет успехов в Чеченской Республике. 30 декабря 1999 г. была опубликована программная статья В.В. Путина «Россия на рубеже тысячелетий»¹³²⁶, в которой были определены первоочередные задачи федерального центра: 1) создание сильной государственной власти и укрепление государственных институтов; 2) совершенствование федеративных отношений; 3) усиление борьбы с нарушениями Конституции. На следующий день в новогоднем обращении к населению Б.Н. Ельцин объявил о том, что уходит в отставку¹³²⁷. Кроме того, он объявил о том, что возлагает на В.В. Путина и.о. Президента до проведения досрочных выборов в марте 2000 г.¹³²⁸ После этого с новогодним обращением выступил сам В.В. Путин¹³²⁹, который подчеркнул, что российское руководство продолжит проводить жесткий курс по укреплению позиций федерального центра. В результате Россия встретила новый год с новым руководителем и новыми надеждами. Однако государственные институты национальной политики «встречали» 2000 г. неуверенно, ожидая, что будет дальше с национальной, федеративной и региональной политикой при новом российском руководстве.

Первые перемены не заставили себя долго ждать. 6 января 2000 г. В.А. Михайлов был освобожден от должности руководителя Миннаца¹³³⁰, а на его место был назначен дипломат А.В. Блохин¹³³¹. Столь необычный выбор нового руководителя мог говорить о том, что у российского руководства пока что не было четкого понимания того, какое место должен занять Миннац в системе органов власти с учетом нового политического курса. Стоит отметить, что назначение всех предыдущих руководителей Миннаца преследовало определенные политические цели. На этот раз смена происходила без видимых изменений концептуальных

¹³²⁴ Цыбульский И.И. Сергей Степашин. С. 230-231.

¹³²⁵ Владимир Путин будет голосовать за «Единство» // Первый канал [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: https://www.1tv.ru/news/1999-11-24/291638-vladimir_putin_budet_golosovat_za_edinstvo (дата обращения 11.08.2022).

¹³²⁶ Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millenium.html (дата обращения 13.08.2022).

¹³²⁷ Заявление Бориса Ельцина // kremlin.ru [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24080> (дата обращения 13.08.2022).

¹³²⁸ Указ Президента РФ от 31.12.1999 № 1762 «О временном возложении полномочий Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 1, Ст. 110.

¹³²⁹ Новогоднее обращение исполняющего обязанности Президента Владимира Путина к гражданам России // kremlin.ru [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22280> (дата обращения 13.08.2022).

¹³³⁰ Указ Президента РФ от 06.01.2000 № 16 «О Михайлове В.А.» // СЗ РФ. – 2000. – № 2, Ст. 207.

¹³³¹ Указ Президента РФ от 06.01.2000 № 17 «О Министре по делам федерации и национальностей Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 2, Ст. 208.

взглядов российского руководства. Однако, если рассматривать это событие с позиции уже известных нам фактов, можно предположить, что специфика нового назначения и была отражением нового курса российского руководства. Оно происходило без каких-либо концептуальных заявлений, а главное касалось смены политического деятеля (В.А. Михайлов) на государственного функционера (А.В. Блохин), что могло отразить стремление федерального центра начать процесс деполитизации сферы межнациональных отношений. Российское руководство могло поставить А.В. Блохина именно для того, чтобы Миннац перестал быть «политическим субъектом» и стал обычной «функциональной составляющей» в единой системе государственного управления в рамках процесса укрепления вертикали власти.

19 января 2000 г. Правительство утвердило новое Положение о Миннаце¹³³², в котором практически дословно повторялось определение министерства из Постановления от 3 августа 1999 г. Более того, в Положении указывалось, что основными задачами Миннаца являются: 1) проведение государственной политики в области федеративных и национальных отношений, местного самоуправления; 2) формирование правовых, организационных и социально-экономических основ федеративных и национальных отношений, а также местного самоуправления; 3) объединение усилий органов государственной власти, политических, общественных организаций и движений, а также религиозных объединений для достижения межнационального согласия; 4) выработка государственных мер для предупреждения межнациональных конфликтов; 5) прогнозирование развития политических процессов в регионах России, содействие проведению экономических и социальных реформ, расширению интеграционных процессов и межрегионального сотрудничества. Таким образом принципиальных изменений в задачах Миннаца не произошло и его «национально-федеративный уклон» сохранился. В Положении было прописано 22 функции министерства, большая часть которых касалась национальной и федеративной политики, однако были функции и по региональной политике. Отметим, что функции были прописаны так, что они одновременно могли относиться к нескольким направлениям государственной политики. Можно считать это положительной тенденцией, которая говорила о том, что в Положении учитываются сложные взаимосвязи между национальной, федеративной и региональной политикой.

Одновременно с утверждением Положения о Миннаце были образованы комитеты Государственной Думы III созыва¹³³³: Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками

¹³³² Постановление Правительства РФ от 19.01.2000 № 45 «Об утверждении Положения о Министерстве по делам федерации и национальностей Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 4, Ст. 397.

¹³³³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18.01.2000 № 7-III ГД «Об образовании комитетов Государственной Думы» // СЗ РФ. – 2000. - № 4, Ст. 361.

(Б.Н. Пастухов¹³³⁴); Комитет по делам Федерации и региональной политике (Л.А. Иванченко¹³³⁵); Комитет по проблемам Севера и Дальнего Востока (В.Н. Пивненко); Комитет по делам национальностей (А.Н. Ткачев¹³³⁶ до 14 декабря 2000 г.¹³³⁷; с 25 января 2001 г. В.И. Никитин¹³³⁸). За 2000-2001 гг. в комитетах Государственной Думы III созыва были созданы следующие подкомитеты:

- Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками: по делам Союзного государства Россия и Белоруссия (17 февраля 2000 г.; Г.И. Чуркин¹³³⁹); по связям с соотечественниками и миграционной политике (В.С. Никитин); по экономическим вопросам (30 марта 2000 г.; А.А. Сизов¹³⁴⁰).

- Комитет по делам Федерации и региональной политике: по вопросам организации системы государственной власти в Российской Федерации и государственной службы Российской Федерации (17 февраля 2000 г.; В.Н. Южаков¹³⁴¹); по межбюджетным отношениям и целевым программам развития регионов (В.А. Рыжков); по конституционным основам федерализма и федеративных отношений (24 февраля 2000 г.; В.Н. Лысенко¹³⁴²); по социально-экономическому развитию регионов и межрегиональным связям (А.А. Климов).

- Комитет по проблемам Севера и Дальнего Востока: в связи с малочисленностью комитета подкомитеты в 2000-2001 гг. не создавались.

- Комитет по делам национальностей: по проблемам Северного Кавказа, репрессированных народов, беженцев и вынужденных переселенцев (8 февраля 2000 г.; В.И. Никитин¹³⁴³); по национально-культурному развитию русского и других народов Российской Федерации (С.К. Смирнова); по проблемам языковой политики, нацменьшинств и коренных малочисленных народов (К.А. Бичелдей).

Внешне структура комитетов Государственной Думы III созыва не отличалась от структуры комитетов II созыва, однако внутренние отличия были достаточно существенными.

¹³³⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 09.02.2000 № 31-III ГД «О председателе Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками» // СЗ РФ. – 2000. - № 7, Ст. 789.

¹³³⁵ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19.01.2000 № 13-III ГД «О председателях комитетов Государственной Думы и председателе Мандатной комиссии Государственной Думы» // СЗ РФ. – 2000. - № 4, Ст. 367.

¹³³⁶ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 26.01.2000 № 15-III ГД «О председателях комитетов Государственной Думы» // СЗ РФ. – 2000. - № 5, Ст. 467.

¹³³⁷ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 14.12.2000 № 928-III ГД «О досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Ткачева Александра Николаевича» // СЗ РФ. – 2000. - № 52, Ст. 5087.

¹³³⁸ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25.01.2001 № 1075-III ГД «О председателе Комитета Государственной Думы по делам национальностей» // СЗ РФ. – 2001. - № 6, Ст. 531.

¹³³⁹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 5885. Лл. 1-7.

¹³⁴⁰ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 5887. Лл. 1-5.

¹³⁴¹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 6108. Лл. 41-45.

¹³⁴² ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 6108. Лл. 108-110.

¹³⁴³ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 6024. Лл. 31-33.

Во-первых, численность Комитета Государственной Думы по проблемам Севера и Дальнего Востока сильно сократилась, что говорило о снижении интереса депутатов к проблемам Севера. Кроме того, сфера деятельности этого Комитета была сокращена и сведена к работе с социально-экономической спецификой Севера («этническая составляющая» была практически исключена)¹³⁴⁴. Во-вторых, Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике значительно расширил свою деятельность¹³⁴⁵. Достаточно сказать, что на 1-м полугодие 2000 г. у него было запланировано участие в разработке более 50 законопроектов¹³⁴⁶ (такой «взрывной рост» деятельности демонстрировал и аналогичный Комитет в Совете Федерации, в котором велась работа над 75 законопроектами¹³⁴⁷). В-третьих, в Комитете Государственной Думы по делам национальностей, наоборот, интенсивность законодательной работы резко снизилась, а круг прорабатываемых вопросов сократился до профильных, в результате чего из деятельности Комитета была исключена работа над законопроектами по федеративной и региональной политике¹³⁴⁸.

Несмотря на то, что действия российского руководства говорили о снижении интереса к сфере межнациональных отношений, А.В. Блохин попытался озвучить в Правительстве некоторые проблемы при реализации национальной политики. 28 января 2000 г. Миннац поднял вопрос о необходимости воссоздания Правительственной комиссии по реализации Концепции государственной национальной политики России¹³⁴⁹. 8 февраля 2000 г. на совместном заседании с Комитетом Государственной Думы по делам национальностей А.В. Блохин заявил о том, что ключевыми проблемами при реализации Концепции являются нехватка средств и отсутствие конкретных исполнителей, ответственных за определенные направления ее реализации¹³⁵⁰. Он подчеркивал, что средств на реализацию Концепции не выделяют, Правительственная комиссия по ее реализации ликвидирована, Фонд национально-культурного возрождения народов России не функционирует, а работа Правительственной комиссии по проблемам соотечественников за рубежом парализована. В феврале – марте 2000 г. А.В. Блохин попытался улучшить ситуацию с финансированием Миннаца¹³⁵¹. Комитет Государственной Думы по делам национальностей предлагал назначить специального куратора по вопросам финансирования мероприятий в сфере межнациональных отношений, но это предложение не нашло поддержки в Правительстве¹³⁵². При этом на большинство просьб А.В.

¹³⁴⁴ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 7103. Лл. 164-180.

¹³⁴⁵ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 6108. Лл. 1-3.

¹³⁴⁶ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 3427. Лл. 119-129.

¹³⁴⁷ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 3457. Лл. 1-14.

¹³⁴⁸ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 6024. Л. 163.

¹³⁴⁹ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 230. Л. 18.

¹³⁵⁰ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 6024. Лл. 1-26.

¹³⁵¹ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 197. Лл. 2-45.

¹³⁵² ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 6025. Лл. 1-5, 76-83.

Блохина Минфин отвечал отказами без объяснения причины, что, вероятно, могло говорить о том, что в Правительстве было принято «негласное решение» не давать дополнительного финансирования на мероприятия по реализации национальной политики¹³⁵³.

В связи с тем, что федеративная политика была одним из основных направлений деятельности Миннаца, А.В. Блохин в феврале – марте 2000 г. занялся проблемой, связанной с пролонгацией договоров с субъектами федерации¹³⁵⁴. Миннац подготовил для Правительства доклад о ходе соблюдения договоров с субъектами федерации, в котором было сказано о том, что большинство договоров не соответствует Конституции¹³⁵⁵. В докладе говорилось о том, что за 1994-2000 гг. было заключено 42 договора: в 1994 – 3; 1995 – 5; 1996 – 17; 1997 – 12; 1998 – 5. В 1999 – ни одного. По итогам доклада можно было понять, что после достижения «пика» в 1996-1997 гг., практика «договорного федерализма» пошла на спад. Таким образом «сворачивание» этой практики началось еще до В.В. Путина, что подтверждало тот факт, что осторожные действия российского руководства в 1997-1999 гг. по усилению контроля за деятельностью субъектов федерации работали.

Однако на тот момент российское руководство все еще было занято проведением военной операции в Чеченской Республике, поэтому решение вопроса о полном прекращении практики «договорного федерализма» переносилось на будущее. С начала 2000 г. продолжалась активная деятельность Правительственной комиссии по нормализации общественно-политической ситуации на территории Чеченской Республики во главе с Н.П. Кошманом¹³⁵⁶. Работа этой Правительственной комиссии была связана не только с гуманитарными акциями федерального центра¹³⁵⁷, но и со стремлением российского руководства вовлечь население Чеченской Республики в процесс стабилизации ситуации. Примечательно, что 4 февраля 2000 г. была создана рабочая группа по формированию органов власти в Чеченской Республике, к работе которой впервые с момента начала военной операции был привлечен Миннац¹³⁵⁸. Несмотря на то, что участие министерства было ограниченным, по крайней мере произошел отказ от полного игнорирования Миннаца со стороны нового российского руководства. Основные усилия Миннаца должны были сосредоточиться вокруг подготовки культурных и гуманитарных мероприятий в Чеченской Республике, а также выработки рекомендаций по урегулированию локальных конфликтов на освобожденных территориях.

¹³⁵³ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 6104. Лл. 32-33.

¹³⁵⁴ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 163. Лл. 3-4.

¹³⁵⁵ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 101. Лл. 1-26.

¹³⁵⁶ Постановление Правительства РФ от 14.01.2000 № 33 «О Правительственной комиссии по нормализации общественно-политической ситуации на территории Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 2000. – № 3, Ст. 281.

¹³⁵⁷ ГА РФ. Ф. 10107. Оп. 1. Д. 106. Лл. 1-16.

¹³⁵⁸ ГА РФ. Ф. 10107. Оп. 1. Д. 106. Лл. 43-63.

К середине марта 2000 г. завершились крупномасштабные боевые действия в Чеченской Республике¹³⁵⁹. На фоне этих событий 26 марта 2000 г. В.В. Путин победил на выборах Президента¹³⁶⁰. После этого начался этап «официального» формирования нового курса российского руководства по национальной, федеративной и региональной политике. В марте – мае 2000 г. началось внедрение единого подхода к взаимодействию с субъектами федерации¹³⁶¹: была проведена компания по отмене неконституционных решений региональных руководителей; субъектам федерации было указано привести свое законодательство в соответствие с Конституцией и федеральными законами. 13 мая 2000 г. был образован институт Полномочных Представителей Президента в федеральных округах¹³⁶². Созданная система федеральных округов представляла собой промежуточное звено управления между федеральным центром и субъектами федерации. Полномочные Представители Президента в федеральных округах получили широкие полномочия, которые давали им возможность контролировать деятельность региональных органов власти. В их задачи входило «продвижение» президентского курса в регионах и контроль за исполнением решений федеральных органов исполнительной власти. Стоит отметить, что 4 из 7 назначенных Полномочных Представителей Президента в федеральных округах были представителями силового блока¹³⁶³. В 2000-2002 гг. при некоторых федеральных округах были созданы экспертные структуры по национальной и федеративной политике. Таким образом выстраивалась специфическая президентская вертикаль власти (Президент – Полномочные Представители в федеральных округах – экспертные структуры при них), в которой решения по вопросам межнациональных отношений могли приниматься без согласования с кем-либо еще.

Одновременно с этим началось новое обострение «русского вопроса». Дело в том, что в 1999 г. было создано 4 региональных национально-культурных автономий русских, которые попытались получить статус федеральной национально-культурной автономии, но Минюст, вопреки ФЗ «О национально-культурной автономии», в регистрации отказал. В апреле – мае 2000 г. проблема «добралась» до Государственной Думы¹³⁶⁴, в которой был поднят вопрос о том, могут ли русские создавать свои национально-культурные автономии. Это побудило депутатов к обсуждению и других проблем, связанных национально-культурными автономиями: обосновано ли создание нескольких национально-культурных автономий одного

¹³⁵⁹ Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 266.

¹³⁶⁰ Ободец Б.А. Консолидация российского общества в первый президентский срок В.В. Путина. С. 139; Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 510.

¹³⁶¹ Зорин В.Ю. От национальной политики к этнокультурной. С. 143-144; Трофимов Е.Н. Политико-правовые основы управления национальными процессами в России. С. 258.

¹³⁶² Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. – 2000. - № 20, Ст. 2112.

¹³⁶³ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 511-512.

¹³⁶⁴ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 188. Лл. 1-83.

этноса на одной территории; должно ли быть обязательным членство в них; должно ли государство финансировать их деятельность; имеют ли они право участвовать в политической деятельности. В мае 2000 г. было предложено внести изменения в ФЗ «О национально-культурной автономии»¹³⁶⁵. Депутаты и представители Миннаца предлагали ввести понятие «субъект права на национально-культурную автономию» (т.е. указать тех, кто имеет право ее создавать), а также оформить механизмы взаимодействия национально-культурных автономий между собой и упростить порядок их регистрации. В 2000 г. внести изменения не удалось из-за сопротивления левых фракций, однако 10 ноября 2003 г., после двух лет острых споров, был принят ФЗ «О внесении изменений...»¹³⁶⁶. В принятом законе было установлено, что национально-культурную автономию может создавать любая этническая общность, которая на определенной территории является меньшинством. Это значит, что русским де-юре было отказано в возможности создавать федеральную национально-культурную автономию, но им сохранили возможность создавать местные и региональные¹³⁶⁷. Однако на практике федеральный центр продолжил препятствовать созданию региональных национально-культурных автономий русских¹³⁶⁸. В итоге по состоянию на 2024 г. из 1319 национально-культурных автономий в России только 2 русских (Калининградская и Курганская области).

17 мая 2000 г. была проведена новая реорганизация федеральных органов исполнительной власти¹³⁶⁹: Минсотрудничество, Федеральная миграционная служба и Госкомсевер были упразднены; Миннац был преобразован в Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (Минфедерации России), которому передали функции упраздняемой Федеральной миграционной службы и часть функций упраздняемого Госкомсевера. Новая реорганизация отражала серьезные изменения в национальной, федеративной и региональной политике. Если передача функций упраздненного Минсотрудничества в Минэкономразвитие и МИД выглядела закономерной и в определенной мере оправданной, то в отношении остальных реорганизованных государственных институтов все было намного сложнее. Очередное упразднение Госкомсевера стало причиной протеста руководителей северных регионов, некоторых депутатов Государственной Думы и Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России¹³⁷⁰. Однако на этот раз степень недовольства была намного ниже, чем

¹³⁶⁵ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 140. Лл. 12-21.

¹³⁶⁶ Федеральный закон от 10.11.2003 № 136-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. – 2003. - № 46, Ст. 4432.

¹³⁶⁷ Горохова Е.Ю. Национальная политика Российской Федерации в 1991-2000 гг. С. 118-120.

¹³⁶⁸ Дискриминация // Независимая газета [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: https://www.ng.ru/ideas/2001-02-08/8_discrimination.html (дата обращения 21.09.2022).

¹³⁶⁹ Указ Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2000. - № 21, Ст. 2168.

¹³⁷⁰ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 185. Лл. 42-43.

во время предыдущих упразднений¹³⁷¹, что, вероятно, могло быть связано с тем, что упраздняемый Госкомсевер уже давно являлся «аутсайдером» при решении проблем коренных малочисленных народов Севера, и поэтому его упразднение было уже не столь болезненно для этой сферы. Тем не менее упразднение Госкомсевера говорило об отказе федерального центра от политики государственного протекционизма на Севере. Социально-экономические функции Госкомсевера передавались в Минэкономразвития, который в отличие от существовавшего в прошлом Минрегиона не предполагал в своей деятельности никакой «северной специфики».

Другой проблемой стало упразднение Федеральной миграционной службы. Несмотря на то, что к ее работе было много претензий в 1997-1999 гг., следует понимать, что основная причина этого крылась в нехватке средств и отсутствии единых принципов миграционной политики. После упразднения Федеральной миграционной службы и передачи ее функций в Минфедерации, в миграционной сфере начались серьезные проблемы, а работа миграционных структур в регионах была парализована¹³⁷². Это было связано с несколькими причинами: 1) после упразднения Федеральной миграционной службы начался процесс по ликвидации ее территориальных органов, которые потом Минфедерации пришлось формировать заново¹³⁷³; 2) ликвидационные мероприятия Федеральной миграционной службы проходили с огромными трудностями и растянулись на 19 месяцев вплоть до декабря 2001 г.¹³⁷⁴; 3) миграционные функции Минфедерации были прописаны только спустя полгода после создания министерства¹³⁷⁵. В результате в 2000-2002 гг. ситуация в миграционной сфере ухудшилась и стала причиной роста радикальных настроений среди коренного населения России¹³⁷⁶. При этом передача миграционных функций в Минфедерации была проблематична и для самого министерства, на который был возложен огромный объем нагрузки в сфере миграционных мероприятий. Из-за этого Минфедерации было вынуждено направить основные усилия на решение миграционных проблем, что ухудшило качество работы на других направлениях.

17 мая 2000 г. В.В. Путин выступил на телевидении с обращением к населению России¹³⁷⁷, в котором заявил о том, что нужно изменить принцип формирования Совета Федерации, сделав его состав профессиональным. Кроме того, В.В. Путин предложил разработать порядок отстранения от должности руководителей субъектов федерации и роспуска

¹³⁷¹ Тураев В.А. Коренные малочисленные народы и государства. С. 113-114.

¹³⁷² Осадчая Г.И. Постсоветская Россия: особенности миграционных процессов и политики // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура. – 2016. – № 3 (56). – С. 65.

¹³⁷³ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 151. Л. 22.

¹³⁷⁴ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 151. Лл. 2-122.

¹³⁷⁵ Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты. Москва, 2005. С. 133.

¹³⁷⁶ Минева Е.К., Путьшев И.В., Кадышев Е.Н. Национальная политика России в конце XX – нач. XXI века. С. 104.

¹³⁷⁷ Телевизионное обращение Президента РФ от 17.05.2000 // сайт Администрации Президента России [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21440> (дата обращения 12.08.2022).

законодательных собраний, принимающих акты, противоречащие Конституции и федеральным законам (29 июля 2000 г. был принят ФЗ «О внесении изменений...»¹³⁷⁸, с помощью которого у федерального центра появились эффективные инструменты контроля за деятельностью регионов в начале 2000-х гг.). Это выступление стало официальной программой В.В. Путина, который публично провозгласил новый курс федерального центра в отношении субъектов федерации. Он подчеркнул, что *«время вынужденных компромиссов...ведущих к нестабильности, прошло»*, указав на то, что практика «договорного федерализма» существовала из-за слабости федерального центра, не имеющего другого способа сохранить государство. Что касается «двойного» статуса членов Совета Федерации, то он являлся причиной двух проблем: 1) занятость членов Совета Федерации их основной работой в качестве руководителей субъектов федерации приводила к тому, что законодательством в основном занимались их доверенные лица, а также сотрудники комитетов и Аппарата Совета Федерации; 2) другой проблемой было то, что члены Совета Федерации представляли сразу две ветви власти, что превращало Совет Федерации в огромный «лоббистский институт» для защиты интересов регионов, которые далеко не всегда совпадали с нуждами всего государства, не говоря уже о том, что это противоречило конституционным основам России.

В Государственной Думе проект ФЗ «О порядке формирования...» был принят без особых проблем¹³⁷⁹, однако 28 июня 2000 г. Совет Федерации его отклонил, указав на то, что проект затрагивает основы конституционного строя¹³⁸⁰. 7 июля 2000 г. Совет Федерации обратился к Президенту, указав на то, что принятие проекта приведет к ослаблению роли Совета Федерации как института представительства субъектов федерации в системе федеральных органов государственной власти¹³⁸¹. На следующий день В.В. Путин выступил с Посланием перед Федеральным Собранием, в котором сказал о том, что обвинения федерального центра в попытках ослабления субъектов федерации безосновательны¹³⁸². Он подчеркнул, что федеральная власть должна иметь право на наведение порядка в тех случаях, когда нарушается Конституция. Упомянув о реформе Совета Федерации, В.В. Путин

¹³⁷⁸ Федеральный закон от 29.07.2000 № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 31, Ст. 3205.

¹³⁷⁹ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. С. 513.

¹³⁸⁰ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 28.06.2000 № 191-СФ «О Федеральном законе «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 28, Ст. 2906.

¹³⁸¹ К Президенту Российской Федерации В. В. Путину в связи с принятием Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении проекта федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 07.07.2000 № 168-И СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

¹³⁸² Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // kremlin.ru [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21480> (дата обращения 16.07.2022).

подчеркнул, что настаивает на ней, но вместе с тем согласен с предложением региональных руководителей о создании Государственного совета при Президенте. После Послания В.В. Путин более двух недель вел переговоры с Советом Федерации с целью добиться от них согласия на проведение реформы. 26 июля 2000 г. Совет Федерации одобрил проект ФЗ «О порядке формирования...»¹³⁸³. На следующий день Президент одобрил создание Государственного Совета и предложил палатам Федерального Собрания подготовить предложения о его статусе и составе¹³⁸⁴. В итоге 5 августа 2000 г. был подписан ФЗ «О порядке формирования...»¹³⁸⁵, согласно которому состав Совета Федерации отныне формировался следующим образом: по два человека от каждого субъекта федерации (один от исполнительной и один от законодательной ветви власти региона). Успешное проведение реформы Совета Федерации¹³⁸⁶ обеспечило вывод из состава палаты региональных руководителей¹³⁸⁷, что позволило ослабить Совет Федерации, увеличить влияние Президента и усилить контроль федерального центра за субъектами федерации.

Пока шла реформа Совета Федерации В.В. Путин 3 июня 2000 г. провел масштабную реорганизацию Администрации Президента¹³⁸⁸. На базе ликвидируемого Территориального управления, Управления по координации деятельности полномочных представителей Президента в регионах и Управления по вопросам местного самоуправления было создано Главное территориальное управление, одной из главных задач которого стало информационно-аналитическое и организационное обеспечение региональной и национальной политики Президента¹³⁸⁹. Другой задачей Главного территориального управления стало обеспечение взаимодействия Президента с Полномочными Представителями Президента в федеральных округах и содействие их деятельности. Таким образом создание Главного территориального управления развивало идею о формировании президентской вертикали власти в национальной, федеративной и региональной политике.

¹³⁸³ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26.07.2000 № 208-СФ «О Федеральном законе «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 31, Ст. 3210.

¹³⁸⁴ Распоряжение Президента РФ от 27.07.2000 № 313-рп «Об одобрении предложения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о создании Государственного совета Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 31, Ст. 3284.

¹³⁸⁵ Федеральный закон от 05.08.2000 № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 32, Ст. 3336.

¹³⁸⁶ *Согрин В.В.* Политическая история современной России. С. 241-242.

¹³⁸⁷ *Зорин В.Ю.* От национальной политики к этнокультурной. С. 145.

¹³⁸⁸ Указ Президента РФ от 03.06.2000 № 1013 «О формировании Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 23, Ст. 2387.

¹³⁸⁹ Указ Президента РФ от 09.11.2000 № 1856 «Об утверждении Положения о Главном территориальном управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 46, Ст. 4543.

20 июля 2000 г. был принят ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹³⁹⁰, над которым работали на протяжении нескольких лет¹³⁹¹. По своему смыслу ФЗ являлся концептуальным продолжением ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». В законе были прописаны механизмы взаимодействия органов государственной власти с общинами малочисленных народов Севера. Закон был благожелательно встречен представителями коренных малочисленных народов Севера, однако у них возникли опасения, что после упразднения Госкомсевера (несмотря на то, что его участие в защите их прав за последние годы сильно сократилось) на федеральном уровне некому будет отвечать за реализацию основных положений этого закона. В связи с этим представители коренных малочисленных народов Севера надеялись на то, что контроль за реализацией этого закона будет возложен на Минфедерации, для которого готовилось новое Положение.

Их надежды оправдались и 26 июля 2000 г. вышло Постановление Правительства¹³⁹², в котором было установлено, что Минфедерации проводит государственную политику в области федеративных, национальных отношений, местного самоуправления и миграции населения, а также обеспечивает функциональное регулирование в области создания условий для защиты прав коренных малочисленных народов Севера на социально-экономическое и культурное развитие и осуществляет координацию деятельности в этой сфере других федеральных органов исполнительной власти. Таким образом «северная проблематика» национальной политики была включена в деятельность Минфедерации. Предельная численность центрального аппарата министерства была увеличена до 637 штатных единиц (почти на 30% больше, чем в августе 1999 г.), а численность территориальных органов увеличилась до 3068 штатных единиц (за счет передачи в ведение министерства более 25 территориальных органов и подведомственных учреждений: центров временного размещения вынужденных переселенцев и мигрантов, пунктов первичного приема миграционной службы и др.). Количество заместителей было увеличено с 9 до 10. Количество первых заместителей осталось таким же – 3. Коллегия была расширена с 22 до 28 человек. В Постановлении было обозначено, что Минфедерации разрешается иметь до 15 структурных подразделений по основным направлениям деятельности министерства, не считая тех, что создаются руководством Минфедерации самостоятельно.

¹³⁹⁰ Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 30, Ст. 3122.

¹³⁹¹ Тураев В.А. Коренные малочисленные народы и государства. С. 127.

¹³⁹² Постановление Правительства РФ от 26.07.2000 № 561 «Вопросы Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 33, Ст. 3299.

31 июля 2000 г. А.В. Блохин утвердил новую структуру Минфедерации*, которая состояла из 26 структурных подразделений и стала самой большой за все время существования министерства. Прежде всего следует сказать, что за миграционную политику в новой структуре отвечало 5 структурных подразделений. В свою очередь за национальную только 2 структурных подразделения: Департамент по делам национальностей и Управление по делам коренных малочисленных народов. Департамент Северного Кавказа был упразднен. Более того, в новой структуре больше не было ни одного упоминания о Северном Кавказе, что, вероятно, говорило о том, что федеральный центр дал понять Минфедерации, что это больше не его сфера деятельности. Региональная политика была сведена к финансовым вопросам реализации федеральных программ и проектов в регионах (Департамент финансовой экспертизы и программ), а федеративная к вопросам экономических отношений (Департамент экономики федеративных отношений). Кроме того, в связи с передачей в ведение Минфедерации территориальных органов и подведомственных организаций упраздненной Федеральной миграционной службы было создано структурное подразделение по координации их деятельности. Вероятно, в связи с тем, что возросла угроза исламского терроризма, было создано самостоятельное Управление по делам религии. Характер новой структуры министерства показывал, что основное внимание в его деятельности будет уделено миграционной политике, а все остальное отойдет на второй план.

1 сентября 2000 г. был создан Государственный совет¹³⁹³, который стал совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Членами Государственного совета являлись по должности руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов федерации¹³⁹⁴. Из основных задач Государственного совета следует выделить: обсуждение важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма; содействие Президенту в разрешении разногласий между федеральными и региональными органами власти. На первом заседании Государственного совета В.В. Путин заявил, что совет является *«политическим органом стратегического значения»*¹³⁹⁵. Однако следует понимать, что Государственный совет не мог компенсировать региональным руководителям «понижение статуса» Совета Федерации в связи с тем, что новый орган не был конституционным и его статус был совещательным.

* См. Приложение № 17.

¹³⁹³ Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 36, Ст. 3633.

¹³⁹⁴ Согрин В.В. Политическая история современной России. С. 241.

¹³⁹⁵ Вступительное слово на первом заседании Государственного совета // kremlin.ru [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21122> (дата обращения 18.08.2022).

После завершения формирования Государственного Совета российское руководство обратило внимание на осетино-ингушский конфликт, решение которого затягивалось на протяжении многих лет. 20 сентября 2000 г. была создана должность специального Представителя Президента по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта¹³⁹⁶, который должен был проанализировать ситуацию в зоне конфликта и представлять интересы Президента в обеих республиках. Назначенный на эту должность А.В. Кулаковский совместно с В.Г. Казанцевым провел в сентябре – ноябре 2000 г. большую работу с руководителями Республики Северная Осетия – Алания и Республики Ингушетия, в результате чего была разработана и принята «Программа мероприятий по завершению процесса ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта...». В октябре 2000 г. в Администрации Президента был поднят вопрос о создании Межведомственной комиссии по установлению административных границ субъектов Российской Федерации¹³⁹⁷. Эта идея была поддержана и Генеральной прокуратурой, которая предложила исключить из Закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. упоминание о территориальной реабилитации и законодательно зафиксировать административные границы Республики Ингушетия¹³⁹⁸. Однако Совет Федерации считал, что административное вмешательство приведет к обострению ситуации не только в зоне осетино-ингушского конфликта, но и в других регионах, где есть потенциальные территориальные споры¹³⁹⁹. В результате из-за высокого риска спровоцировать новые межнациональные конфликты российское руководство отложило решение этого вопроса на неопределенное время.

Тем временем ситуация в Минфедерации продолжала ухудшаться. А.В. Блохин был вынужден сконцентрировать внимание министерства на решении огромного объема задач в миграционной сфере¹⁴⁰⁰. При этом работа Минфедерации на этом направлении осложнялась отсутствием четко прописанных функций министерства и неразберихой с нормативно-правовой базой в миграционной политике. Тяжелое положение Минфедерации привело к тому, что в сентябре 2000 г. в публичном пространстве появились первые призывы к упразднению министерства¹⁴⁰¹. При этом в обсуждениях выделялись две позиции: одни считали, что Минфедерации не нужно в его нынешнем состоянии и следует вернуть Миннац (позиция отдельных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, субъектов федерации и общественных организаций), другие, что Минфедерации не нужно ни в какой форме и его

¹³⁹⁶ Указ Президента РФ от 20.09.2000 № 1680 «О специальном представителе Президента Российской Федерации по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта» // СЗ РФ. – 2000. - № 39, Ст. 3858.

¹³⁹⁷ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 169. Лл. 84-85.

¹³⁹⁸ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 3436. Лл. 39-43.

¹³⁹⁹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 3445. Лл. 52-56.

¹⁴⁰⁰ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 70, 314.

¹⁴⁰¹ «Зачем нам министерство национальностей?» // Коммерсантъ. – № 175. – 2000. – С. 16.

следует упразднить, распределив его функции по другим министерствам и ведомствам (позиция большинства членов Правительства и некоторых фракций в Государственной Думе).

На фоне этих обсуждений 30 сентября 2000 г. было утверждено новое Положение о Минфедерации¹⁴⁰², в котором были обозначены новые основные задачи министерства: 1) участие в разработке и проведении государственной политики в области федеративных и национальных отношений, местного самоуправления и миграционных процессов, содействие реализации экономических, социальных и этнокультурных интересов коренных малочисленных народов; 2) участие в формировании правовых, организационных и социально-экономических основ федеративных и национальных отношений, местного самоуправления и регулирования процессов миграции; 3) подготовка предложений о приоритетных направлениях и способах реализации государственной национальной и миграционной политики; 4) координация усилий органов государственной власти, политических, общественных и религиозных объединений для достижения межнационального согласия; 5) участие в разработке и реализации мер государственного регулирования социально-экономического развития регионов России; 6) прогнозирование развития политических процессов в регионах России, содействие проведению экономических и социальных реформ (!), расширению интеграционных процессов и межрегионального сотрудничества; 7) обеспечение в пределах компетенции министерства повышения эффективности расходования средств федерального бюджета, направляемых на решение проблем в сфере федеративных отношений, региональной, национальной и миграционной политики, местного самоуправления; 8) осуществление мер по государственному регулированию процессов внешней трудовой миграции, а также по защите прав и интересов трудящихся мигрантов и предупреждению проявлений ксенофобии и других форм национальной нетерпимости; 9) организация приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев на территории России, а также оказание им помощи и содействия в обустройстве на новом месте жительства; 10) участие в проведении государственной политики, направленной на поддержку соотечественников за рубежом.

В результате получалось так, что, согласно Положению, министерство занималось: национальной, федеративной, региональной (в том числе повышением эффективности расходования бюджетных средств), миграционной политикой, вопросами местного самоуправления, политическим прогнозированием и аналитикой, и даже содействием в осуществлении социально-экономических реформ. В Положении было прописано 58 (!) функций из которых (прим. – некоторые функции «сдвоенные»): 14 относились к национальной политике, 7 к федеративной, 11 к региональной, 31 к миграционной и 10 к вопросам местного

¹⁴⁰² Постановление Правительства РФ от 30.09.2000 № 740 «Об утверждении Положения о Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 41, Ст. 4081.

самоуправления. Таким образом функции, связанные с реализацией миграционной политики, составляли 50% (!) от общего количества. Множество самых разнообразных функций превращало Минфедерации в «суперминистерство», однако оно было совсем не таким, как хотел С.М. Шахрай или Р.Г. Абдулатипов. Функционал этого «суперминистерства» выглядел как «конгломерат» разных направлений государственной политики, которые было очень тяжело объединить между собой из-за недостатка ресурсов, кадров и единых принципов работы министерства. В результате утверждение нового Положения не помогло Минфедерации систематизировать свою деятельность и улучшить качество работы, а скорее просто закрепило де-юре состояние «функционального хаоса» министерства.

Проблемы в миграционной сфере широко обсуждались в октябре 2000 г. из-за того, что ситуация становилась все более критической¹⁴⁰³. 25 октября 2000 г. Совет Федерации обратился к Президенту и Правительству с просьбой рассмотреть вопрос о восстановлении Федеральной миграционной службы¹⁴⁰⁴ (предложение поддержано не было). 1 декабря 2000 г. в Минфедерации подготовили проект «Концепции государственной миграционной политики России»¹⁴⁰⁵, в котором формулировались основные задачи и механизмы реализации миграционной политики на всех уровнях власти. Этот проект должен был помочь Минфедерации организовать работу в миграционной сфере, однако Правительство его не поддержало. 23 декабря 2000 г. при Президенте была образована рабочая группа по подготовке предложений об упорядочении иммиграции в Российскую Федерацию во главе с В.А. Блохиным¹⁴⁰⁶, которая, однако, не смогла подготовить предложения по решению проблем в миграционной сфере из-за отсутствия у ее членов единой позиции по ключевым вопросам (В.А. Блохин столкнулся с тем, что члены рабочей группы от Правительства отказываются поддерживать его предложения). В результате к концу 2000 г. улучшить ситуацию не удалось.

Проблем становилось все больше не только в миграционной сфере. После упразднения Миннаца работа по многим направлениям национальной политики «заглохла». Не удавалось вернуть в работоспособное состояние Консультативный совет по делам национально-культурных автономий, у которого на протяжении всего 2000 г. не было Председателя. Проблема заключалась в том, что при обращении членов Консультативного совета с этой проблемой в Правительство, ее «спускали» на уровень Минфедерации, которое ничем не могло помочь (министерство не имело права назначать Председателя). 28 октября 2000 г. члены

¹⁴⁰³ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 5897. Лл. 74-77.

¹⁴⁰⁴ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25.10.2000 № 273-СФ «Об информации Правительства Российской Федерации о мерах, принимаемых по нормализации миграционной ситуации в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 44, Ст. 4307.

¹⁴⁰⁵ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 144. Лл. 43-56.

¹⁴⁰⁶ Распоряжение Президента РФ от 23.12.2000 № 582-рп «Об образовании рабочей группы по подготовке предложений об упорядочении иммиграции в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. – 2001. - № 1, Ст. 114.

Консультативного совета в очередной раз обратились к Президенту с просьбой реорганизовать деятельность совета и назначить им Председателя¹⁴⁰⁷. На этот раз при совместном участии Минфедерации, представителей Совета Федерации и Ассамблеи народов России, 21 декабря 2000 г. удалось добиться решения о реорганизации Консультативного совета, Председателем которого был назначен А.В. Блохин¹⁴⁰⁸.

Серьезные изменения на протяжении 2000 г. происходили не только в органах исполнительной власти, но и в парламенте. Однако в данном случае речь идет не о структурных, а о концептуальных изменениях. В 1994-1999 гг. Комитет Государственной Думы по делам национальностей был одним из самых активных и «нагруженных» комитетов (в «пиковый» 1996 г. в нем вели работу над более чем 65 законопроектами), однако в 2000 г. он подготовил всего 4 законопроекта¹⁴⁰⁹, в то время как Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике за этот же год подготовил 27 законопроектов¹⁴¹⁰. Это показывало меняющиеся приоритеты российского руководства, которое сделало ставку на «наведение порядка» в законодательстве в сфере федеративных отношений (прежде всего по вопросам взаимодействия федерального центра и субъектов федерации), а законодательство в сфере межнациональных отношений было уже не актуально. Более того, новый курс российского руководства привел к тому, что в Государственной Думе начался процесс «затухания» законотворческой деятельности в сфере межнациональных отношений: одна часть законопроектов, связанных с национальной политикой, стала «глохнуть» в процессе обсуждения в комитетах Государственной Думы, а другая по просьбам Полномочного Представителя Президента в Государственной Думе снималась с рассмотрения (так в сентябре 2000 г. был снят проект ФЗ «О казачестве», работа над которым велась 7 лет¹⁴¹¹).

В декабре 2000 г. – январе 2001 г. началась структурная «перестройка» в Совете Федерации, которая была связана с изменением принципов его формирования. Переход Совета Федерации на «профессиональные рельсы» привел к расширению деятельности его комитетов, состав которых стал постоянным, а работа регулярной. В частности, Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов был одним из первых, кто расширил свою деятельность¹⁴¹². После расширения постоянного состава 30 января 2001 г. в Комитете были созданы следующие подкомитеты¹⁴¹³: по вопросам социального развития северных регионов (Е.Л. Керпельман); по вопросам экономического развития северных регионов (А.В.

¹⁴⁰⁷ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 140. Лл. 102-104.

¹⁴⁰⁸ Постановление Правительства РФ от 21.12.2000 № 1009 «Вопросы Консультативного совета по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. - № 1, Ст. 131.

¹⁴⁰⁹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 24. Д. 64. Лл. 108-114.

¹⁴¹⁰ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 24. Д. 64. Лл. 115-118.

¹⁴¹¹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 6112. Лл. 121-127.

¹⁴¹² ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 3460. Лл. 113-120.

¹⁴¹³ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 3938. Лл. 1-7.

Филипенко); по вопросам природопользования (И.С. Розенблюм); по вопросам коренных малочисленных народов и автономных округов (Н.И. Соломов). Расширение деятельности Комитета было связано с тем, что несмотря на то, что Минфедерации было определено ответственным за решение вопросов коренных малочисленных народов Севера, организационные и финансовые трудности министерства не позволяли ему в полной мере ими заниматься. С учетом того, что за 2000 г. в Государственной Думе произошло резкое падение законотворческой активности в сфере межнациональных отношений (в том числе в ее «северном» комитете), Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов остался де-факто единственной структурой, которая могла на постоянной основе отвечать хотя бы за часть вопросов, связанных с коренными малочисленными народами Севера.

В феврале – марте 2001 г. в Минфедерации вновь пытались организовать меры по улучшению миграционного законодательства¹⁴¹⁴. В связи с этим в марте 2001 г. Коллегия Минфедерации обсудила разрабатываемый в министерстве проект «Федеральной миграционной программы на 2002-2005 годы»¹⁴¹⁵. Несмотря на огромные трудности в подготовке этого проекта, к середине 2001 г. он был доделан и отправлен на рассмотрение в Правительство. Специалисты отмечали высокое качество разработанной программы¹⁴¹⁶ (что было удивительно с учетом тех условий, в которых работало министерство), однако Правительство отклонило проект, из-за чего ситуацию с финансированием миграционных мероприятий так и не удалось улучшить (наиболее критической была ситуация с территориальными органами и подведомственными организациями Минфедерации, нормальное функционирование которых было невозможно из-за нехватки средств). В результате до тех пор, пока в феврале 2002 г. Федеральная миграционная служба не была восстановлена в составе МВД¹⁴¹⁷, состояние миграционной политики оставалось в полном хаосе.

Стоит отметить, что Правительство блокировало инициативы Минфедерации не только в вопросах миграционной политики, но и на остальных направлениях деятельности министерства. Кроме того, Правительство планомерно сокращало финансирование Минфедерации, в результате чего министерство находилось «на голодном пайке» и в полной зависимости от Минфина. Этот вопрос обсуждался в феврале 2001 г. в Государственной Думе, где представители Минфедерации говорили о том, что прекратилось финансирование большинства действующих (!) федеральных программ по межнациональным отношениям¹⁴¹⁸. В марте 2001 г. А.В. Блохин обратился в Правительство с жалобой на действия Минфина,

¹⁴¹⁴ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 366. Лл. 4-5.

¹⁴¹⁵ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 364. Лл. 2-56.

¹⁴¹⁶ *Мукомель В.И.* Миграционная политика России: Постсоветские контексты. С. 128-129.

¹⁴¹⁷ Указ Президента РФ от 23.02.2002 № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» // СЗ РФ. – 2002. – № 8, Ст. 813.

¹⁴¹⁸ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 305. Лл. 3-4.

который блокировал любые попытки Минфедерации найти средства для реализации текущих федеральных программ и проектов министерства¹⁴¹⁹. Исходя из того, как действовало Правительство по отношению к инициативам Минфедерации, можно предположить, что Минфин мог целенаправленно занять «выжидательную» позицию, считая, что в скором времени будет принято решение об упразднении этого министерства.

Тем временем в Послании В.В. Путина 3 апреля 2001 г. было сказано об усилении борьбы федерального центра с проявлениями сепаратизма субъектов федерации («бюджетного» и «законодательного»)¹⁴²⁰. В Послании не было упоминаний ни о национальной, ни о федеративной политике. Это могло говорить о том, что федеральный центр больше не намерен рассматривать эти направления государственной политики как самостоятельные. В рамках продолжающейся «борьбы с регионами» для федерального центра все большее значение имели социально-экономические и правовые инструменты воздействия на субъекты федерации, с помощью которых и предполагалось выстроить новую систему федеративных отношений. В свою очередь национальная политика могла вызывать у российского руководства растущее отторжение как направление государственной политики, которое препятствует (в их понимании) укреплению государства. Подобное отношение подтвердилось, когда 25 апреля 2001 г. был упразднен один из немногих оставшихся консультативных органов по национальной политике: Совет при Президенте по федеративной и национальной политике¹⁴²¹.

7 мая 2001 г. был принят ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹⁴²². Этот закон разрабатывался более 10 лет и представители коренных малочисленных народов Севера возлагали на него большие надежды. Однако контроль за его реализацией, как и у других «северных законов», принятых в 2000-2001 гг., оказался слабым. Достаточно сказать, что до настоящего времени так и создано ни одной федеральной территории традиционного природопользования¹⁴²³. Как уже говорилось ранее, Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов усилил свое участие в решении вопросов национальной политики на Севере (обсуждение проблем Севера и его коренных малочисленных народов, подготовка законопроектов и рекомендаций и др.), однако он не мог взять на себя задачи по контролю за исполнением «северного законодательства». Отсутствие

¹⁴¹⁹ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 305. Лл. 5-6, 11-12, 45-46.

¹⁴²⁰ Послание Президента РФ от 03.04.2001 // Российская газета от 04.04.2001.

¹⁴²¹ Указ Президента РФ от 25.04.2001 № 463 «Об упразднении ряда совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – № 18, 1827.

¹⁴²² Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. - № 20, Ст. 1972.

¹⁴²³ *Тория Р.А.* Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 5. – С. 53.

специального исполнительного органа власти, который отвечал бы за практическую реализацию национальной политики на Севере (Минфедерации де-факто выполнить эту задачу не могло), привело к тому, что некоторые политики в Совете Федерации и Государственной Думе вновь заговорили о необходимости восстановления Госкомсевера¹⁴²⁴.

Однако действия российского руководства говорили о том, что восстанавливать Госкомсевер не будут, не говоря уже о создании Министерства по делам коренных малочисленных народов Севера. В результате Минфедерации оставалось единственным исполнительным органом власти, отвечающим (пусть и формально) за проведение национальной политики на Севере. Стоит сказать, что от министерства ожидали решения множества накопившихся проблем в сфере межнациональных отношений. В связи с этим в июне – июле 2001 г. Минфедерации продолжило попытки наладить свою деятельность. Нужно отдать должное А.В. Блохину, который на протяжении 2000-2001 гг. прикладывал огромные усилия для того, чтобы улучшить положение министерства¹⁴²⁵. Он активно сотрудничал с Комитетом Государственной Думы по делам национальностей, пытаясь разработать совместный план мероприятий по сохранению сферы межнациональных отношений как самостоятельного направления государственной политики России¹⁴²⁶. В июне 2001 г. А.В. Блохин попробовал наладить работу территориальных органов Минфедерации (в том числе за рубежом)¹⁴²⁷, деятельность которых была парализована из-за постоянного роста миграционной нагрузки¹⁴²⁸. 31 июля 2001 г. он в очередной раз обратился в Правительство с просьбой оказать поддержку в решении проблем Минфедерации, указывая на то, что решение миграционных задач отнимает у министерства большую часть времени, что приводит к сокращению деятельности на других направлениях¹⁴²⁹. Однако, несмотря на все попытки А.В. Блохина повлиять на ситуацию, принципиальных изменений не происходило. К середине августа 2001 г. состояние Минфедерации стало напоминать «институциональную кому» (советник Государственной Думы М.Н. Лазутова назвала его «неуправляемым монстром»¹⁴³⁰), при которой министерство продолжало работать в автоматическом режиме на отдельных направлениях, но де-факто перестало участвовать в актуальной государственной политике.

Пока Минфедерации пытались наладить свою деятельность, российское руководство продолжало мероприятия по укреплению федерального центра. 21 июня 2001 г. была создана Комиссия при Президенте по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и

¹⁴²⁴ Тураев В.А. Коренные малочисленные народы и государства. С. 127-128.

¹⁴²⁵ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 364. Лл. 66-68.

¹⁴²⁶ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 6031. Лл. 1-4.

¹⁴²⁷ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 369. Лл. 65-67.

¹⁴²⁸ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 365. Лл. 2-23.

¹⁴²⁹ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 303. Лл. 26-30.

¹⁴³⁰ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 315.

полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления во главе с Д.Н. Козаком¹⁴³¹. Основная задача Комиссии заключалась в анализе действующих договоров и соглашений федерального центра и субъектов федерации на предмет нарушений Конституции и федерального законодательства. Ее создание ознаменовало начало нового этапа федеративной реформы В.В. Путина, который был направлен на упразднение практики «договорного федерализма»¹⁴³². В результате деятельности Комиссии к маю 2003 г. прекратили действовать 33 договора с субъектами федерации¹⁴³³.

В июне – июле 2001 г. в Правительстве обсуждалась проблема правого экстремизма. Итогом этих обсуждений стало утверждение Правительством 25 августа 2001 г. Федеральной целевой программы «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001-2005 гг.)»¹⁴³⁴. Ее утверждение было связано с тем, что с 1998-1999 гг. продолжался стремительный рост правого экстремизма, ставшего к началу 2000-х гг. серьезной проблемой¹⁴³⁵. Более того, в 2000-2001 гг. произошла политизация многих радикальных правых групп, что сделало их частью политического пространства¹⁴³⁶. Проблема усугублялась еще и тем, что с 1998 г. продолжалось увеличение числа «бытовых» сторонников правых идей¹⁴³⁷. Опросы ВЦИОМ показывали, что в 2001 г. более 60% респондентов относились к лозунгу «Россия для русских» положительно¹⁴³⁸. Исследователи выделяют несколько основных причин «взрыва» русского национализма: 1) распад СССР; 2) социально-экономические потрясения 1990-х гг.; 3) рост этнической преступности, создание закрытых диаспор и этнических анклавов, массовая нелегальная миграция¹⁴³⁹ (ситуация усугублялась еще и полным распадом системы миграционного контроля в конце 1990-х – начале 2000-х гг.); 4) отсутствие у русских в этнической федерации права на этническую институционализацию (ни в национально-государственной, ни в национально-культурных формах). Стоит отметить, что в начале 2000-х гг. новое российское руководство так и не смогло предложить viable

¹⁴³¹ Указ Президента РФ от 21.06.2001 № 741 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» // СЗ РФ. – 2001. - № 26, Ст. 2652.

¹⁴³² ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 309. Лл. 7-17.

¹⁴³³ Косиков И.Г. Национально-государственная политика России на Северном Кавказе. С. 24.

¹⁴³⁴ Постановление Правительства РФ от 25.08.2001 № 629 «О федеральной целевой программе «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001 - 2005 годы)» // СЗ РФ. – 2001. - № 36, Ст. 3577.

¹⁴³⁵ Молодежные субкультуры Москвы. С. 228-229.

¹⁴³⁶ Абдулатипов Р.Г. Российская нация. С. 372-373; Кузьмин А.Г. Ультраправые скинхеды в современной России: эволюция политической идеологии и практики // ПОЛИТЭКС. – 2010. – Т. 6. – № 1. – С. 147.

¹⁴³⁷ Этнические аспекты политических институтов и процессов. С. 312.

¹⁴³⁸ Паин Э.А. Между империей и нацией. С. 32.

¹⁴³⁹ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 388. Лл. 1-45.

политический проект будущего для русского большинства¹⁴⁴⁰, которое в итоге оказалось неучтенным при формировании новой этнической модели государства в рамках идеологии о гражданской российской нации (при сохранении этнических прав малых народов)¹⁴⁴¹.

На фоне очередных попыток А.В. Блохина в сентябре 2001 г. заручиться поддержкой Правительства, 16 октября 2001 г. было принято решение упразднить Минфедерации¹⁴⁴². Его функции распределялись между МВД, МИД и Минэкономразвитием. На следующий день А.В. Блохин был освобожден от должности руководителя Минфедерации¹⁴⁴³. 18 октября 2001 г. Комитет Государственной Думы по делам национальностей вынес на рассмотрение Совета Государственной Думы проект обращения к Президенту с просьбой отменить решение об упразднении Минфедерации¹⁴⁴⁴ (однако проект был отклонен). Стоит отметить, что в обеих палатах Федерального Собрания не возникло серьезных протестов с требованием сохранить министерство, хотя некоторые депутаты Государственной Думы подчеркивали, что упразднение Минфедерации – это большая ошибка.

Р.Г. Абдулатипов считал, что упразднение Минфедерации было сигналом российского руководства о прекращении активной деятельности в сфере межнациональных отношений (он вспоминал, что в Правительстве М.М. Касьянова были министры, которые считали, что именно Минфедерации *«будоражит национальный вопрос»*¹⁴⁴⁵). В.Ю. Зорин считал, что к концу 2001 г. Минфедерации исчерпало себя как государственный институт национальной политики¹⁴⁴⁶ и его упразднение стало результатом нового подхода к решению вопросов в сфере межнациональных отношений, который заключался в формировании более гибких, основанных на межведомственном взаимодействии, механизмов управления. Наиболее радикальную позицию занял В.А. Тишков, который считал, что с 1993 г. Минфедерации занималось искусственным «наращиванием функций», из-за чего министерство уже давно не было государственным институтом национальной политики. И после того, как в 2000 г. к Минфедерации добавили миграционные задачи, его «этническая составляющая» окончательно «распалась». В связи с этим В.А. Тишков считал, что упразднение Минфедерации *«скорее выглядит как расплата за излишнюю амбициозность и слабую управленческую эффективность министерства и его*

¹⁴⁴⁰ Кузиванова О.Ю. Проблема концептуальных основ современной национальной политики России. С. 146.

¹⁴⁴¹ Гаджиев К.С. Российская Федерация: национальное государство или государство народов? // Полис. Политические исследования. – 2018. – № 3. – С. 132.

¹⁴⁴² Указ Президента РФ от 16.10.2001 № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2001. - № 43, Ст. 4071.

¹⁴⁴³ Указ Президента РФ от 17.10.2001 № 1234 «О Блохине А.В.» // СЗ РФ. – 2001. - № 43, Ст. 4082.

¹⁴⁴⁴ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 6033. Лл. 1-13.

¹⁴⁴⁵ Абдулатипов Р.Г. Российская нация. С. 160.

¹⁴⁴⁶ Зорин В.Ю. От национальной политики к этнокультурной. С. 149.

руководителей, чем как некий скрытый замысел российского руководства «отменить проблему» путем ликвидации министерства»¹⁴⁴⁷.

С оценкой В.А. Тишкова можно поспорить как минимум из-за того, что с 1998 г. министерство подвергалось регулярным реорганизациям и кадровым перестановкам, что вряд ли могло способствовать возникновению чрезмерных амбиций у его руководителей. Тем более, что из четырех последних руководителей в 1998-2001 гг., только один был явным сторонником «накопления функций» министерства (Е.С. Сапиро). В.А. Михайлов и Р.Г. Абдулатипов отстаивали идею о «национально-федеративной ориентации» министерства, а А.В. Блохин получил миграционные функции «сверху», а не по своей инициативе. Однако В.А. Тишков был прав в том, что общая тенденция к расширению задач и функций министерства была задана еще в 1993-1994 гг., из-за чего российское руководство воспринимало его как государственный институт, на который можно «сбрасывать» разные направления государственной политики. Что же касается мнения В.А. Тишкова о слабой эффективности Минфедерации, то следует сказать о том, что по не очень понятным причинам, на протяжении 2000-2001 гг. со стороны Правительства происходило сознательное блокирование всех попыток министерства в полной мере реализовать свои функции. При этом речь шла не только об отказе Правительства увеличивать финансирование Минфедерации (так было и в 1998-1999 гг.), но и о целенаправленном пресечении любых инициатив со стороны министерства. В этих условиях трудно представить, чтобы Минфедерации могло эффективно работать.

29 октября 2001 г. была создана Ликвидационная комиссия Минфедерации¹⁴⁴⁸. 12 ноября 2001 г. на совещании у заместителя Председателя Правительства В.Б. Христенко был решен вопрос о перераспределении функций Минфедерации¹⁴⁴⁹. Было принято решение: вопросы миграционной политики передать в МВД; вопросы местного самоуправления, федеративной политики, развития регионов и инвестиций в Минэкономразвития, а вопросы поддержки соотечественников за рубежом в МИД. Показательным является тот факт, что за исключением вопросов о защите прав коренных малочисленных народов Севера и о реализации программы социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев (оба переданы в Минэкономразвития), упоминаний о распределении других вопросов национальной политики между министерствами не было. То есть они были просто «исключены» из процесса распределения функций и их никто не «принял». Стоит отметить, что процесс передачи функций затянулся из-за трудностей в ликвидационных мероприятиях Минфедерации. 25

¹⁴⁴⁷ Тишков В.А. Прощание с Миннацем // Персональный сайт В.А. Тишкова [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <http://valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/publikacii/proshanie.html> (дата обращения 11.05.2022).

¹⁴⁴⁸ Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2001 № 1433-р «О проведении ликвидационных мероприятий по упразднению Минфедерации России» // СЗ РФ. – 2001. - № 45, Ст. 4302.

¹⁴⁴⁹ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 507. Лл. 19-24.

декабря 2001 г. Ликвидационная комиссия Минфедерации обратилась в Правительство с просьбой выделить дополнительные средства для выполнения функций бывшего Минфедерации и для реализации федеральных программ в сфере межнациональных отношений, большинство из которых из-за ликвидации были приостановлены¹⁴⁵⁰. С учетом всех проблем процесс передачи функций Минфедерации удалось завершить только к 1 апреля 2002 г.¹⁴⁵¹, а общий процесс ликвидации министерства затянулся до ноября 2002 г.

Упразднение Минфедерации привело к сокращению деятельности федерального центра в сфере межнациональных отношений¹⁴⁵². Происходил завершающий этап «сворачивания» национальной политики в ее институционализированной форме. В качестве «переходной меры» 6 декабря 2001 г. была создана должность Министра Российской Федерации, который должен был курировать вопросы национальной политики¹⁴⁵³. В связи с тем, что создание этой должности обсуждалось с октября 2001 г., можно предположить, что острые споры вокруг этого вопроса были связаны с нежеланием российского руководства создавать эту должность. Однако из-за опасений слишком «резкого перехода» к управлению сферой межнациональных отношений без, ставших уже традиционными, государственных институтов национальной политики, было принято решение эту должность создать. На должность был назначен В.Ю. Зорин, который в 1996-1999 гг. возглавлял Комитет Государственной Думы по делам национальностей, а в 2000-2001 гг. являлся заместителем Полномочного Представителя Президента в Приволжском федеральном округе.

На первый взгляд казалось, что повторялась идея кураторства сферы межнациональных отношений, как это было в 1993-1994 гг. (С.М. Шахрай) и 1997-1998 гг. (Р.Г. Абдулатипов). Однако в реальности ситуация была совершенно иной. В.Ю. Зорин был всего лишь министром, а не вице-премьером, и тем самым имел гораздо меньше возможностей координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере межнациональных отношений. Тем не менее деятельность В.Ю. Зорина в 2001-2004 гг. оценивается исследователями положительно¹⁴⁵⁴. При нем действовала Рабочая группа и Комиссия по национальным отношениям, с помощью которых он организовал работу по реализации Федеральной целевой программы «Формирование установок толерантного...». Кроме того, В.Ю. Зорин занимался развитием национально-культурных автономий. В целом его деятельность была связана с координацией отдельных инициатив в сфере межнациональных

¹⁴⁵⁰ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 508. Лл. 21-30.

¹⁴⁵¹ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 507. Л. 100.

¹⁴⁵² Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. С. 281; Полунов А.Ю. Научное обеспечение государственной национальной политики в 1990-е – начале 2000-х гг. С. 16.

¹⁴⁵³ Указ Президента РФ от 06.12.2001 № 1411 «О Министре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. - № 50, Ст. 4723.

¹⁴⁵⁴ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 316-317, 587.

отношений и организацией взаимодействия министерств и ведомств по отдельным проблемам. 24 февраля 2004 г. В.Ю. Зорин был снят с поста в связи с отставкой Правительства¹⁴⁵⁵, после чего вопросы национальной политики были переданы в Минкульт, а затем в Минрегион¹⁴⁵⁶.

Стоит отметить, что после упразднения Минфедерации в октябре – декабре 2001 г. возникали попытки создать новые структуры, которые отвечали бы за решение вопросов в сфере межнациональных отношений. В октябре 2001 г. Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками выдвинул предложение создать на федеральном уровне институт по делам соотечественников за рубежом¹⁴⁵⁷. В это же время Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России подписала с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Протокол о сотрудничестве с целью создания новой системы защиты прав коренных малочисленных народов Севера. В рамках этого Протокола обсуждалась идея о создании института федерального уполномоченного по делам Севера¹⁴⁵⁸. Очень характерно, что никто больше не предлагал создать министерство или государственный комитет по проведению национальной политики: все свелось к идеям о формировании общественно-государственных институтов с ограниченными полномочиями. Это говорило о том, что инициаторы этих предложений хорошо понимали новую политическую реальность, в которой сфера межнациональных отношений перестала быть актуальным направлением государственной политики, и пытались под нее «подстроиться».

В рамках завершающего этапа «сворачивания» национальной политики происходила окончательная смена законодательных приоритетов в палатах Федерального Собрания. В 2001 г. нагрузка на Комитет Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике достигла самого высокого уровня за все годы его существования. Комитет участвовал в работе над более чем 80 законопроектами¹⁴⁵⁹. В Государственной Думе этот процесс происходил еще заметнее: если за 2001 г. Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике подготовил 31 законопроект¹⁴⁶⁰, то Комитет Государственной Думы по делам национальностей только 1¹⁴⁶¹. В результате к началу 2002 г. участие Государственной Думы в решении вопросов в сфере межнациональных отношений было сведено к минимуму. Тем не менее до конца 2003 г., пока работал III созыв

¹⁴⁵⁵ Указ Президента РФ от 24.02.2004 № 264 «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 9, Ст. 766.

¹⁴⁵⁶ Савельев В.В. К вопросу о разработке теории федеративно-национальных отношений // Этносоциум и межнациональная культура. – 2015. – № 12 (90). С. 11.

¹⁴⁵⁷ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 5913. Лл. 108-109.

¹⁴⁵⁸ Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. С. 459.

¹⁴⁵⁹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 3937. Лл. 1-11.

¹⁴⁶⁰ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 9. Д. 69. Лл. 151-153.

¹⁴⁶¹ ГА РФ. Ф. 10100. Оп. 24. Д. 69. Лл. 128-132.

Государственной Думы, в ее стенах время от времени продолжались отдельные дискуссии по конкретным проблемам национальной политики (например, в 2002-2003 гг. обсуждался вопрос о внесении изменений в ФЗ «О национально-культурной автономии»). Однако с 2004 г. можно говорить о том, что деятельность Комитета Государственной Думы по делам национальностей была сведена де-факто к формально-представительской.

Подходя к завершению третьей главы, следует сказать о том, что в 1999-2001 гг. с началом нового курса российского руководства, направленного на укрепление федерального центра и пересмотр сложившихся отношений с субъектами федерации, началось и «сворачивание» национальной политики в ее институционализированной форме. Основными элементами этого процесса были: 1) упразднение или трансформация государственных институтов национальной политики; 2) «вытеснение» этнического аспекта из государственной политики; 3) деполитизация сферы межнациональных отношений; 4) сокращение финансирования мероприятий по национальной политике; 5) создание федеральных округов; 6) реформа Совета Федерации; 7) принятие законов по совершенствованию механизмов взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации. В определенной степени можно говорить о том, что «сворачивание» национальной политики было неизбежно – это соответствовало историческим реалиям российской государственности начала 2000-х гг. и логике нового российского руководства о дальнейшем развитии государства.

На протяжении многих лет федеральный центр воспринимал этнический фактор как постоянно действующий деструктивный (дестабилизирующий) процесс, который угрожал российской государственности и включал в себя: сепаратизм; регионализм; этнический национализм; межнациональные и межконфессиональные конфликты; «фронды» и «бунты» региональных элит; лоббизм национальных движений и др. Долгое время у федерального центра не было сил «убрать» этнический фактор из актуальной повестки государственной политики. Тем не менее в 1996-1999 гг. российское руководство предпринимало осторожные шаги по укреплению федерального центра. В результате, когда в конце 1990-х гг. у российского общества возник запрос на восстановление сильного государства, В.В. Путин имел достаточно инструментов для формирования нового политического курса.

В результате новое российское руководство больше не воспринимало национальную политику как обязательный атрибут этнической федерации. Таким образом дальнейшее существование той системы государственных институтов национальной политики, которая была сформирована еще во времена Перестройки, имело смысл только в трех случаях: 1) если федеральный центр был готов пойти на этнизацию государственного управления и масштабную реконструкцию федерации (Р.Г. Абдулатипов); 2) если федеральный центр был готов реализовать проект по формированию национального государства этнического большинства

(В.В. Жириновский; Д.О. Рогозин); 3) если федеральный центр был готов развивать концепцию о российской нации без сохранения этнических прав малых народов России (В.А. Тишков).

Российское руководство отказалось от этих вариантов и стало реализовывать политический курс, который был ближе всего к идеям Е.С. Сапиро, ратовавшим за включение этнического аспекта в другие направления государственной политики. Основная идея заключалась в том, что национальная политика может быть успешно «расщеплена» между тремя элементами государственного управления: 1) администрирование (правовая унификация федеративных отношений; формирование вертикали власти; создание стабильной политической системы); 2) безопасность (борьба с этнической преступностью; противодействие терроризму и экстремизму; привлечение к ответственности за сепаратизм или за разжигание межнациональной розни); 3) экономика (ликвидация последствий «бюджетного сепаратизма»; создание четкой системы экономического взаимодействия федерального центра и субъектов федерации; финансовое субсидирование отдельных мероприятий в сфере межнациональных отношений). В условиях такого политического курса существование старой системы государственных институтов национальной политики теряло смысл. В результате происходил возврат к тем временам, когда управление сферой межнациональных отношений происходило без наличия специализированных государственных институтов национальной политики.

Заключение

Проведенное в данной диссертационной работе комплексное изучение процесса создания и последующего развития государственных институтов национальной политики России в 1989-2001 гг. позволяет сделать следующие выводы.

(1) Возникновение в РСФСР собственных государственных институтов национальной политики было связано с политическими процессами в сфере межнациональных отношений в СССР и РСФСР в 1987-1991 гг. Можно выделить три основные причины их создания.

Первая причина была связана с ростом числа межнациональных конфликтов в СССР в 1987-1989 гг. Российское руководство беспокоилось о том, что неспособность союзного руководства оперативно реагировать на проблемы в сфере межнациональных отношений приведет к тому, что «волна» этнонационализма с сопутствующими ей межнациональными конфликтами «перекинется» на территорию РСФСР. Тем более, что РСФСР в 1988-1989 гг. уже стала испытывать на себе последствия неразрешенных межнациональных конфликтов в соседних союзных республиках в виде неконтролируемого потока беженцев.

Второй причиной можно считать растущий уровень конфронтации союзного и российского руководства в 1989-1991 гг., в условиях которого вопрос о создании государственных институтов национальной политики воспринимался как элемент расширения государственного суверенитета РСФСР. В процессе этой конфронтации российское руководство добилось от союзного согласия на внесение изменений в Конституцию РСФСР в октябре 1989 г., в результате чего появился Совет Национальностей Верховного Совета РСФСР – первый конституционный орган государственной власти в РСФСР, ответственный за проведение государственной национальной политики. В дальнейшем российское руководство самостоятельно приняло решение о создании Госкомнаца РСФСР и Госкомсевера РСФСР, которые не имели аналогов на союзном уровне. Тем самым подчеркивалось стремление российского руководства создать обособленные от союзного центра государственные институты национальной политики и сформулировать собственные позиции по основным вопросам в сфере межнациональных отношений.

Третья причина была связана с инициированным Б.Н. Ельциным в августе 1990 г. «парадом суверенитетов», который был необходим для получения поддержки национальных образований РСФСР в ходе борьбы с союзным центром. Вместе с тем «парад суверенитетов» привел к ухудшению ситуации в сфере межнациональных отношений из-за роста националистических настроений в национальных образованиях РСФСР. В результате возникла необходимость использовать созданные ранее государственные институты национальной политики РСФСР для стабилизации ситуации в сфере межнациональных отношений.

Получилось так, что рост межнациональной напряженности в РСФСР способствовал усилению институциональных позиций Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР, Госкомнаца РСФСР и Госкомсевера РСФСР и превращению их в активных проводников политического курса российского руководства в сфере межнациональных отношений в субъектах РСФСР.

(2) Степень воздействия политического кризиса 1992-1993 гг. на государственные институты национальной политики была связана с интенсивностью самого кризиса, развитие которого происходило в три этапа.

На первом этапе (январь – октябрь 1992 г.) можно говорить о том, что воздействие кризиса было ограниченным и сотрудничество «президентских» (Госкомнац и Госкомсевер) и «парламентских» (Совет Национальностей) государственных институтов национальной политики сохранялось. Важно отметить, что обе стороны конфликта на этом этапе не проводили структурных изменений государственных институтов и ограничивались «идеологической борьбой» в сфере межнациональных отношений (разработка Концепции В.А. Тишкова и ее провал на уровне обсуждений в Совете Национальностей и Правительстве; работа Верховного Совета по обновлению положений «Концепции национального возрождения народов России», подготовленной Р.Г. Абдулатиповым в 1991 г.).

Второй этап (октябрь 1992 г. – апрель 1993 г.) характеризовался обострением политического кризиса и усилением политизации сферы межнациональных отношений, что привело к росту вовлеченности государственных институтов национальной политики в конфликт двух ветвей власти. Под влиянием нарастающего конфликта Президент подверг «президентские» государственные институты национальной политики серьезным кадровым и структурным изменениям. Тем не менее в отдельных случаях Президент сохранял для них возможность сотрудничать с «парламентскими» государственными институтами. Верховный Совет также предпринял несколько небольших попыток модернизировать «парламентские» государственные институты национальной политики, но основную ставку сделал на усиление своего идеологического влияния в субъектах федерации с помощью Совета Национальностей. Вероятно, это могло быть связано со спецификой самого Совета Национальностей, который изначально являлся достаточно политизированным государственным институтом (т.е. его не нужно было подвергать дополнительной «политической модернизации»). Важно отметить, что несмотря на то, что на этом этапе политический кризис стал напрямую влиять на развитие «президентских» и «парламентских» государственных институтов национальной политики, они все еще могли сотрудничать между собой «в ограниченном режиме» и при необходимости решать наиболее острые вопросы в сфере межнациональных отношений.

Для третьего этапа (апрель – октябрь 1993 г.) характерно открытое противостояние Президента и Верховного Совета, которое привело к резкому ухудшению ситуации в сфере

межнациональных отношений и оказало серьезное деструктивное влияние на развитие государственных институтов национальной политики. Если на протяжении двух предыдущих этапов можно было говорить о «состязательной модели» взаимодействия «президентских» и «парламентских» государственных институтов, то на этом этапе речь шла уже о сознательном препятствовании в деятельности друг друга. Политический кризис достиг наиболее острой стадии и перешел на уровень субъектов федерации, борьба за лояльность которых привела к тому, что обе стороны конфликта все сильнее воздействовали на подчиненные им государственные институты национальной политики (в результате происходила их «институциональная деформация»). При этом стоит отметить, что если «президентские» государственные институты оказались под сильным политическим давлением и были вынуждены «уступить» (в деятельность Госкомфедерации были внедрены принципы этнонационализма), то «парламентские» государственные институты смогли отстоять хотя бы относительную самостоятельность (Совет Национальностей оказал сопротивление попыткам руководства Верховного Совета заставить перейти его на более радикальные позиции в сфере межнациональных отношений). К сентябрю 1993 г. сложилась ситуация, при которой «президентские» и «парламентские» государственные институты национальной политики представляли собой две модели государственного управления сферой межнациональных отношений. Это привело к де-факто «раздвоению» курса проводимой государством национальной политики. Только окончание политического кризиса позволило снизить уровень политизации в сфере межнациональных отношений и начать реконструкцию системы государственных институтов национальной политики. В ходе проводимой реконструкции (октябрь 1993 г. – январь 1994 г.) ключевые решения в сфере межнациональных отношений принимались Президентом, Правительством и Госкомфедерацией.

(3) Развитие государственных институтов национальной политики в 1994-2001 гг. можно разделить на пять этапов, у каждого из которых были определенные организационно-правовые и концептуальные особенности.

На первом этапе (январь 1994 г. – март 1995 г.) была сформирована новая система государственных институтов национальной политики (образован Миннац и созданы комитеты Государственной Думы и Совета Федерации) и заявлено о необходимости разработать концептуальные основы новой государственной национальной политики (Послание 1994 г.). Однако под воздействием растущего влияния «ястребов» в российском руководстве развитие государственных институтов национальной политики и их конструктивное взаимодействие между собой было нарушено. Это было связано с рядом факторов: 1) назначение Н.Д. Егорова на пост руководителя Миннаца привело к «военизации» министерства; 2) конфликт в Правительстве между С.М. Шахраем и Н.Д. Егоровым осложнил проведение государственной

национальной политики; 3) конфликт Н.Д. Егорова с Государственной Думой и Советом Федерации стал причиной срыва совместной законотворческой работы; 4) решение Б.Н. Ельцина поддержать «ястребов» в Правительстве привело к снижению активности федерального центра в решении проблем в сфере межнациональных отношений. В результате к ноябрю 1994 г. состояние государственных институтов национальной политики оказалось нестабильным. Начало Первой чеченской кампании привело к еще большей дестабилизации ситуации из-за конфликта Президента с Государственной Думой и Советом Федерации. Возникла угроза повторения ситуации 1993 г., когда нормальное функционирование государственных институтов оказалось под угрозой из-за конфликта двух ветвей власти.

В связи с этим в начале марта 1995 г. российское руководство стало искать способы выхода из этой ситуации. С этого момента можно говорить о начале второго этапа (март 1995 – июнь 1996 г.) развития государственных институтов национальной политики, который характеризуется постоянным поиском возможных вариантов совершенствования системы государственного управления сферой межнациональных отношений. Прежде всего произошел отказ от прежнего подхода к работе Миннаца, что позволило восстановить нормальное функционирование министерства и возобновить сотрудничество с парламентом. Окончательная нормализация деятельности Миннаца произошла после назначения в июне 1995 г. новым руководителем министерства В.А. Михайлова, который наладил взаимодействие с Правительством и получил от него поддержку своих инициатив. Одним из наиболее важных итогов сотрудничества стало принятие 15 июня 1996 г. Концепции государственной национальной политики России, в которой не только предполагалась модернизация действующей системы государственных институтов национальной политики, но и предусматривались меры по деполитизации сферы межнациональных отношений.

После принятия Концепции начался третий этап (июль 1996 г. – апрель 1998 гг.) развития государственных институтов национальной политики. Для этого этапа была характерна наибольшая стабильность в деятельности государственных институтов: не было кадровых перестановок и реорганизаций, удалось частично решить проблему хронического недофинансирования государственных программ, органы государственной власти стремились сотрудничать друг с другом, а уровень политизации сферы межнациональных отношений снизился. На этом этапе основные усилия государственных институтов национальной политики были направлены на реализацию положений Концепции. Отметим, что по мере того, деятельность государственных институтов снижала общий уровень этнических угроз, происходила смена ключевого фактора в конфликтах федерального центра и субъектов федерации: если раньше это был этнический фактор, то теперь социально-экономический. В

дальнейшем именно эта тенденция станет основанием для переоценки российским руководством перспектив государственной национальной политики.

Переоценка произошла с приходом нового «младореформаторского» Правительства в апреле 1998 г., когда начался четвертый этап (апрель 1998 г. – июль 1999 г.) развития государственных институтов национальной политики, который характеризовался постоянными реорганизациями государственных институтов («министерская чехарда»), острой нехваткой финансирования и радикальными изменениями в основах государственной национальной политики. Придя к власти, «младореформаторы» решили, что государственная национальная политика должна быть заменена на региональную, а значит все вопросы в сфере межнациональных отношений будут решаться с помощью мер экономического (т.е. «бюджетного») федерализма (в рамках этой концепции был создан Минрегионнац). Отказ Правительства от формирования и проведения государственной национальной политики привел к серьезным проблемам в сфере межнациональных отношений. Ситуация осложнялась тем, что приход «младореформаторов» был связан с попыткой российского руководства провести оптимизацию бюджетных расходов и избежать дефолта (в связи с этим началось сокращение финансирования государственных программ в сфере межнациональных отношений).

Тем не менее избежать дефолта не удалось, и он стал причиной очередной смены Правительства. В сентябре 1998 г. возникло Правительство Е.М. Примакова, который провел новую реорганизацию государственных институтов национальной политики. На этот раз было принято решение о возвращении этнической повестки в политическое пространство государства. С этой целью был восстановлен Миннац, а его новым руководителем назначен Р.Г. Абдулатипов, который выступил с концепцией «этнизации» государственной политики. За короткое время усилиями Р.Г. Абдулатипова удалось улучшить положение государственных институтов национальной политики, пострадавших от последствий «младореформаторского курса» и дефолта. Было восстановлено взаимодействие государственных институтов между собой, созданы консультативные и совещательные структуры при Миннаце для общественных обсуждений актуальных проблем в сфере межнациональных отношений, а также отработана модель эффективного общественно-государственного сотрудничества.

Однако в мае 1999 г. Правительство вновь сменилось и за этим последовала новая реорганизация государственных институтов национальной политики (в этот раз она прошла «мягче» и Миннац был сохранен в прежнем виде). Тем не менее произошел отказ от радикального подхода Р.Г. Абдулатипова с его «этнизацией» государственной политики. Вместо этого Правительство попыталось вернуть ту модель государственного управления сферой межнациональных отношений, которая была до апреля 1998 г. (характерно, что и новым руководителем Миннаца был назначен В.А. Михайлов, возглавлявший его в 1996-1998 гг.). Все

это говорило о том, что новое Правительство рассматривало Миннац 1996-1997 гг. как образец наиболее эффективного государственного института национальной политики. Однако осуществить возврат к «модели 1996-1997 гг.» не удалось из-за того, что за последние полтора года система государственных институтов национальной политики подверглась серьезным организационным, правовым и финансовым потрясениям.

Изменились и взгляды российского руководства на проблемы в сфере межнациональных отношений: по мере снижения уровня этнических угроз существование сложной системы государственных институтов национальной политики казалось все менее обоснованным. Дальнейшая судьба этой системы оказалась в руках нового российского руководства, с приходом которого начался пятый этап ее развития (август 1999 г. – декабрь 2001 г.). С назначением В.В. Путина во главе Правительства началось формирование нового курса федерального центра в национальной, федеративной и региональной политике. Первым проявлением нового курса стало решение российского руководства о начале Второй чеченской компании (становилось понятным, что новый курс будет более жестким и направленным на усиление позиций федерального центра). Примечательно, что несмотря на то, что организационно-правовые и концептуальные основы деятельности государственных институтов национальной политики оставались прежними, можно было заметить, что отношение к ним со стороны Правительства изменилось. Характерным примером стало сознательное «оттеснение» Миннаца от решения каких-либо вопросов, связанных с ситуацией на Северном Кавказе. В дальнейшем, В.В. Путин, став и.о. Президента, инициирует процесс деполитизации деятельности государственных институтов национальной политики (назначение «аполитичного» А.В. Блохина новым руководителем Миннаца; смена приоритетов в работе комитетов Государственной Думы; отказ Правительства поддерживать новые инициативы Миннаца). Одновременно с этим происходит общий процесс снижения интереса к сфере межнациональных отношений во всей системе государственной власти.

После же победы В.В. Путина на выборах Президента в марте 2000 г. новое российское руководство инициирует начало процесса постепенного отказа от государственной национальной политики как самостоятельного направления деятельности государства. Происходящий в 2000-2001 гг. процесс отказа реализовывался в нескольких формах:

Во-первых, новое российское руководство сделало так, чтобы взаимодействие федерального центра с субъектами федерации перешло в русло федерализма («этническая составляющая» была вытеснена). В рамках нового курса федеральный центр проводил мероприятия по укреплению вертикали власти и привлечению субъектов федерации к ответственности за нарушение Конституции и федерального законодательства. Для решения

этих задач была создана система федеральных округов, которая одновременно с этим выступила дополнительным инструментом контроля за действиями субъектов федерации.

Во-вторых, была проведена масштабная реорганизация «исполнительного блока» государственных институтов национальной политики: Миннац, Госкомсевер и Федеральная миграционная служба были упразднены, а их правопреемником стал созданный Минфедерации. С учетом множества организационно-правовых и финансовых проблем Минфедерации (наиболее трудной для министерства стала проблема «функциональной перегрузки»), а также специфического отношения Правительства, можно предположить, что Минфедерации был избран российским руководством как временный «перевалочный пункт» для тех направлений государственной политики, которым пока не нашлось места в новой системе государственного управления. По мере того, как новое российское руководство все активнее «сворачивало» финансирование государственных программ в сфере межнациональных отношений, положение Минфедерации становилось все более нестабильным и к середине 2001 г. был поднят вопрос о его упразднении. В результате «исполнительный блок» государственной национальной политики оказался в состоянии «институциональной комы».

В-третьих, российским руководством была проведена реформа Совета Федерации, который на протяжении многих лет представлял собой «лоббистский институт» региональных элит. Реформа вывела из Совета Федерации региональных руководителей и сделала его состав более профессиональным и постоянным. Дореформенный Совет Федерации активно участвовал в обсуждении вопросов национальной и федеративной политики (в определенной мере имитируя Совет Национальностей), однако после реформы он приблизился к той роли, которая отводилась ему изначально – представительная палата субъектов федерации без очевидной «этнической составляющей». Таким образом в ходе реформы Совет Федерации был «оттеснен» от участия в решении вопросов в сфере межнациональных отношений, после чего его основные усилия были перенаправлены на решение вопросов федеративной и региональной политики.

В-четвертых, продолжалось «затухание» обсуждений вопросов о государственной национальной политике в Государственной Думе. Стоит отметить, что этот процесс не ограничивался простым снижением интереса депутатов к сфере межнациональных отношений: Представитель Президента в Государственной Думе все чаще рекомендовал профильным комитетам по национальной и федеративной политике снимать с рассмотрения определенные законопроекты по вопросам межнациональных отношений, вероятно, из-за их несоответствия новым политическим установкам российского руководства. В результате довольно быстро деятельность Государственной Думы в сфере межнациональных отношений была сведена практически к нулю (это видно по данным законотворческой деятельности комитетов).

В результате ко второй половине 2001 г. положение государственных институтов национальной политики стало критическим. И после того, как в октябре 2001 г. был упразднен Минфедерации, можно говорить о том, что институциональный этап в истории государственной национальной политики современной России закончился. Система государственных институтов национальной политики, которая существовала много лет, пережив многочисленные реорганизации, была расформирована. Одна часть ее элементов была упразднена (Минфедерации, Госкомсевер; большинство совещательных и консультативных структур при Президенте и Правительстве), а у других снизился институциональный статус (Совет Федерации; комитеты Государственной Думы). Важно, что процесс «сворачивания» государственной национальной политики в 2000-2001 гг., который сопровождался деинституционализацией государственного участия в сфере межнациональных отношений, не означал полный отказ российского руководства от деятельности на этом направлении. Однако государственная национальная политика как самостоятельное направление в деятельности государства перестало существовать, что негативно повлияло на дальнейшее состояние сферы межнациональных отношений.

Причины, которые побудили российское руководство принять решение о «сворачивании» государственной национальной политики и отказе от действующей институциональной системы государственного управления сферой межнациональных отношений, можно разделить на две категории: «естественные» и «искусственные».

Под «естественными» причинами следует выделить:

1. *Снижение уровня этнических угроз.* К началу 2000-х гг. состояние сферы межнациональных отношений стало объективно более стабильным, чем в начале 1990-х гг. В связи с этим возникал закономерный вопрос о том, нужно ли сохранять систему государственных институтов национальной политики, которая была создана в других условиях и для решения определенных задач, или ее можно упразднить.

2. *Урегулирование или «заморозка» текущих межнациональных конфликтов в России.*

3. *Успешное решение вопроса о сохранении целостности государства.*

4. *Усталость российского общества от этнической повестки.* К началу 2000-х гг. большая часть населения России относилась к обсуждению проблем, связанных со сферой межнациональных отношений либо нейтрально, либо негативно. Это было связано с несколькими причинами: во-первых, завершился краткосрочный «этнический взрыв» первой половины 1990-х гг., в связи с чем попытки повторной «этнической мобилизации» воспринимались населением враждебно из-за опасений начала новых межнациональных конфликтов; во-вторых, русское население относилось к этнической повестке негативно в связи с тем, что на протяжении 1990-х гг. этот дискурс был «монополизирован» малыми народами и

национальными образованиями (в результате русские так и не получили права на институционализацию своей этничности); в-третьих, большинство представителей малых народов к началу 2000-х гг. оказалось также не заинтересовано в дальнейшем продавливании этнической повестки в государственной политике в связи с тем, что основные национально-государственные и национально-культурные права и преференции были ими уже получены.

Под «искусственными» причинами следует понимать:

1. *Наследие экономического кризиса 1998 г. и «институциональных экспериментов» («министерской чехарды») в системе государственного управления 1998-1999 гг.* Следует понимать, что система государственных институтов национальной политики «добралась» до начала 2000-х гг. со сложным комплексом проблем. Эффективность этой системы на протяжении многих лет была существенно снижена из-за отсутствия нормального финансирования, нехватки кадров и постоянных реорганизаций.

2. *Взгляды нового российского руководства.* Несмотря на существующий комплекс «старых» проблем, стоит отметить, что многие трудности в 2000-2001 гг. возникли в системе государственных институтов национальной политики из-за целенаправленных действий нового российского руководства. Можно выделить несколько вероятных мотивов для подобных действий, которые следует разделить на «объективные» и «субъективные». К «объективным» мотивам могли относиться все упомянутые ранее «естественные» причины «сворачивания» государственной национальной политики. «Субъективными» же мотивами можно считать следующие: во-первых, новое российское руководство могло считать, что дальнейшее проведение государственной национальной политики будет способствовать актуализации этнической повестки, что противоречило цели федерального центра по «деэтнизации» политического пространства; во-вторых, оно могло быть убеждено в том, что в дальнейшем, при решении проблем в сфере межнациональных отношений, будет достаточно силовых, административно-правовых и социально-экономических инструментов воздействия.

(4) Три ключевых фактора воздействия на развитие государственных институтов национальной политики России в 1989-2001 гг. выглядели следующим образом.

Первый фактор связан с наследованием от советского периода некоторых принципов национально-государственного устройства, форм и механизмов реализации государственной национальной политики, а также дискуссий в сфере межнациональных отношений. С точки зрения институционализма это нормальное явление при смене одной системы на другую. Смена систем не может происходить одномоментно, и она растягивается на определенный срок, на протяжении которого действует «инерционное мышление». Глубина инерции подтверждается тем, что оба ключевых концептуальных направления в государственной национальной политике 1990-х гг. («примордиализм» и «конструктивизм») в их отечественном «прочтении»

были основаны на принципах советской национальной политики. При этом стоит отметить, что в 1992-2001 гг. «наследование» выражалось в двух формах. В 1992-1993 г. это был период «институционального наследования», т.е. когда новая российская государственность сохраняла систему государственных институтов национальной политики в том виде, в котором она была сформирована в советский период. Однако после завершения политического кризиса, когда победа была одержана теми политическими силами, которые стремились к обновлению системы, начался период «концептуального наследования», который официально длился до начала 2000-х гг. (некоторые его элементы действуют до сих пор). Особенностью этого периода было то, что система государственных институтов национальной политики была обновлена, однако не прекратились попытки включить в нее «старые» концептуальные смыслы из советской национальной политики (в том числе с помощью ее «нового прочтения»).

Второй фактор связан с политизацией сферы межнациональных отношений. Этот процесс был характерен для всего рассматриваемого в работе периода. При этом следует отметить, что со стороны российского руководства предпринимались попытки как использования этого процесса в своих целях («парад суверенитетов» 1990-1991 гг.; борьба за лояльность регионов в политическом кризисе в 1992-1993 гг.), так и отказа от него с целью снижения уровня этнических угроз (первая половина 1994 г.; 1996-1997 гг.; 1999-2001 гг.). В определенном смысле можно говорить о том, что политизация сферы межнациональных отношений относится к «наследованным» от советского периода явлениям, однако в связи с тем, что этот процесс не имел прямой корреляции именно с советской национальной политикой, автор считает, что логичнее выделить его в самостоятельный фактор. Политизация сферы межнациональных отношений сильнее всего повлияла на развитие государственных институтов национальной политики, которые оказались вовлечены во все основные политические события того времени. Она могла происходить в нескольких формах:

Во-первых, *деятельность национальных движений*, которые воздействовали на федеральный центр для решения проблем своих этносов или для получения ими прав, льгот и преференций (наибольшая их активность пришлась на первую половину 1990-х гг.).

Во-вторых, *деятельность региональных элит*. При этом следует разделять деятельность элит национальных образований от деятельности элит краев и областей. В национальных образованиях элиты активно действовали на протяжении всего рассматриваемого периода: в 1990-1991 гг. речь шла о приобретении государственного суверенитета, в 1992-1994 гг. велась борьба с федеральным центром с целью расширения полномочий, а в 1995-1999 гг. их деятельность «сместилась» к практике «договорного федерализма» с целью получения социально-экономических льгот и преференций. Элиты краев и областей проявляли активность «волнами» в критические моменты для федерального центра (политический кризис 1992-1993

гг.; экономический кризис 1998 г.). В первой половине 1990-х гг. многие из них требовали повышения своего статуса до уровня республик, однако ко второй половине 1990-х гг. они «переключились» на решение проблем социально-экономического характера.

В-третьих, *деятельность федеральных политиков и чиновников*. Важной формой политизации сферы межнациональных отношений были действия российского руководства и руководителей государственных институтов национальной политики, которые основывались на их личных взглядах. При этом стоит отметить, что в 1990-х гг. это считалось нормальной политической практикой, и более того, часто поддерживалось российским руководством (например, назначение всех руководителей Миннаца происходило прежде всего по политическим мотивам с целью решения определенных целей и задач).

В-четвертых, *реагирование системы государственных институтов национальной политики на актуальные политические события*. С учетом трех предыдущих форм политизации следует понимать, что государственная национальная политика была крайне чувствительна к политическим потрясениям, происходящим в России в 1990-е гг. И довольно часто получалось так, что развитие государственных институтов национальной политики серьезно корректировалось под влиянием политических процессов, которые не всегда были напрямую связаны со сферой межнациональных отношений (1989-1991 гг. – конфронтация союзного и российского руководства и процесс распада СССР; 1992-1993 гг. – политический кризис и радикальные экономические реформы; 1994-1995 гг. – Первая чеченская компания; 1998-1999 гг. – конфликт Президента и Государственной Думы, смена правительств и «министерская чехарда», экономический кризис и дефолт, а также Вторая чеченская компания).

Третий фактор связан с «персонализацией» государственной национальной политики. При смене политических систем обычно происходит снижение устойчивости государственных институтов, из-за чего возрастает роли личности в государственном управлении (этот процесс представляет собой «компенсаторный механизм» с помощью которого система может успешно трансформироваться). В результате в 1990-х гг. система государственных институтов национальной политики подверглась серьезному воздействию взглядов тех людей, которые участвовали в принятии ключевых решений в сфере межнациональных отношений. Степень этого воздействия могла быть настолько сильной, что она временно «перекрывала» некоторые устойчивые тенденции в развитии государственной национальной политики. При этом следует разделить воздействующих на российское руководство (Президент, Председатель Правительства) и руководителей конкретных государственных институтов национальной политики (руководители Миннаца, Госкомсевера, Совета Национальностей, комитетов Государственной Думы и Совета Федерации).

С учетом вышесказанного можно сделать вывод о выдвинутой в исследовании гипотезе, согласно которой государственные институты национальной политики России в 1989-2001 гг. являлись единой институциональной системой государственного управления сферой межнациональных отношений. При этом следует исходить из того, что институциональная система обычно представляет собой определенную совокупность элементов, которая обладает уникальными специфическими свойствами, которые возникают в результате соединения этих элементов, и призвана решать те задачи, которые отдельные элементы решить не могут.

Следует отметить, что оформление *ключевых задач* системы государственных институтов национальной политики России произошло в конце 1980-х гг. К ним относились следующие: 1) урегулирование межнациональных конфликтов; 2) снижение уровня этнических угроз; 3) сохранение территориальной целостности государства. В соответствии с этими задачами для системы была оформлена «триада» *ее ключевых элементов*: «законодательный», «исполнительный» и «направляющий» (т.е. тот, кто определяет основной концептуальный вектор развития системы). При прекращении деятельности одного из этих элементов система распадается. При ослаблении же одного из элементов система перестает быть эффективной.

Можно говорить о том, что система государственных институтов национальной политики была сформирована в 1990 г. (Совет Национальностей Верховного Совета РСФСР – Госкомнац РСФСР, Госкомсевер РСФСР – Председатель Верховного Совета РСФСР). В 1991 г. система была модернизирована в связи с введением должности Президента РСФСР. В таком виде система просуществовала до октября 1993 г., пока в ходе политического кризиса она не распалась (Совет Национальностей прекратил свою деятельность). После принятия новой Конституции России была сформирована новая система государственных институтов национальной политики (комитеты Государственной Думы и Совета Федерации – Миннац, Госкомсевер – Президент, Председатель Правительства), которая, несмотря на многочисленные реорганизации (см. Приложение № 1) и кадровые перестановки (см. Приложение № 2) в ее исполнительных элементах, существовала в неизменном виде до 2001 г.

Таким образом существование единой институциональной системы государственного управления сферой межнациональных отношений в России в 1989-2001 гг. *подтверждается сформированной «иерархией» ее элементов* (т.е. наличием уникальных особенностей во взаимодействии государственных институтов национальной политики между собой) *и их совместной деятельностью по решению общих задач* (которые не могли быть решены отдельными государственными институтами).

Однако возникает закономерный вопрос о *степени эффективности* этой системы. Оценить ее можно исходя из того, насколько успешно выполнялись стратегические и тактические задачи. Под стратегическими задачами подразумеваются три ключевых, о которых

было сказано ранее. Под тактическими понимаются кратковременные, связанные с решением конкретных проблем (например, подготовка законопроектов, организация мероприятий, обсуждение отдельных вопросов и др.). В соответствии с этими критериями можно предложить четыре уровня эффективности системы: 1) *высокая*: стратегические и тактические задачи выполняются полностью; 2) *средняя («нормальная»)*: стратегические задачи выполняются полностью, тактические выполняются частично; 3) *низкая*: стратегические задачи не выполняются, тактические выполняются полностью или частично; 4) *«нулевая»*: стратегические и тактические задачи не выполняются и осуществляется исключительно «ситуационное реагирование» на возникающие кризисы.

На основании проведенного исследования можно сделать вывод о том, что система государственных институтов национальной политики России в 1989-2001 гг. имела *средний («нормальный»)* уровень эффективности по причине того, что стратегические задачи, ради которых она создавалась, были выполнены. Однако из-за того, что на протяжении всего своего существования система испытывала постоянные финансовые проблемы и подвергалась регулярным организационно-правовым, кадровым и концептуальным изменениям, не всегда удавалось эффективно решать тактические задачи. При этом стоит подчеркнуть, что сами по себе происходящие в институциональной системе изменения не были негативным явлением. В историческом институционализме это считается нормой в связи с тем, что любая институциональная система находится в постоянном динамическом развитии в зависимости от внешних и внутренних условий.

В завершении следует сказать о том, что данное исследование позволяет не только оценить эффективность системы государственных институтов национальной политики России в 1989-2001 гг., но и узнать о том, из каких элементов она состояла и как она развивалась в историко-политических условиях того времени. В исследовании уделено особое внимание организационно-правовым и концептуальным вопросам деятельности государственных институтов национальной политики, а также дана комплексная оценка специфике их взаимодействия между собой. Стоит отметить, что используемый в исследовании подход по изучению государственных институтов национальной политики, который сочетает в себе методологические основы историко-государствоведческой школы и исторического институционализма, позволил посмотреть на историю государственной национальной политики России 1990-х гг. с нового ракурса. Кроме того, текст данного исследования может быть использован другими исследователями для дальнейшего развития институциональных исследований по изучению государственной национальной политики России в 1989-2001 гг.

Список использованных источников и литературы

1. Источники.

1.1. Используемые архивные фонды.

1.1.1. Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ):

1. Ф. А-259 – Совет министров РСФСР (Совмин РСФСР) (1988-1991): Оп. 1. Д. 2448, 5250, 5328, 5370; Оп. 1. Д. 2448, 5250, 5328, 5370.
2. Ф. А-385 – Верховный Совет РСФСР (1988-1990): Оп. 13. Д. 6904, 6962, 7434.
3. Ф. Р-5446 – Совет Министров СССР (1989-1991): Оп. 1. Д. 1145; Оп. 150. Д. 219, 231, 237; Оп. 162. Д. 186, 211, 223, 2150; Оп. 163. Д. 1192, 1576.
4. Ф. Р-7523 – Верховный Совет СССР (1988-1989): Оп. 143. Д. 390; Оп. 144. Д. 537, 544, 574, 598; Оп. 145. Д. 40, 41, 50, 52, 54, 55, 57, 64, 66, 69, 2201, 4178.
5. Ф. Р-9654 – Съезд народных депутатов СССР, Верховный Совет СССР и их органы (1989-1991): Оп. 1. Д. 15, 17, 140, 173; Оп. 2. Д. 44; Оп. 5. Д. 7, 13, 90а, 165, 324, 475, 642; Оп. 6. Д. 140, 201, 306, 308, 315, 323; Оп. 7. Д. 1051, 1052, 1053, 1136; Оп. 8. Д. 4; Оп. 10. Д. 4, 109, 976.
6. Ф. 10026 – Съезд народных депутатов Российской Федерации; Верховный совет Российской Федерации (1990-1993): Оп. 1. Д. 171, 241, 264, 291, 377, 432, 457, 574, 667, 1061, 1710, 1712, 1713, 1909, 1915, 1917, 1918, 1920, 1926, 1931, 1937, 1942, 1957, 2383, 2750, 2752, 2758, 2759, 2760, 2763, 2927, 2941, 2967, 2977, 2988, 3009, 3015; Оп. 2. Д. 20, 62; Оп. 3. Д. 306, 357, 432, 436; Оп. 4. 675, 706, 711, 719, 773, 774, 797, 800, 801, 804, 839, 840, 853, 856, 864, 916; Оп. 5. Д. 205, 765, 778, 789, 780, 801, 837.
7. Ф. 10100 – Федеральное собрание Российской Федерации (1994-2001): Оп. 1. Д. 718, 746, 1015, 1017, 1235; Оп. 2. Д. 1240, 1252, 1259, 1269, 1306, 1330, 1334, 1336, 1337, 1342, 1344, 1356, 1357, 1358; Оп. 8. Д. 22, 26, 583, 584, 875, 1204; Оп. 9. Д. 5, 6, 51, 69, 90, 92, 226, 267, 271, 351, 352, 424, 478, 821, 866, 987, 1280, 1287, 1763, 1775, 1801, 2434, 2977, 2989, 3427, 3436, 3445, 3457, 3460, 3937, 3938, 4680, 5446; Оп. 14. 401, 4463, 4464, 4465, 4667, 4670, 4671, 4672, 4674, 4679, 4681, 4685, 4686, 4691, 4692, 4693, 4694, 4695, 4745, 4753, 4758, 4799, 5439, 5441; Оп. 16. 562, 573; Оп. 22. Д. 5885, 5887, 5897, 5913, 6024, 6025, 6031, 6033, 6108, 6112, 7103; Оп. 24. Д. 64, 69.
8. Ф. 10101 – Государственный комитет Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера (1990-1993): Оп. 1. Д. 22, 43, 59, 64, 106, 145, 198, 199, 200.
9. Ф. 10102 – Государственный комитет Российской Федерации по вопросам развития Севера (Госкомсевер России) (1996-1998): Оп. 1. Д. 5, 9, 89, 92, 107, 115, 140.
10. Ф. 10103 – Государственный комитет Российской Федерации по делам Севера (Госкомсевер) (1999-2000): Оп. 1. Д. 36, 37, 38, 39, 76, 77.
11. Ф. 10104 – Министерство региональной политики Российской Федерации (1998-1999): Оп. 1. Д. 10, 20, 29, 65, 66.
12. Ф. 10107 – Представительство Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике, г. Моздок (1995-2000): Оп. 1. Д. 55, 58, 106.
13. Ф. 10121 – Федеральные органы национальной и региональной политики России (1990-1998): Оп. 1. Д. 3, 7, 8, 15, 16, 27, 30, 34, 40, 44, 45, 46, 47, 39а, 55, 56, 65, 66, 78, 79, 80, 82, 91, 92, 99, 101, 104, 105, 110, 111, 129, 136, 137, 145; Оп. 2. Д. 8, 9, 11, 12,

- 13, 16, 20, 29, 31, 36, 37, 38, 39, 40, 46, 58, 67, 68, 69, 77, 124, 128, 130, 131, 137, 143, 159, 167, 200, 201, 250, 259, 319, 322, 332, 335, 389, 403, 406, 414, 420а.
14. Ф. 10156 – Министерство по делам федерации, национальностей и миграционной политики Российской Федерации (1998-2001): Оп. 1. Д. 6, 7, 10, 12, 21, 29, 74, 88, 89, 90, 91, 92, 101, 112, 140, 144, 151, 163, 169, 185, 188, 197, 230, 232, 303, 305, 309, 364, 365, 366, 369, 388, 507, 508.
15. Ф. 10200 – Правительство Российской Федерации (1992-1997): Оп. 1. Д. 1240; Оп. 2. Д. 8036; Оп. 4. Д. 2770, 2771, 4905, 4976, 4987, 4990, 8029, 8032, 8036, 8044, 8188, 8191, 8192, 9981; Оп. 5. Д. 934, 2567, 2580, 2591, 2599, 2741, 2745, 4860, 5947, 5948, 9198, 9199, 9291.

1.2. Опубликованные источники.

1.2.1. Сборники документов, тексты обращений и посланий:

1. XXVI съезд Коммунистической Партии Советского Союза. 23 февраля – 3 марта 1981 г. Стенографический отчет. [В 2-х т.] Т. 1. – Москва: Политиздат, 1981. – 382 с.
2. Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского союза. – Москва: Политиздат, 1986. – 352 с.
3. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 27-28 января 1987 г. – Москва: Политиздат, 1987. – 94 с.
4. XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г.: Стенографический отчет. В 2 т. Т. 1. – Москва: Политиздат, 1988. – 352 с.
5. XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г.: Стенографический отчет. В 2 т. Т. 2. – Москва: Политиздат, 1988. – 399 с.
6. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 25 апреля 1989 г. – Москва: Политиздат, 1989. – 127 с.
7. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 19-20 сентября 1989 г. – Москва: Политиздат, 1989. – 255 с.
8. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 9 декабря 1989 г. – Москва: Политиздат, 1989. – 48 с.
9. Конфедерация Репрессированных народов Российской Федерации. 1990-1992 [Текст]: Документы. Материалы / Сост. И. Алиев; Ред. М. Губогло. – Москва, 1993. – 230 с.
10. Распад СССР. Документы / Сост. А.В. Шубин. – Москва: ИВИ РАН, 2006. – 286 с.
11. Союз можно было сохранить. Белая книга. Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства / [сост. А.С. Черняев и др.]. Изд. 2-е, пер. и доп. – Москва: АСТ: Горбачев-Фонд, 2007. – 525 с.
12. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.): в 6 т.: Т. 2: 1991 г. / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – Москва: Волтерс Клувер, 2008. – 1120 с.
13. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.): в 6 т.: Т. 4: 1993 год.

Книга первая (январь-апрель 1993 г.) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – Москва: Волтерс Клувер, 2008. – 1120 с.

14. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т.: Т. 5: Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990-1993 гг.) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – Москва: Волтерс Клувер, 2009. – 1119 с.

15. Распад СССР: Документы и факты (1986-1992 гг.): в 2 т.: Т. 2: Архивные документы и материалы / под общ. ред. С.М. Шахрая; сост. С.М. Попова, А.А. Яник. – Москва: Кучково поле, 2016. – 824 с.

16. Владимир Путин будет голосовать за «Единство» // Первый канал [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <https://www.1tv.ru/news/1999-11-24/291638-vladimir-putin-budet-golosovat-za-edinstvo> (дата обращения 11.08.2022).

17. Вступительное слово на первом заседании Государственного совета // kremlin.ru [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21122> (дата обращения 18.08.2022).

18. Ельцин Б.Н. Стенограмма заседания V съезда народных депутатов РСФСР и текст выступления на нем Б.Н. Ельцина 28.10.1991 (с правками Б.Н. Ельцина) (копия) // Ельцин Центр. [Электронный ресурс]: электронный архив. 2019. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/10378/> (дата обращения 19.03.2022).

19. Заявление Бориса Ельцина // kremlin.ru [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24080> (дата обращения 13.08.2022).

20. Новогоднее обращение исполняющего обязанности Президента Владимира Путина к гражданам России // kremlin.ru [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22280> (дата обращения 13.08.2022).

21. Обращение Президента РФ к гражданам России от 20.03.1993 // Ельцин-центр [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/10385/> (дата обращения 11.03.2022).

22. Обращение Президента Российской Федерации от 25.03.1993 // Старый телевизор [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <https://staroetv.su/video/21106> (дата обращения 04.07.2022).

23. Обращение Президента РФ от 11.12.1994 // сайт «Ельцин-центра» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/12038/> (дата обращения 11.05.2022).

24. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // kremlin.ru [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21480> (дата обращения 16.07.2022).

25. Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 24.02.1994 // «ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <https://clck.ru/329nZx> (дата обращения 16.07.2022).

26. Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 16.02.1995 // «ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <https://clck.ru/32DKJb> (дата обращения 16.07.2022).

27. Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 23.02.1996 // «ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <https://clck.ru/32DKTB> (дата обращения 16.07.2022).

28. Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 06.03.1997 // «ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <https://clck.ru/32DKgG> (дата обращения 16.07.2022).
29. Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 17.02.1998 // «ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <https://clck.ru/32DKpp> (дата обращения 16.07.2022).
30. Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 30.03.1999 // «ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <https://clck.ru/32DKwj> (дата обращения 16.07.2022).
31. Президент записывает телевизионное обращение к нации // Расцвет российских СМИ [Электронный ресурс]: сайт проекта. 2022. URL: <http://www.yeltsinmedia.com/events/sept-21-1993/> (дата обращения 09.08.2022).
32. Телевизионное обращение Президента РФ от 17.05.2000 // сайт Администрации Президента России [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21440> (дата обращения 12.08.2022).

1.2.2. Нормативно-правовые акты:

33. Закон РСФСР от 30.10.1987 б/н «Об утверждении Указов Президиума Верховного Совета РСФСР о некоторых изменениях в системе органов государственного управления РСФСР и о внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Совете Министров РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. – 1987. – № 45, Ст. 1554.
34. Закон СССР от 01.12.1988 № 9853-ХІ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости ВС СССР. – 1988. – № 49, Ст. 727.
35. Закон РСФСР от 27.10.1989 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. – 1989. – № 44, Ст. 1303.
36. Закон РСФСР от 29.11.1989 «Об утверждении указов Президиума Верховного Совета РСФСР об изменениях в системе органов государственного управления РСФСР и о внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Совете Министров РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. – 1989. – № 49, Ст. 1445.
37. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15.01.1990 № 1060-І «Об объявлении чрезвычайного положения в Нагорно-Карабахской автономной области и некоторых других районах» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 3, Ст. 40.
38. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19.01.1990 № 1092-І «О введении чрезвычайного положения в городе Баку» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 4, Ст. 57.
39. Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР [Электронный ресурс]: Закон СССР от 14.03.1990 № 1360-І // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».
40. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.03.1990 «О назначении тов. Белякова А.М. Председателем Государственного комитета РСФСР по национальным вопросам» // Ведомости ВС РСФСР. – 1990. – № 12, Ст. 355.
41. Закон СССР от 27.03.1990 № 1392-І «Об образовании союзно-республиканского Государственного комитета СССР по национальным вопросам» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 14, Ст. 237.

42. Закон СССР от 03.04.1990 № 1409-I «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 15, Ст. 252.
43. Закон СССР от 10.04.1990 № 1421-I «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 16, Ст. 270.
44. Закон СССР от 24.04.1990 № 1450-I «О языках народов СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 19, Ст. 327.
45. Закон СССР 26.04.1990 № 1457-I «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. - № 19, Ст. 329.
46. Закон СССР от 26.04.1990 № 1459-I «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 19, Ст. 331.
47. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 05.06.1990 № 17-I «Об избрании Первого заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. - № 2, Ст. 17.
48. Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 2, Ст. 22.
49. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16.06.1990 № 37-I «Об образовании Конституционной комиссии» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 3, Ст. 24.
50. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 22.06.1990 № 63-I «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР» // Советская Россия от 24.06.1990.
51. Постановление Верховного Совета РСФСР от 03.07.1990 № 68-I «Об утверждении Комитета Верховного Совета РСФСР по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политики и сотрудничеству» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 5, Ст. 67.
52. Постановление Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 04.07.1990 «Об утверждении Комиссии Совета Республики по культуре» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 5, Ст. 88.
53. Закон РСФСР от 14.07.1990 № 101-I «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 7, Ст. 100.
54. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.07.1990 № 108-I «О федеративном договоре» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. - № 8, Ст. 112.
55. О дополнительных мерах по оказанию помощи в размещении беженцев, прибывающих в РСФСР [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров РСФСР от 19.07.1990 № 257 // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».
56. О конкурсе на лучший вариант проекта Федеративного договора РСФСР [Электронный ресурс]: Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 06.08.1990 № 128-I // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».

57. Постановление Совета Министров РСФСР от 29.10.1990 № 476 // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».
58. Об учреждении Фонда социального развития России «Возрождение» [Электронный ресурс]: Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 01.11.1990 № 299-I // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».
59. Постановление Совета Министров РСФСР от 05.11.1990 № 484 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по делам национальностей» // СП РСФСР. – 1991. – № 3, Ст. 37.
60. Постановление Верховного Совета РСФСР от 21.11.1990 № 342-I «Об утверждении состава Совета Министров РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. - № 25, Ст. 314.
61. Постановление Совета Министров РСФСР от 22.11.1990 № 539 «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» // СП РСФСР. – 1991. - № 4, Ст. 49.
62. Об итогах обмена мнениями о принципах заключения союзного договора [Электронный ресурс]: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 11.12.1990 № 410-I // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
63. Об образовании Комиссии Съезда народных депутатов РСФСР по разработке предложений к проекту Союзного договора [Электронный ресурс]: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 15.12.1990 № 417-I // Документ не опубликован. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
64. Постановление Съезда народных депутатов СССР от 24.12.1990 № 1856-I «О проведении референдума СССР по вопросу о Союзе Советских Социалистических Республик» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 52, Ст. 1161.
65. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.01.1991 № 563-I «О Совете Федерации» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 6, Ст. 96.
66. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.01.1991 № 564-I «О Положении «О Совете Федерации РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 6, Ст. 97.
67. О некоторых мерах по социально-экономическому развитию районов Севера [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров РСФСР от 04.02.1991 № 76 // Документ опубликован не был. Доступ из НТЦ «Система».
68. Постановление Верховного Совета РСФСР от 07.02.1991 № 581-I «О мерах по обеспечению проведения референдума СССР и референдума РСФСР 17 марта 1991 года» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 6, Ст. 104.
69. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 05.04.1991 № 1016-I «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 16, Ст. 501.
70. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 05.04.1991 № 1017-I «О Союзе Суверенных Республик (Союзном договоре) и порядке его подписания» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 16, Ст. 502.
71. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 22.04.1991 № 1049-1 «О неотложных мерах по урегулированию проблем советских немцев на территории РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 17, Ст. 525.

72. Закон РСФСР от 24.04.1991 № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 17, Ст. 512.
73. Закон РСФСР от 26.04.1991 № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 18, Ст. 572.
74. Об утверждении Положения о Государственном комитете РСФСР по делам национальностей [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров РСФСР от 08.05.1991 № 265 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Кодекс».
75. Постановление Верховного Совета РСФСР от 16.05.1991 № 1247-1 «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (О Федеративном договоре)» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 22, Ст. 770.
76. Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР от 31.05.1991 № 1354-1 «Об образовании Ассоциации экономического взаимодействия областей Центрально-Черноземного региона РСФСР и мерах по созданию условий для их ускоренного развития» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 23, Ст. 802.
77. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.06.1991 № 1360-1 «О комиссиях для подготовки предложений по реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» в республиках и областях РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 23, Ст. 807.
78. Распоряжение Первого заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР от 07.06.1991 № 1373-1 «О создании рабочей группы по подготовке нормативных актов о политической реабилитации насильственно депортированных народов» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 24, Ст. 817.
79. О создании рабочей группы по подготовке проекта нормативного акта о политической реабилитации казачества [Электронный ресурс]: Распоряжение Первого заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР от 07.06.1991 № 1374-1 // Документ опубликован не был. Доступ из НТЦ «Система».
80. Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР от 09.06.1991 № 1377-1 «Об образовании Ассоциации экономического взаимодействия областей Уральского региона РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 24, Ст. 820.
81. Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР от 10.06.1991 № 1378-1 «Об образовании Ассоциации «Большая Волга» по экономическому взаимодействию республик и областей Поволжского региона РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 24, ст. 821.
82. Постановление Верховного Совета РСФСР от 05.07.1991 № 1548-1 «О проекте Договора о Союзе Суверенных Государств, представленном для обсуждения Президентом СССР 18 июня 1991 года» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 28, Ст. 961.
83. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 08.07.1991 № 1561-1 «О депутатской Ассамблее малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 28, Ст. 978.
84. Об Администрации Президента РСФСР [Электронный ресурс]: Указ Президента РСФСР от 19.07.1991 № 13 // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».
85. О Государственном совете при Президенте РСФСР [Электронный ресурс]: Указ Президента РСФСР от 19.07.1991 № 12 // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».

86. О Совете по делам Федерации и территорий при Президенте РСФСР [Электронный ресурс]: Указ Президента РСФСР от 19.07.1991 № 10 // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».
87. О Комитете по проблемам советских немцев [Электронный ресурс]: Постановление Кабинета Министров СССР от 02.08.1991 № 565 // Документ опубликован не был. Доступ из НТЦ «Система».
88. Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде [Электронный ресурс]: Распоряжение Президента РСФСР от 31.08.1991 № 33-рп // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».
89. Об утверждении Временного положения о представительствах Президента РСФСР в республиках в составе РСФСР [Электронный ресурс]: Распоряжение Президента РСФСР от 02.09.1991 № 34-рп // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».
90. Закон СССР от 05.09.1991 № 2392-1 «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1991. – № 37, Ст. 1082.
91. Вопросы Управления Делами Администрации Президента РСФСР [Электронный ресурс]: Распоряжение Президента РСФСР от 07.09.1991 № 36-рп // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».
92. Указ Президента РСФСР от 11.09.1991 № 112 «О роли Совета Министров РСФСР в системе исполнительной власти Российской Федерации» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 37, Ст. 1200.
93. Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР от 25.09.1991 № 1681-1 «О ходе реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 42, Ст. 1337.
94. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 08.10.1991 № 1723-1 «О политической ситуации в Чечено-Ингушской Республике» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 41, Ст. 1309.
95. Постановление Верховного Совета РСФСР от 11.10.1991 № 1741-1 «О главах исполнительной власти республик в составе РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 42, Ст. 1328.
96. Об образовании в составе Государственного комитета РСФСР по делам национальностей Управления по делам народов, не имеющих национально-государственных образований [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров РСФСР от 15.10.1991 № 546 // Документ опубликован не был. Доступ из НТЦ «Система».
97. Закон РСФСР от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 50, Ст. 1740.
98. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 29.10.1991 № 1817-1 «О Председателе Верховного Совета РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 44, Ст. 1445.
99. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 01.11.1991 № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 44, Ст. 1455.

100. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 02.11.1991 № 1837-I «О проекте Конституции Российской Федерации и дальнейшей работе Конституционной комиссии» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 46, Ст. 1556.
101. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 02.11.1991 № 1847-I «О признании незаконными выборов, проведенных 27 октября 1991 года в Чечено-Ингушской Республике» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 45, Ст. 1503.
102. Указ Президента РСФСР от 07.11.1991 № 178 «О введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушской Республике» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. - № 46, Ст. 1546.
103. Постановление Верховного Совета РСФСР от 11.11.1991 № 1851-I «Об Указе Президента РСФСР от 7 ноября 1991 «О введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушской Республике» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 46, Ст. 1550.
104. Указ Президента РФ от 28.11.1991 № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 48, Ст. 1696.
105. Указ Президента РСФСР от 05.12.1991 «О членах бывшего Совета Министров РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 50, Ст. 1788.
106. О рабочей группе по подготовке предложений о разграничении полномочий между органами власти РСФСР и ее составными частями [Электронный ресурс]: Распоряжение Президента РСФСР от 06.12.1991 № 115-рп, Председателя Верховного Совета РСФСР от 06.12.1991 № 115-рп // Документ не опубликован. Доступ из НТЦ «Система».
107. Указ Президента РСФСР от 12.12.1991 № 268 «О государственно-правовом обеспечении деятельности Правительства РСФСР в период осуществления экономической реформы» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 51, Ст. 1829.
108. Распоряжение Президента РСФСР от 14.12.1991 № 123-рп «Об организации работы по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 51, Ст. 1842.
109. Указ Президента РФ от 27.12.1991 № 330 «О создании Государственного комитета РСФСР по экономическому сотрудничеству с государствами - членами Содружества» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1992. – № 1, Ст. 57.
110. Указ Президента РФ от 27.12.1991 № 332 «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1992. – № 1, Ст. 59.
111. Вопросы деятельности Фонда выживания, развития экономики и культуры малочисленных народов Севера [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 04.01.1992 № 15 // Документ не опубликован. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
112. Распоряжение Президента РФ от 14.01.1992 № 12-рп «Вопросы Государственно-правового управления» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 4, Ст. 167.
113. Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР от 15.01.1992 № 2184/1-I «Об избрании А. В. Аникиева председателем Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по репрессированным и

депортированным народам» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1992. – № 5, Ст. 187.

114. Распоряжение первого заместителя Председателя Верховного Совета РФ от 17.01.1992 № 2200рп-I «Об издании информационного бюллетеня Совета Национальностей «Этнополитический вестник России» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 4, Ст. 174.

115. О Концепции социально-экономического развития районов Севера [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 18.01.1992 № 107-р // Документ не опубликован. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

116. Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 22.01.1992 № 2228-I «О работе Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 7, Ст. 304.

117. Для рассмотрения вопросов и выработки предложений по практическому восстановлению законных прав реабилитированных народов в соответствии с Законом РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» создать комиссии Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 05.02.1992 № 238-р // Документ не опубликован. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

118. Указ Президента РФ от 05.02.1992 № 118 «Об Ассоциации автономных округов Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 7, Ст. 356.

119. Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 12.02.1992 № 2337-I «О некоторых вопросах взаимоотношений Верховного Совета Российской Федерации с Верховными Советами республик в составе Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 10, Ст. 483.

120. Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 19.02.1992 № 2375-I «О ходе выполнения Постановления третьего (Внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР "Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 11, Ст. 537.

121. Указ Президента РФ от 21.02.1992 № 231 «О неотложных мерах по реабилитации российских немцев» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 11, Ст. 548.

122. Указ Президента РФ от 27.02.1992 № 195 «О назначении Председателя Государственного комитета Российской Федерации по национальной политике» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 10, Ст. 515.

123. Обращение Верховного Совета РФ к народу, Верховному Совету и Президенту Республики Татарстан от 05.03.1992 № 2454/1-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 12, Ст. 644.

124. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.03.1992 № П-РЗ-I // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 13, Ст. 671.

125. Постановление Верховного Совета РФ от 19.03.1992 № 2543-I // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 13, Ст. 667.

126. Постановление Правительства РФ от 21.03.1992 № 187 «Об образовании Российской части Межправительственной Российско-Германской комиссии» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 10, Ст. 517.

127. О создании комиссии по Чечено-Ингушской Республике и Северо-Осетинской ССР [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 02.04.1992 № 647-р // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
128. О создании Комиссии Правительства Российской Федерации по проблемам российских немцев [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 09.04.1992 № 681-р // Документ не опубликован. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
129. Декларация Съезда народных депутатов РФ от 15.04.1992 № 2694-I «О поддержке экономической реформы в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 17, Ст. 900.
130. Постановление Съезда народных депутатов РФ от 18.04.1992 № 2697-I «О проекте Конституции Российской Федерации и порядке дальнейшей работы над ним» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 18, Ст. 979.
131. Постановление Съезда народных депутатов РФ от 21.04.1992 № 2707-I «О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 18, Ст. 984.
132. О мерах поддержки Российского фонда помощи беженцам «Соотечественники» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 06.05.1992 № 285 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
133. О республиканской долговременной программе «Миграция» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 18.05.1992 № 327 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
134. Указ Президента РФ от 21.05.1992 № 514 «О создании в Поволжском регионе поселений российских немцев на базе агрокомплексов и гарантиях их социально-экономического развития» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 22, Ст. 1195.
135. Закон РФ от 04.06.1992 № 2927-I «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 24, Ст. 1307.
136. Постановление Верховного Совета РФ от 04.06.1992 № 2928-I «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 24, Ст. 1308.
137. Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по национальной политике [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 05.06.1992 № 385 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
138. Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 10.06.1992 № 2955-I «О работе Правительства Российской Федерации по реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 25, Ст. 1396.
139. Указ Президента РФ от 14.06.1992 № 626 «О Федеральной миграционной службе России» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 25, Ст. 1422.

140. Указ Президента РФ от 15.06.1992 № 632 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 25, Ст. 1429.
141. О Всероссийском научно-координационном центре по комплексным проблемам Севера, Арктики и жизнедеятельности малочисленных народов Севера Государственного комитета Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 22.06.1992 № 419 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
142. Заявление Конституционного Суда РФ от 26.06.1992 «О защите конституционного строя» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 27, Ст. 1572.
143. О реорганизации Аппарата Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 29.06.1992 № 1153-р // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
144. О мерах по сохранению и развитию языков народов России [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 30.06.1992 № 453 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
145. О создании Института языков народов России [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 30.06.1992 № 454 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
146. Постановление Правительства РФ от 01.07.1992 № 457 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера» // САПП. – 1992. - № 1, Ст. 8.
147. Закон РФ от 03.07.1992 № 3198-1 «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 32, Ст. 1868.
148. Протокол от 10.07.1992 «О сотрудничестве между Правительством РФ и Правительством ФРГ с целью поэтапного восстановления государственности российских немцев» // Бюллетень международных договоров. – 1993. - № 3, Ст. 67.
149. Постановление Верховного Совета РФ от 16.07.1992 № 3321-1 «О реабилитации казачества» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 30, Ст. 1805.
150. Распоряжение Президента РФ от 31.07.1992 № 411-рп «О выделении здания Государственному комитету Российской Федерации по национальной политике» // САПП. – 1992. - № 5, Ст. 271.
151. Распоряжение Председателя Верховного Совета РФ от 31.08.1992 № 3436рп-1 «О Международном фонде развития малых народов и этнических групп» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 36, Ст. 2114.
152. Распоряжение Правительства РФ от 01.09.1992 № 1602-р «О составе рабочей группы для оказания помощи в обеспечении формирования органов исполнительной власти и государственного управления Ингушской Республики» // САПП. – 1992. - № 10, Ст. 805.
153. Указ Президента РФ от 30.09.1992 № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // САПП. – 1992. - № 14, Ст. 1091.
154. Указ Президента РФ от 30.09.1992 № 1149 «О координационных и консультативных органах, создаваемых Президентом Российской Федерации,

Правительством Российской Федерации, министерствами и ведомствами Российской Федерации» // САПП. – 1992. - № 14, Ст. 1092.

155. Постановление Правительства РФ от 01.10.1992 № 757 «Об упорядочении состава координационных и консультативных органов, образованных Правительством Российской Федерации» // САПП. – 1992. - № 15, Ст. 1158.

156. Указ Президента РФ от 15.10.1992 № 1236 «О В.А. Тишкове» // САПП РФ. – 1992. – № 16, Ст. 1289.

157. Распоряжение Президента РФ от 23.10.1992 № 603-рп «Об образовании Совета глав республик» // САПП. – 1992. - № 18, Ст. 1460.

158. Обращение Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 02.11.1992 № 3767-I «К Президенту Российской Федерации и Верховному Совету Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 45, Ст. 2551.

159. Указ Президента РФ от 02.11.1992 № 1327 «О введении чрезвычайного положения на территории Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 45, Ст. 2601.

160. Указ Президента РФ от 04.11.1992 № 1331 «Об освобождении Старовойтовой Г. В. от занимаемой должности» // САПП. – 1992. - № 19, Ст. 1605.

161. Указ Президента РФ от 04.11.1992 № 1332 «О Шахрае С.М.» // САПП РФ. – 1992. – № 19, Ст. 1606.

162. Указ Президента РФ от 11.11.1992 № 1346 «О Временной администрации на территориях Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики» // САПП. – 1992. - № 20, Ст. 1658.

163. Указ Президента РФ от 11.11.1992 № 1349 «Об освещении событий в районе чрезвычайного положения средствами массовой информации» // САПП. – 1992. - № 20, Ст. 1659.

164. Закон РФ от 09.12.1992 № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 2, Ст. 55.

165. Постановление Съезда народных депутатов РФ от 09.12.1992 № 4062-I «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 51, Ст. 3007.

166. Постановление Съезда народных депутатов РФ от 10.12.1992 № 4070-I «О законе Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 1, Ст. 1.

167. Постановление Съезда народных депутатов РФ от 10.12.1992 № 4072-I «О мерах по урегулированию вооруженного конфликта на территориях Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. - № 52, Ст. 3052.

168. Обращение 7-го Съезда народных депутатов РФ к народу, органам власти и управления Чеченской Республики от 10.12.1992 № 4074-I // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 52, Ст. 3053.

169. Постановление Съезда народных депутатов РФ от 12.12.1992 № 4079-I «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 51, Ст. 3016.

170. Указ Президента РФ от 15.12.1992 № 1562 «О создании фонда «Российские немцы» // САПП. – 1992. - № 25, Ст. 2228.

171. Распоряжением Председателя Верховного Совета РФ от 25.12.1992 № 4222рп-I «Об отмене распоряжения N 3436рп-I от 31 августа 1992 года «О Международном фонде развития малых народов и этнических групп» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 1, Ст. 54.
172. Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 25.12.1992 № 1018 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
173. Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 13.01.1993 № 4284/1-I «О работе Комитета Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера по выполнению постановления шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 7, Ст. 261.
174. Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 29.01.1993 № 4391-I «О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 6, Ст. 238.
175. Указ Президента РФ от 05.02.1993 № 186 «О представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» // САПП. – 1993. - № 6, Ст. 481.
176. Закон РФ от 19.02.1993 № 4520-I «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 16, Ст. 551.
177. Закон РФ от 19.02.1993 № 4528-I «О беженцах» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 12, Ст. 425.
178. Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-I «О вынужденных переселенцах» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 12, Ст. 427.
179. Указ Президента РФ от 22.02.1993 № 273 «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации» // САПП. – 1993. - № 9, Ст. 735.
180. Закон РФ от 24.02.1993 № 4534-I «О преобразовании Государственного комитета Российской Федерации по национальной политике» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 10, Ст. 367.
181. О состоянии конституционной законности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Послание Конституционного Суда РФ Верховному Совету РФ от 05.03.1993 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
182. Постановление Съезда народных депутатов РФ от 12.03.1993 № 4626-I «О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации (о постановлении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»)» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 12, Ст. 439.
183. Постановление Съезда народных депутатов РФ от 13.03.1993 № 4629-I «О всероссийском референдуме» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 12, Ст. 442.
184. Обращение Съезда народных депутатов РФ от 13.03.1993 № 4630-I «К гражданам Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 12, Ст. 443.

185. Указ Президента РФ от 15.03.1993 № 341 «О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества» // САПП. – 1993. - № 12, Ст. 993.
186. Указ Президента РФ от 20.03.1993 № 379 «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти» // САПП. – 1993. - № 13, Ст. 1102.
187. Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 22.03.1993 № 4665-I «Об образовании в аппарате Верховного Совета Российской Федерации Отдела федеративных и межнациональных отношений» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 13, Ст. 480.
188. Заключение Конституционного Суда РФ от 23.03.1993 № 3-1 «О проверке конституционности действий и решений Президента РФ Б.Н. Ельцина по введению в стране особого порядка управления до преодоления кризиса власти, связанных с его обращением к гражданам России 20 марта 1993 года» // СЗ РФ. – 1993. - № 13, Ст. 466.
189. Постановление Съезда народных депутатов РФ от 29.03.1993 № 4684-I «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. - № 14, Ст. 501.
190. Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 31.03.1993 № 4720-I // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1993. - № 15, Ст. 534.
191. Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 02.04.1993 № 4744-I «О председателе Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 15, Ст. 535.
192. Постановление Правительства РФ от 05.04.1993 № 289 «О реорганизации Комитета Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера» // САПП. – 1993. - № 15, Ст. 1285.
193. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.1993 № 8-П «По делу о проверке конституционности части второй пункта 2 постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 18, Ст. 653.
194. Постановление Правительства РФ от 25.04.1993 № 365 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей» // САПП. – 1993. - № 18, Ст. 1599.
195. Постановление Верховного Совета РФ от 29.04.1993 № 4907-I «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 19, Ст. 696.
196. Постановление Правительства РФ от 10.05.1993 № 432 «О Государственной комиссии по определению границ Ингушской Республики» // САПП. – 1993. - № 20, Ст. 1845.
197. Указ Президента РФ от 12.05.1993 № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации» // САПП. – 1993. - № 20, Ст. 1757.
198. Постановление Правительства РФ от 03.06.1993 № 522 «О структуре Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей» // САПП. – 1993. - № 23, Ст. 2197.

199. Постановление Верховного Совета РФ от 03.06.1993 № 5087-I «Об участии официального представителя Верховного Совета Российской Федерации в работе Конституционного совещания» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 24, Ст. 866.
200. Постановление Верховного Совета РФ от 04.06.1993 № 5110-I «О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 24, Ст. 875.
201. Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ 08.06.1993 № 5134-I «О председателе Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по репрессированным и депортированным народам» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1993. – № 24, Ст. 876.
202. Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 23.06.1993 № 5236-I «О комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 27, Ст. 1043.
203. Постановление Верховного Совета РФ от 25.06.1993 № 5240-I «О работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 27, Ст. 1025.
204. Постановление Правительства РФ от 26.06.1993 № 606 «О мерах по комплексному решению проблемы беженцев и вынужденных переселенцев в зоне осетино-ингушского конфликта» // САПП. – 1993. - № 27, Ст. 2524.
205. Постановление Верховного Совета РФ от 20.07.1993 № 5469-I «О работе над проектом Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 32, Ст. 1260.
206. О совещании председателей Верховных Советов республик в составе Российской Федерации, краевых, областных, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга Советов народных депутатов [Электронный ресурс]: Распоряжение Председателя Верховного Совета РФ от 20.07.1993 № 720-1 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
207. Указ Президента РФ от 24.07.1993 № 1079 «О порядке согласования проекта Конституции Российской Федерации» // САПП. – 1993. - № 31, Ст. 2837.
208. Обращение Верховного Совета РФ от 31.07.1993 № 5594-I «К народам Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 32, Ст. 1279.
209. Постановление Верховного Совета РФ от 12.08.1993 № 5619-I «О проекте закона Российской Федерации "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. - № 35, Ст. 1418.
210. Указ Президента РФ от 01.09.1993 № 1328 «О временном отстранении от исполнения обязанностей А.В. Руцкого и В.Ф. Шумейко» // САПП. – 1993. - № 36, Ст. 3400.
211. Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // САПП. – 1993. - № 39, Ст. 3597.
212. Заключение Конституционного Суда РФ от 21.09.1993 № 3-2 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной

конституционной реформе в Российской Федерации» и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 г.» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1994. – № 6.

213. Указ Президента РФ от 03.10.1993 № 1575 «О введении чрезвычайного положения в городе Москве» // САПП. – 1993. - № 40, Ст. 3748.

214. Указ Президента РФ от 07.10.1993 № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» // САПП. – 1993. - № 41, Ст. 3919.

215. Указ Президента РФ от 07.10.1993 № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации» // САПП. – 1993. - № 41, Ст. 3921.

216. Распоряжение Правительства РФ от 08.10.1993 № 1787-р // САПП. – 1993. - № 41, Ст. 3990.

217. Указ Президента РФ от 11.10.1993 № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // САПП. – 1993. - № 42, Ст. 3994.

218. Указ Президента РФ от 09.11.1993 № 1874 «О прекращении деятельности Свердловского областного Совета народных депутатов» // САПП. – 1993. - № 46, Ст. 4447.

219. Указ Президента РФ от 10.11.1993 № 1890 «О главе администрации Свердловской области» // САПП. – 1993. - № 46, Ст. 4483.

220. Постановление Правительства РФ от 10.11.1993 № 1151 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера» // САПП. – 1993. - № 46, Ст. 4463.

221. Распоряжение Правительства РФ от 29.11.1993 № 2156-р // САПП. – 1993. - № 49, Ст. 4858.

222. Указ Президента РФ от 13.12.1993 № 2131 «О порядке возвращения в места постоянного проживания беженцев и вынужденных переселенцев на территориях Республики Северная Осетия и Ингушской Республики» // САПП. – 1993. - № 51, Ст. 4930.

223. Указ Президента РФ от 10.01.1994 № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 1994. - № 3, Ст. 190.

224. Об избрании заместителя Председателя Совета Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 14.01.1994 № 10-1 СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

225. Об образовании комитетов Совета Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 14.01.1994 № 13-1 СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

226. О председателе Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 15.01.1994 № 16-1 СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

227. Об образовании комитетов Государственной Думы [Электронный ресурс]: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 17.01.1994 № 10-1 ГД // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».

228. О заместителях Председателя Государственной Думы, председателях и заместителях председателей комитетов Государственной Думы, председателе Мандатной комиссии Государственной Думы, Председателе Счетной палаты, Уполномоченном по правам человека [Электронный ресурс]: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 17.01.1994 № 13-1 ГД // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
229. Указ Президента РФ от 20.01.1994 № 171 «О первоочередных изменениях в составе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. - № 4, Ст. 306.
230. О председателе Комитета Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 31.01.1994 № 30-1 СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
231. О направлении депутатской Комиссии Совета Федерации в зону чрезвычайного положения на территориях Республики Северная Осетия и Ингушской Республики [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 03.02.1994 № 39-1 СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
232. Об аппарате Совета Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 03.02.1994 № 42-1 СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
233. Распоряжение Правительства РФ от 04.02.1994 № 148-р «Об образовании Комиссии Правительства РФ по вопросам разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ» // САПП. – 1994. - № 6, Ст. 500.
234. Постановление Правительства РФ от 05.02.1994 № 58 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике» // САПП. – 1994. – № 7, Ст. 566.
235. О кризисной ситуации, сложившейся в северных регионах Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11.02.1994 № 55-1 ГД // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
236. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» от 15.02.1994 // Вестник ВАС РФ. – 1994. № 6.
237. Указ Президента РФ от 07.03.1994 № 456 «Об Управлении Администрации Президента Российской Федерации по работе с территориями» // СЗ РФ. – 1994. - № 11, Ст. 856.
238. О политическом урегулировании отношений федеральных органов государственной власти с органами власти Чеченской Республики [Электронный ресурс]: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25.03.1994 № 75-1 ГД // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
239. Распоряжение Правительства РФ от 31.03.1994 № 431-р // СЗ РФ. – 1994. - № 15, Ст. 1247.

240. Распоряжение Правительства РФ от 04.04.1994 № 441-р «Об образовании Комиссии Правительства Российской Федерации по обеспечению завоза товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности» // СЗ РФ. – 1994. - № 15, Ст. 1259.
241. Указ Президента РФ от 07.04.1994 № 679 «Об аналитической службе Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. - № 15, Ст. 1176.
242. Об утверждении В.И. Цветкова [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 07.04.1994 № 94-Г СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
243. Постановление Правительства РФ от 11.04.1994 № 312 «Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике» // СЗ РФ. – 1994. - № 16, Ст. 1277.
244. Распоряжение Президента РФ от 15.04.1994 № 189-рп «О подготовке проекта Договора о разграничении предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Чеченской Республики и взаимном делегировании полномочий» // САПП. – 1994. - № 16, Ст. 1380.
245. Постановление Правительства РФ от 22.04.1994 № 355 «О концепции государственной политики по отношению к казачеству» // СЗ РФ. – 1994. - № 3, Ст. 210.
246. Распоряжение Правительства РФ от 03.05.1994 № 606-р «О делегации Правительства РФ для проведения консультаций с представителями органов государственной власти, а также всех политических движений Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 1994. - № 2, Ст. 138.
247. Указ Президента РФ от 16.05.1994 № 941 «О Министре Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике» // СЗ РФ. – 1994. – № 4, Ст. 307.
248. Постановление Правительства РФ от 24.05.1994 № 551 «Вопросы Института языков народов России» // СЗ РФ. – 1994. - № 6, Ст. 622.
249. Постановление Правительства РФ от 25.05.1994 № 535 «Об образовании Фонда национально-культурного возрождения народов России» // СЗ РФ. – 1994. - № 6, Ст. 608.
250. Указ Президента РФ от 01.07.1994 № 1389 «О Совете по делам казачества при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. - № 10, Ст. 1118.
251. Указ Президента РФ от 20.07.1994 № 1499 «Об образовании Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. - № 13, Ст. 1475.
252. Указ Президента РФ от 09.08.1994 № 1668 «О Федеральной миграционной программе» // СЗ РФ. – 1994. - № 18, Ст. 2065.
253. Указ Президента РФ от 11.08.1994 № 1681 «Об Основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ. – 1994. - № 16, Ст. 1888.
254. Распоряжение Правительства РФ от 12.08.1994 № 1293-р «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по управлению Фондом национально-культурного возрождения народов России» // СЗ РФ. – 1994. - № 17, Ст. 2008.

255. Постановление Правительства РФ от 31.08.1994 № 1064 // СЗ РФ. – 1994. - № 21, Ст. 2383.
256. Постановление Правительства РФ от 08.09.1994 № 1031 «О дополнительных мерах по разрешению проблем беженцев и вынужденных переселенцев, связанных с возвращением в места постоянного проживания на территориях Республики Северная Осетия и Ингушской Республики» // СЗ РФ. – 1994. - № 21, Ст. 2387.
257. Указ Президента РФ от 30.11.1994 № 2136 «О Егорове Н.Д.» // САПП. – 1994. - № 32, Ст. 3345.
258. Указ Президента РФ от 07.12.1994 № 2162 «О Егорове Н.Д.» // СЗ РФ. – 1994. - № 33, Ст. 3435.
259. Постановление Правительства РФ от 09.12.1994 № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа» // СЗ РФ. – 1994. - № 33, Ст. 3454.
260. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13.12.1994 № 385-1 ГД «О ситуации в Чеченской Республике, субъекте Российской Федерации, и мерах по ее политическому урегулированию» // СЗ РФ. – 1994. - № 34, Ст. 3575.
261. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13.12.1994 № 386-1 ГД «Об объявлении амнистии в отношении лиц, участвовавших в противоправных деяниях, связанных с вооруженными конфликтами на Северном Кавказе» // СЗ РФ. – 1994. - № 34, Ст. 3576.
262. Указ Президента РФ от 17.12.1994 № 2200 «О восстановлении федеральных территориальных органов исполнительной власти на территории Чеченской Республики» // САПП. – 1994. - № 34, Ст. 3589.
263. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 17.12.1994 № 307-1 СФ «О положении в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1994. - № 35, Ст. 3666.
264. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13.01.1995 № 452-1 ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по расследованию причин и обстоятельств возникновения кризисной ситуации в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1995. - № 5, Ст. 369.
265. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13.01.1995 № 457-1 ГД «Об укреплении российской государственности и о мерах по выходу из кризиса, возникшего в связи с ситуацией в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1995. - № 5, Ст. 370.
266. Указ Президента РФ от 27.01.1995 № 79 «Об обеспечении условий для воссоздания конституционных органов власти в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1995. - № 5, Ст. 401.
267. Указ Президента РФ от 27.01.1995 № 80 «О руководителе Территориального управления федеральных органов исполнительной власти в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1995. – № 5, Ст. 406.
268. Указ Президента РФ от 15.02.1995 № 139 «О мерах по ликвидации последствий Осетино-Ингушского конфликта октября-ноября 1992 года» // СЗ РФ. – 1995. - № 8, Ст. 655.
269. Указ Президента РФ от 23.03.1995 № 309 «О временных органах государственной власти Чеченской Республики» // СЗ РФ. - № 13, Ст. 1126.

270. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 05.04.1995 № 636-І ГД «О Совете соотечественников при Государственной Думе» // СЗ РФ. – 1995. - № 17, Ст. 1483.
271. Постановление Правительства РФ от 20.04.1995 № 372 «Вопросы Института народов России» // СЗ РФ. – 1995. - № 18, Ст. 1689.
272. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 26.05.1995 № 816-І ГД «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 24, Ст. 2260.
273. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 16.06.1995 № 893-І ГД «О мерах по недопущению проявлений терроризма в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 26, Ст. 2444.
274. О создании условий для освобождения заложников в г. Буденновске [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 18.06.1995 № 851-р // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
275. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 21.06.1995 № 895-І ГД «О недоверии Правительству Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 26, Ст. 2446.
276. Указ Президента РФ от 30.06.1995 № 656 «О Егорове Н.Д.» // СЗ РФ. – 1995. - № 27, Ст. 2559.
277. Указ Президента РФ от 5.07.1995 № 671 «О Министре Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике» // САПП. – 1995. – № 28, Ст. 2654.
278. Указ Президента РФ от 09.08.1995 № 835 «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 33, Ст. 3359.
279. Постановление Правительства РФ от 26.09.1995 № 956 «О реализации мероприятий по нормализации обстановки на территории Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 1995. - № 40, Ст. 3815.
280. Указ Президента РФ от 05.10.1995 № 1007 «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 41, Ст. 3875.
281. Постановление Правительства РФ от 01.11.1995 № 1058 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике» // СЗ РФ. – 1995. - № 45, Ст. 4324.
282. Указ Президента РФ от 21.11.1995 № 1169 «О Государственном комитете Российской Федерации по вопросам развития Севера» // СЗ РФ. – 1995. – № 48, Ст. 4656.
283. Федеральный закон от 05.12.1995 № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 50, Ст. 4869.
284. Указ Президента РФ от 05.01.1996 № 9 «О Шахрае С.М.» // СЗ РФ. – 1996. - № 2, Ст. 84.

285. Постановление Правительства РФ от 13.01.1996 № 22 «О Государственном комитете Российской Федерации по вопросам развития Севера» // СЗ РФ. – 1996. - № 3, Ст. 192.
286. Об образовании комитетов Государственной Думы [Электронный ресурс]: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19.01.1996 № 10-II ГД // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
287. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19.01.1996 № 11-II ГД «О председателях комитетов Государственной Думы, председателе Мандатной комиссии Государственной Думы» // СЗ РФ. – 1996. - № 4, Ст. 259.
288. Указ Президента РФ от 20.01.1996 № 67 «О Главном управлении казачьих войск при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 4, Ст. 266.
289. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23.01.1996 № 16-II ГД «О председателях и заместителях председателей комитетов Государственной Думы» // СЗ РФ. – 1996. - № 5, Ст. 451.
290. Указ Президента РФ от 25.01.1996 № 94 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 5, Ст. 461.
291. Указ Президента РФ от 29.01.1996 № 117 «Вопросы Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 6, Ст. 532.
292. Указ Президента РФ от 19.02.1996 № 214 «О Представительстве Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1996. - № 9, Ст. 800.
293. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 22.02.1996 № 88-СФ «Об утверждении структуры и штатов Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 10, Ст. 852.
294. Указ Президента РФ от 04.03.1996 № 318 «О Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и федеральным отношениям» // СЗ РФ. – 1996. - № 11, Ст. 1025.
295. Постановление Правительства РФ от 06.03.1996 № 240 «О Представительстве Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1996. - № 12, Ст. 1121.
296. Постановление Правительства РФ от 06.03.1996 № 256 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по вопросам развития Севера» // СЗ РФ. – 1996. - № 12, Ст. 1132.
297. Указ Президента РФ от 07.03.1996 № 341 «Об утверждении Положения о Главном управлении Президента Российской Федерации по вопросам внутренней и внешней политики государства» // СЗ РФ. – 1996. - № 11, Ст. 1029.
298. Постановление Правительства РФ от 21.03.1996 № 310 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям» // СЗ РФ. – 1996. - № 13, Ст. 1364.
299. Указ Президента РФ от 31.03.1996 № 435 «О Программе урегулирования кризиса в Чеченской Республике» // Российская газета от 02.04.1996.

300. Распоряжение Президента РФ от 04.04.1996 № 161-рп // СЗ РФ. – 1996. - № 15, Ст. 1587.
301. Указ Президента РФ от 16.04.1996 № 562 «Вопросы Главного управления казачьих войск при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 17, Ст. 1953.
302. Указ Президента РФ от 28.05.1996 № 789 «О проекте Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 1996. - № 23, Ст. 2751.
303. Распоряжение Правительства РФ от 28.05.1996 № 857-р «Об образовании Комиссии по переговорам в соответствии с Договоренностью о прекращении боевых действий в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1996. - № 23, Ст. 2794.
304. Постановление Правительства РФ от 08.06.1996 № 668 «Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям» // СЗ РФ. – 1996. - № 25, Ст. 3024.
305. Указ Президента РФ от 15.06.1996 № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 25, Ст. 3010.
306. Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. – 1996. - № 25, Ст. 2965.
307. Указ Президента РФ от 25.07.1996 № 1101 «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 31, Ст. 3698.
308. Указ Президента РФ от 13.08.1996 № 1163 «О Территориальном управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. - № 34, Ст. 4072.
309. Указ Президента РФ от 02.10.1996 № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 41, Ст. 4689.
310. О ситуации в Чеченской Республике [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 08.10.1996 № 336-СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
311. Указ Президента РФ от 19.10.1996 № 1474 «Об организации деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Республике Северная Осетия - Алания и Республике Ингушетия» // СЗ РФ. – 1996. - № 43, Ст. 4888.
312. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25.10.1996 № 764-П ГД «О мерах по мирному урегулированию кризиса в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1996. - № 46, Ст. 5231.
313. Постановление Правительства РФ от 18.12.1996 № 1517 «О Консультативном совете по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 1, Ст. 160.
314. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 28.12.1996 № 1004-П ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Президенту Российской Федерации о принятии мер по освобождению военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и граждан, незаконно удерживаемых в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1997. - № 2, Ст. 222.

315. Распоряжение Президента РФ от 12.02.1997 № 39-рп // СЗ РФ. – 1997. - № 7, Ст. 854.
316. Постановление Правительства РФ от 22.02.1997 № 217 «О мерах по реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 10, Ст. 1171.
317. Распоряжение Президента РФ от 07.03.1997 № 64-рп «О Федеральной комиссии по проблемам Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 1997. - № 10, Ст. 1131.
318. Распоряжение Правительства РФ от 08.04.1997 № 484-р «О реорганизации структуры Аппарата Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 15, Ст. 1816.
319. Указ Президента РФ от 23.05.1997 № 519 «Об упорядочении системы совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 21, Ст. 2469.
320. Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 04.07.1997 № 287-СФ «К Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину по вопросу совершенствования отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 28, Ст. 3369.
321. Распоряжение Президента РФ от 19.07.1997 № 286-рп «О Совете при Президенте Российской Федерации по федеративной и национальной политике» // СЗ РФ. – 1997. – № 30, Ст. 3611.
322. Указ Президента РФ от 01.08.1997 № 820 «О Заместителе Председателя Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 32, Ст. 3759.
323. Постановление Правительства РФ от 28.08.1997 № 1104 «О разработке федеральной целевой программы экономического и социально-политического развития Северо-Кавказского региона» // СЗ РФ. – 1997. - № 36, Ст. 4186.
324. Указ Президента РФ от 19.09.1997 № 1037 «О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 39, Ст. 4527.
325. Распоряжение Президента РФ от 22.09.1997 № 385-рп «О мерах по подготовке проекта Договора о взаимном делегировании полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 1997. - № 39, Ст. 4529.
326. Постановление Правительства РФ от 11.10.1997 № 1288 «О координационных и консультативных органах, образованных Правительством Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 42, Ст. 4779.
327. Указ Президента РФ от 27.10.1997 № 1143 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по противодействию политическому экстремизму в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 44, Ст. 5057.
328. Указ Президента РФ от 07.11.1997 № 1174 «О Государственной комиссии по вопросам стабилизации положения в Чеченской Республике и ее развития» // СЗ РФ. – 1997. - № 45, Ст. 5169.
329. Постановление Правительства РФ от 19.12.1997 № 1591 «О Государственной комиссии по вопросам стабилизации положения в Чеченской Республике и ее развития» // СЗ РФ. – 1997. - № 51, Ст. 5822.

330. Указ Президента РФ от 29.01.1998 № 107 «О Временной межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам развития Чеченской Республики и нормализации обстановки в Северо-Кавказском регионе» // СЗ РФ. – 1998. - № 5, Ст. 568.
331. Постановление Правительства РФ от 02.02.1998 № 129 «Об утверждении Положения об обеспечении контроля за соблюдением соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 6, Ст. 753.
332. Постановление Правительства РФ от 15.02.1998 № 190 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям» // СЗ РФ. – 1998. - № 8, Ст. 952.
333. Постановление Правительства РФ от 06.03.1998 № 290 «Об образовании Правительственной комиссии по реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 11, Ст. 1292.
334. Постановление Правительства РФ от 21.03.1998 № 333 «О Правительственной комиссии по укреплению экономических основ федеративных отношений и реализации региональной политики» // СЗ РФ. – 1998. - № 14, Ст. 1580.
335. Указ Президента РФ от 23.03.1998 № 281 «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 12, Ст. 1426.
336. Указ Президента РФ от 24.04.1998 № 436 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 17, Ст. 1928.
337. Указ Президента РФ от 30.04.1998 № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 1998. – № 18, Ст. 2020.
338. Указ Президента РФ от 08.05.1998 № 504 «О Сапиро Е.С.» // СЗ РФ. – 1998. - № 19, Ст. 2090.
339. Постановление Правительства РФ от 15.05.1998 № 443 «О координационных и консультативных органах, образованных Правительством Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 20, Ст. 2158.
340. Распоряжение Правительства РФ от 15.05.1998 № 526-р «О реформировании Аппарата Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 23, Ст. 2591.
341. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20.05.1998 № 2478-II ГД «О досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы Гомана Владимира Владимировича» // СЗ РФ. – 1998. - № 21, Ст. 2214.
342. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20.05.1998 № 2483-II ГД «О председателях комитетов Государственной Думы» // СЗ РФ. – 1998. - № 22, Ст. 2387.
343. Постановление Правительства РФ от 17.06.1998 № 600 «Об утверждении Программы экономии государственных расходов» // СЗ РФ. – 1998. - № 26, Ст. 3076.
344. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19.06.1998 № 2636-II ГД «Об утверждении Положения о Специальной комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 27, Ст. 3104.

345. Постановление Правительства РФ от 30.06.1998 № 683 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по вопросам развития Севера» // СЗ РФ. – 1998. - № 27, Ст. 3199.
346. Постановление Правительства РФ от 22.07.1998 № 816 «О совершенствовании порядка реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 32, Ст. 3880.
347. О прекращении исполнения бывшими членами Правительства Российской Федерации своих обязанностей и сохранении им социальных гарантий [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 25.07.1998 № 888 // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
348. Федеральный закон от 25.07.1998 № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» // СЗ РФ. – 1998. - № 31, Ст. 3808.
349. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 21.08.1998 № 2896-II ГД «О рекомендации Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину досрочно прекратить исполнение президентских полномочий и уйти в отставку» // СЗ РФ. – 1998. - № 35, Ст. 4379.
350. Указ Президента РФ от 23.08.1998 № 983 «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 34, Ст. 4071.
351. О национально-культурном развитии русского народа [Электронный ресурс]: Проект Федерального закона РФ от 08.09.1998 // Документ опубликован не был. Доступ из «СОЗД ГАС «Законотворчество».
352. Указ Президента РФ от 11.09.1998 № 1087 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 37, Ст. 4592.
353. Указ Президента РФ от 22.09.1998 № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 1998. – № 39, Ст. 4886.
354. Указ Президента РФ от 25.09.1998 № 1157 «О Министре национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 39, Ст. 4904.
355. Постановление Правительства РФ от 12.11.1998. № 1321 «Вопросы Министерства национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 47, Ст. 5774.
356. Постановление Правительства РФ от 12.11.1998 № 1322 «Вопросы Министерства региональной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. - № 47, Ст. 5775.
357. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 02.12.1998 № 3294-II ГД «О деятельности Федеральной миграционной службы России по реализации миграционной политики» // СЗ РФ. – 1998. - № 50, Ст. 6118.
358. Постановление Правительства РФ от 11.12.1998 № 1486 «О внесении изменений и дополнений в Программу экономии государственных расходов, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 1998 г. № 600» // СЗ РФ. – 1998. - № 51, Ст. 6303.
359. Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27.01.1999 № 38-СФ «К Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину и Председателю Правительства Российской Федерации Е.М. Примакову в связи с напряженной обстановкой, сложившейся на границе Ставропольского края и Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 1999. - № 6, Ст. 796.

360. Указ Президента РФ от 30.01.1999 № 163 «О дополнительных мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 5, Ст. 652.
361. Указ Президента РФ от 05.04.1999 № 448 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 30 января 1999 г. № 163 «О дополнительных мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации»
362. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. - № 18, Ст. 2208.
363. Указ Президента РФ от 12.05.1999 № 580 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 20, Ст. 2424.
364. Указ Президента РФ от 19.05.1999 № 611 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 21, Ст. 2583.
365. Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // СЗ РФ. – 1999. - № 22, Ст. 2670.
366. Указ Президента РФ от 25.05.1999 № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 1999. - № 22, Ст. 2727.
367. Указ Президента Российской Федерации от 25.05.1999 № 665 «О Министре по делам федерации и национальностей Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 22, Ст. 2742.
368. Указ Президента РФ от 25.05.1999 № 669 «О Министре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 22, Ст. 2746.
369. Федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 26, Ст. 3176.
370. Распоряжение Правительства РФ от 03.07.1999 № 1042-р «Об образовании Временной комиссии по проведению переговоров об урегулировании отношений органов государственной власти Российской Федерации с органами государственной власти Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 1999. - № 30, Ст. 3891.
371. К Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину в связи с возрастанием напряженности на территориях субъектов, прилегающих к территории Чеченской Республики [Электронный ресурс]: Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 03.07.1999 № 370-СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
372. Постановление Правительства РФ от 03.08.1999 № 892 «Вопросы Министерства по делам федерации и национальностей Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 33, Ст. 4117
373. Указ Президента РФ от 09.08.1999 № 1012 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 32, Ст. 4048.
374. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 17.09.1999 № 378-СФ «О положении на Северном Кавказе и о принимаемых федеральными органами государственной власти мерах в связи с возникновением угрозы национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 39, Ст. 4577.

375. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 29.09.1999 № 4378-II ГД «О ситуации на Северном Кавказе» // СЗ РФ. – 1999. - № 41, Ст. 4886.
376. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 42, Ст. 5005.
377. Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1380 «О Заместителе Председателя Правительства Российской Федерации - полномочном представителе Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 1999. - № 42, Ст. 5015.
378. Заявление Правительства РФ от 23.10.1999 «О ситуации в Чеченской Республике и мерах по ее урегулированию» // Российская газета от 23.10.1999.
379. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ 29.10.1999 № 4494-II ГД «О Заявлении Правительства Российской Федерации о ситуации в Чеченской Республике и мерах по ее урегулированию» // СЗ РФ. – 1999. - № 46, Ст. 5528.
380. Указ Президента РФ от 31.12.1999 № 1762 «О временном возложении полномочий Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 1, Ст. 110.
381. Указ Президента РФ от 06.01.2000 № 16 «О Михайлове В.А.» // СЗ РФ. – 2000. – № 2, Ст. 207.
382. Указ Президента РФ от 06.01.2000 № 17 «О Министре по делам федерации и национальностей Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 2, Ст. 208.
383. Постановление Правительства РФ от 14.01.2000 № 33 «О Правительственной комиссии по нормализации общественно-политической ситуации на территории Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 2000. – № 3, Ст. 281.
384. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18.01.2000 № 7-III ГД «Об образовании комитетов Государственной Думы» // СЗ РФ. – 2000. - № 4, Ст. 361.
385. Постановление Правительства РФ от 19.01.2000 № 45 «Об утверждении Положения о Министерстве по делам федерации и национальностей Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 4, Ст. 397.
386. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19.01.2000 № 13-III ГД «О председателях комитетов Государственной Думы и председателе Мандатной комиссии Государственной Думы» // СЗ РФ. – 2000. - № 4, Ст. 367.
387. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 26.01.2000 № 15-III ГД «О председателях комитетов Государственной Думы» // СЗ РФ. – 2000. - № 5, Ст. 467.
388. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 09.02.2000 № 31-III ГД «О председателе Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками» // СЗ РФ. – 2000. - № 7, Ст. 789.
389. Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. – 2000. - № 20, Ст. 2112.
390. Указ Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2000. - № 21, Ст. 2168.
391. Указ Президента РФ от 03.06.2000 № 1013 «О формировании Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 23, Ст. 2387.

392. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 28.06.2000 № 191-СФ «О Федеральном законе «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 28, Ст. 2906.
393. К Президенту Российской Федерации В. В. Путину в связи с принятием Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении проекта федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 07.07.2000 № 168-І СФ // Документ опубликован не был. Доступ из «Официальный интернет-портал правовой информации».
394. Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 30, Ст. 3122.
395. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26.07.2000 № 208-СФ «О Федеральном законе «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 31, Ст. 3210.
396. Постановление Правительства РФ от 26.07.2000 № 561 «Вопросы Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 33, Ст. 3299.
397. Распоряжение Президента РФ от 27.07.2000 № 313-рп «Об одобрении предложения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о создании Государственного совета Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 31, Ст. 3284.
398. Федеральный закон от 29.07.2000 № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 31, Ст. 3205.
399. Федеральный закон от 05.08.2000 № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 32, Ст. 3336.
400. Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 36, Ст. 3633.
401. Указ Президента РФ от 20.09.2000 № 1680 «О специальном представителе Президента Российской Федерации по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта» // СЗ РФ. – 2000. - № 39, Ст. 3858.
402. Постановление Правительства РФ от 30.09.2000 № 740 «Об утверждении Положения о Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 41, Ст. 4081.
403. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25.10.2000 № 273-СФ «Об информации Правительства Российской Федерации о мерах, принимаемых по нормализации миграционной ситуации в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 44, Ст. 4307.
404. Указ Президента РФ от 09.11.2000 № 1856 «Об утверждении Положения о Главном территориальном управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. - № 46, Ст. 4543.
405. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 14.12.2000 № 928-ІІІ ГД «О досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации Ткачева Александра Николаевича» // СЗ РФ. – 2000. - № 52, Ст. 5087.

406. Постановление Правительства РФ от 21.12.2000 № 1009 «Вопросы Консультативного совета по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. - № 1, Ст. 131.

407. Распоряжение Президента РФ от 23.12.2000 № 582-рп «Об образовании рабочей группы по подготовке предложений об упорядочении иммиграции в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. – 2001. - № 1, Ст. 114.

408. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25.01.2001 № 1075-III ГД «О председателе Комитета Государственной Думы по делам национальностей» // СЗ РФ. – 2001. - № 6, Ст. 531.

409. Послание Президента РФ от 03.04.2001 // Российская газета от 04.04.2001.

410. Указ Президента РФ от 25.04.2001 № 463 «Об упразднении ряда совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – № 18, 1827.

411. Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. - № 20, Ст. 1972.

412. Указ Президента РФ от 21.06.2001 № 741 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» // СЗ РФ. – 2001. - № 26, Ст. 2652.

413. Постановление Правительства РФ от 25.08.2001 № 629 «О федеральной целевой программе «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001 - 2005 годы)» // СЗ РФ. – 2001. - № 36, Ст. 3577.

414. Указ Президента РФ от 16.10.2001 № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2001. - № 43, Ст. 4071.

415. Указ Президента РФ от 17.10.2001 № 1234 «О Блохине А.В.» // СЗ РФ. – 2001. - № 43, Ст. 4082.

416. Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2001 № 1433-р «О проведении ликвидационных мероприятий по упразднению Минфедерации России» // СЗ РФ. – 2001. - № 45, Ст. 4302.

417. Указ Президента РФ от 06.12.2001 № 1411 «О Министре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. - № 50, Ст. 4723.

418. Указ Президента РФ от 23.02.2002 № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» // СЗ РФ. – 2002. – № 8, Ст. 813.

419. Федеральный закон от 10.11.2003 № 136-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. – 2003. - № 46, Ст. 4432.

420. Указ Президента РФ от 24.02.2004 № 264 «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 9, Ст. 766.

1.2.3. Периодическая печать:

421. «В Центральном Комитете КПСС» // Известия ЦК КПСС. – № 8. – 1990. – С. 5.
422. «Петрозаводский «выстрел» грозит превратить Россию в конфедерацию» // Известия. – № 161. – 1993. – С. 5.
423. «Госкомнац отчитывается перед парламентом» // Коммерсантъ. – № 29. – 1993. – С. 9.
424. «Сергей Шахрай решил повысить свой политический рейтинг» // Коммерсантъ. – № 161. – 1994. – С. 3.
425. «В политических кругах Краснодарского края ходят слухи о скорой отставке Николая Егорова с поста вице-премьера и его возвращении в губернаторское кресло» // Коммерсантъ. – № 75. – 1995. – С. 3.
426. «Новый министр национальностей» // Коммерсантъ. – № 84. – 1998. – С. 2.
427. «Абдулатипов вернулся к национальному вопросу» // Коммерсантъ. – № 122. – 1998. – С. 2.
428. «Абдулатипов возвращается» // Коммерсантъ. – № 172. – 1998. – С. 2.
429. «Рамазан Абдулатипов: как можно жить и зарабатывать на крови?» // Коммерсантъ. – № 185. – 1998. – С. 1.
430. «Зачем нам министерство национальностей?» // Коммерсантъ. – № 175. – 2000. – С. 16.
431. Дементьева И. Война и мир Пригородного района // старая версия сайта-архива общества «Мемориал» [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: <http://old.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/msg/2007/10/ml11974.htm> (дата обращения 19.04.2022).
432. Зайцев А.С. Первая встреча «Кавказской четверки» // Коммерсантъ [Электронный ресурс]: сайт МИД России. 2022. URL: <https://clck.ru/32EeHh> (дата обращения 18.06.2022).
433. Камышев Д. Окончательное решение национального вопроса // Коммерсантъ Власть: [Электронный ресурс]: интернет-газета. 1998. 30 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/14511> (дата обращения 15.04.2019).
434. Крестовская К. Михаилу Минасбекяну 80 лет // Региональная общественная организация «Центр поддержки Русско-Армянских стратегических и общественных инициатив» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2014. 13 апреля. URL: <https://russia-armenia.info/node/6379> (дата обращения 15.08.2021).
435. Мейер М. Аналитические центры в системе российской демократии // Пределы Власти [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 1997. URL: http://old.russ.ru/antolog/predely/1/iz_knigi.htm (дата обращения 22.11.2021).
436. Мурадов М. «Да, Паша, будем воевать» // Коммерсантъ [Электронный ресурс]: новостной сайт. 2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4173668#id1058198> (дата обращения 19.06.2022).
437. Национальный вопрос с Вячеславом Михайловым // Советник.RU [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2006. №1. URL: http://nfimo.narod.ru/articles/pages/articles_mihaylov.htm (дата обращения 15.07.2021).
438. Никитина Т. Беляков: с Модогоевым на курорте не отдыхал // Газета РБ - Интернет-газета Республики Бурятия: [Электронный ресурс]: интернет-газета. 2014. 12

января. URL: <http://gazetarb.ru/news/section-society/detail-152542/> (дата обращения 15.07.2021).

439. Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета [Электронный ресурс]: сайт. 2022. URL: https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millenium.html (дата обращения 13.08.2022).

440. Тишков В.А. Я был министром / Валерий Тишков // Валерий Тишков – личный сайт [Электронный ресурс]: сайт. 2014. URL: http://www.valerytishkov.ru/cntnt/na_sluzhbe/ya_byl_min.html (дата обращения 15.03.2017).

441. Тишков В.А. Прощание с Миннацем // Персональный сайт В.А. Тишкова [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2022. URL: <http://valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/publikacii/proshanie.html> (дата обращения 11.05.2022).

442. Хлыстун В. Павел Грачев – меня назначили ответственным за войну / Виктор Хлыстун // Газета Труд. Общественно-политическая газета [Электронный ресурс]: интернет-газета. 2001. 15 марта. URL: <https://clck.ru/33LVvF> (дата обращения 15.04.2021).

1.2.4. Источники личного происхождения:

443. Алехин Т.Г. По ту сторону чеченской войны. – Москва: Вече, 2019. – 267 с.

444. Бугай Н.Ф. Метеоролог, историк: штрихи к портрету. Воспоминания. – Москва: «Аквариус», 2017. – 404 с.

445. Галазов А.Х. Пережитое. – Москва: Грааль, 2002. – 692 с.

446. Куликов А.С. Тяжёлые звезды. – Москва: Война и мир, 2002. – 565 с.

447. Печенев В.А. «Смутное время» в новейшей истории России, (1985-2003): Ист. свидетельства и размышления участника событий. – Москва: Норма, 2004. – 365 с.

448. Рыжков Н.И. Перестройка: история предательств. – Москва: Новости, 1992. – 397 с.

449. Сапиро Е.С. Трактат об удаче: Воспоминания и размышления. – Санкт-Петербург: Издательство «Маматов», 2009. – 544 с.

450. Трошев Г.Н. Моя война. Чеченский дневник окопного генерала. – Москва: Вагриус, 2001. – 379 с.

451. Трошев Г.Н. Чеченский рецидив: Записки командующего. – Москва: Вагриус, 2003. – 380 с.

452. Хасбулатов Р.И. Преступный режим. «Либеральная тирания» Ельцина. – Москва: Яуза-пресс, 2011. – 416 с.

453. Шахрай С.М. Как я написал Конституцию эпохи Ельцина и Путина. – Москва: Синдбад, 2021. – 428 с.

454. Яковлев А.Н. Муки прочтения бытия. Перестройка: надежды и реальности. – Москва: Новости, 1991. – 364 с.

455. Яковлев В.С. (Далан). Жизнь и судьба моя: Роман-эссе. – Якутск: Бичик, 2003. – 334 с.

456. Вормсбехер Г.Г. Упущена главная задача Госкомиссии // Электронный портал «Проза.ру» [Электронный ресурс]: интернет-сайт. 2023. URL: <https://proza.ru/2011/03/02/1753> (дата обращения 03.02.2023).

2. Литература.

1. Абдулатипов Р.Г. Российская нация. Этнонациональная и гражданская идентичность россиян в современных условиях. – Москва: Научная книга, 2005. – 472 с.
2. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – Москва: РЮИД, 2000. – 528 с.
3. Адамчевский П. Вопрос о легитимности создания «Нагорно-Карабахской Республики» в соответствии с законодательством СССР // Кавказ и глобализация. – 2012. – Т. 6. – № 1. – С. 45-55.
4. Адиев А., Щербина Е. Дагестан и Карачаево-Черкессия: проблемы регулирования этнического состава в органах власти в полиэтничных регионах // Россия и мусульманский мир. – 2017. – № 8 (302). – С. 34-40.
5. Александров А.А. Формирование и принятие политического решения о вводе российских войск в Чечню (1992-1994 гг.) // Известия Саратовского университета. Серия: история. Международные отношения. – 2011. – Т. 11. – №. 1. – С. 60-64.
6. Александров А.А. Трагедия августа 1996 года. Окончание первой Чеченской войны // Культурно-исторические исследования в Поволжье: проблемы и перспективы: материалы III Всероссийского научно-методологического семинара, Самара, 26-27 октября 2015 г. – Самара: Самарский государственный институт культуры, 2015. – С. 310-316.
7. Амелин В.В. Вызовы мобилизованной этничности: конфликты в истории советской и постсоветской государственности / Веналий Амелин; отв. ред. М.Н. Губогло. – Москва: ИЭА, 1997. – 318 с.
8. Анайбан З.В., Губогло М.Н., Козлов М.С. Формирование этнополитической ситуации. Том I. Очерки истории постсоветской Тувы. – Москва: ЦИМО, 1999. – 420 с.
9. Андросов М.В., Мамитова Н.В. Государственная национальная политика Российской Федерации: от концепции к стратегии // Теория государства и права. – 2019. – № 2 (14). – С. 14-19.
10. Антипов А.В. Лев Рохлин: Жизнь и смерть генерала. – Москва: ЭКСМО-Пресс, 1998. – 397 с.
11. Арутюнова М.А. Языковая политика и статус русского языка в СССР и государствах постсоветского пространства // Вестник МГУ. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. – 2012. – № 1. – С. 155-178.
12. Архипова Т.Г. Государственность современной России: учеб. пособие. – М.: РГГУ, 2003. – 287 с.
13. Архипова Т.Г. Малышева Е.П. Организация государственных учреждений в России: 1917-2013 гг.: учеб. – Москва: РГГУ, 2014. – 557 с.
14. Архипова Т.Г. Кафедре истории государственных учреждений и общественных организаций – 65 лет / Т.Г. Архипова, А.С. Сенин // Вестник РГГУ. Серия: Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность. – 2017. – № 2 (8). – С. 133-159.
15. Архипова Т.Г. Современная российская государственность и перспективы ее модернизации // Вестник РГГУ. Серия «История. Филология. Культурология. Востоковедение». – 2017. – № 8 (29). – С. 9-23.

16. Асланов А.М. Роль государственных организаций в применении эффективных практик государственно-конфессионального диалога в противодействии идеологии экстремизма и терроризма в регионах России: Миннац Республики Дагестан // Человек, экономика, общество в условиях пандемии: региональные, глобальные и федеральные аспекты: сб. материалов XV Межд. научно-практической конф., Ставрополь, 12 февраля 2021 года. – Ставрополь: Институт дружбы народов Кавказа, 2021. – С. 349-354.
17. Ассамблея народов России 20 лет: сб. Ст. / под ред. С.К. Смирновой; авт. - сост. С.С. Кучинский. – Москва, 2018. – 288 с.
18. Барбашин М.Ю. Институты и этногенез: институциональное воспроизводство этнической идентичности в локальных сообществах. – Ростов-на-Дону: ИПО ПИ ЮФУ, 2012. – 320 с.
19. Барсенков А.С., Вдовин А.И., Корецкий В.А. Русский вопрос в национальной политике. XX век. – Москва: Московский рабочий, 1993. – 159 с.
20. Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства. 1985-1991. – Москва: Изд-во Московского университета, 2001. – 362 с.
21. Барсенков А.С. Введение в современную российскую историю 1985-1991 гг.: Курс лекций. – Москва: Аспект Пресс, 2002. – 367 с.
22. Бахтурина А.Ю. Политика Российской империи в Восточной Галиции в годы первой мировой войны. – Москва: АИРО-XX. 2000. – 263 с.
23. Бахтурина А.Ю. Окраины Российской империи: государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914-1917 гг.). – Москва: РОССПЭН, 2004. – 388 с.
24. Бахтурина А.Ю. Советская национальная политика // Электронный научно-образовательный журнал «История». Трудные вопросы истории России. [Электронный ресурс]: электронный журнал. 2019. URL: <https://history.jes.su/s207987840004708-7-1> (дата обращения 19.12.2021).
25. Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А. Перестройка и крах СССР. 1985-1993. – Санкт-Петербург: Норма, 2010. – 216 с.
26. Биккулов М.В. Осетино-ингушский конфликт как пример этнополитического конфликта на территории Российской Федерации // Политические институты, процессы и технологии в XXI веке: анализ в молодежной проекции: сб. науч. статей студентов, аспирантов и молодых ученых кафедры политического анализа и управления / под ред. О.Е. Гришина, В.Н. Давыдова, В.А. Глебова. – Москва: РУДН, 2017. – С. 133-146.
27. Богданов С.В. Формирование и развитие института президентской власти в СССР (1990-1991) // Вестник МГУ. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2011. – № 3. – С. 106-125.
28. Богданов А.П., Криворученко В.К., Мацуев А.Н., Плотников А.Д. Первый опыт Посланий Президента России Федеральному Собранию РФ // Знание. Понимание. Умение. – 2012. – № 3. – С. 92-99.
29. Бондаренко А.Ю. Руслан Аушев. – Москва: Молодая гвардия, 2018. – 399 с.
30. Бугай Н.Ф. Российские корейцы и политика «солнечного тепла». – Москва: Готика, 2002. – 253 с.
31. Бугай Н.Ф. Северный Кавказ: новые ориентиры национальной политики: (90-е г. XX в.). – Москва: Новый хронограф, 2004. – 413 с.

32. Бугай Н.Ф. «Третья Корея»: новая миссия и проблемы глобализации. – Москва: [б. и.], 2005. – 269 с.
33. Бугай Н.Ф. Чеченская Республика: конфронтация, стабильность, мир. – Москва: Гриф, 2006. – 472 с.
34. Бугай Н.Ф. Корейцы России: вопросы экономики и культуры. – Москва: Гриф, 2008. – 380 с.
35. Бугай Н.Ф. Цыгане России. Общество, адаптация, консенсус (1900-2010). – Москва: Кучково поле: Лавандр, 2012. – 350 с.
36. Бугай Н.Ф. Казаки Юга России: конститутивность, эволюция, современность (XX–XXI вв.): исторический экскурс. – Москва: [б. и.], 2015. – 275 с.
37. Бугай Н.Ф. Национальная политика России: трансформация, реализация, приоритеты (1990-2013 гг.) // Национальный вопрос в истории России. Сб. ст. – Москва: АИРО-XXI, 2015. – С. 255-282.
38. Бугай Н.Ф., Штурба Е.В. Казаки России в обеспечении безопасности: проблемы внутренних угроз. 1990-е – 2015 гг. – Москва; Краснодар: ИСОМ, 2016. – 287 с.
39. Бугай Н.Ф. Приоритетные направления государственной национальной политики СССР в 1960-е – 1980-е годы // Электронный журнал «Кавказология». – 2020. – № 4. – С. 107-136.
40. Бугай Н.Ф. Формирование политической культуры российских немцев: трансформация, переселение, реабилитация. 1980-1990-е гг. // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2021. – Т. 13. - № 3. – С. 16-35.
41. Бугай Н.Ф. Турки-месхетинцы в России: выбор пути, перспектива (1990-е – начало 2020-х годов). История в документах / Н.Ф. Бугай. – Москва: Филинь, Краснодар: журнал ИСОМ, 2022. – 661 с.
42. Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации: состояние изучения, опыт регулирования этнических процессов (1990-е - 2015 гг.). – Москва: Аквариус, 2022. – 696 с.
43. Будаев Б.С. Институциональные факторы развития современных политических партий в российских регионах: на материалах Республики Бурятия: диссертация ... кандидата политических наук. – Чита, 2009. – 197 с.
44. Валерий Александрович Тишков / сост. Г.М. Тихомирова; авт. вступ. ст. Т.Б. Уварова, Е.Н. Викторова. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: Наука, 2016. – 221 с.
45. Вдовин А.И. Российская нация: национально-политические проблемы XX в. и общенациональная российская идея. – 2-е изд., доп. и перераб. – Москва: [б. и.], 1996. – 238 с.
46. Винников А.Ю. Декларация о языках народов России 1991 года как реализация права народов на самоопределение // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. – № 29 (283). – С. 5-13.
47. Витковская Т.Б., Назукина М.В. Траектория развития регионализма в России: опыт Свердловской области и Республики Татарстан // Мир России. – 2021. – Т. 30. – № 1. – С. 67-87.
48. Волгин Е.И. Проблема реорганизации аппарата КПСС в условиях политических преобразований в СССР (конец 1980-х – начало 1990-х гг.) // Вестник МГУ. Серия 8: История. – 2008. – № 6. – С. 31-42.

49. Восленский М.С. Номенклатура / Михаил Восленский. 3-е изд. – Москва: Захаров, 2016. – 640 с.
50. Гаджиев К.С. Российская Федерация: национальное государство или государство народов? // Полис. Политические исследования. – 2018. – № 3. – С. 130-146.
51. Горохова Е.Ю. Государственная национальная политика и ситуация в культурно-языковой сфере России в 1990-е гг. // Государственное управление. Электронный вестник. – 2018. – № 71. – С. 186-206.
52. Горохова Е.Ю. Национальная политика Российской Федерации в 1991-2000 гг.: концептуальные основы, направления, механизмы реализации: диссертация ... кандидата исторических наук. – Москва, 2019. – 302 с.
53. Губогло М.Н. Языки этнической мобилизации. – Москва: Шк. Языки рус. культуры, 1998. – 811 с.
54. Губогло М.Н. Может ли двуглавый орел летать с одним крылом? Размышления о законотворчестве в сфере этногосударственных отношений. – Москва, 2000. – 503 с.
55. Гусейнова Д.М. Отношение политических партий России и общественного мнения к первой Чеченской войне (1994-1996 гг.) // Вопросы политологии. – 2020. – Т. 10. – № 12 (64). – С. 3503-3510.
56. Дашдамиров А. Карабахский конфликт в контексте перестройки // Вестник аналитики. – 2007. – № 3. – С. 196-213.
57. Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х годов / Л.М. Дробижева, А.Р. Аклаев, В.В. Коротеева, Г.У. Солдатова; [Отв. ред. Л. М. Дробижева]. – Москва: Мысль, 1996. – 381 с.
58. Добаев И. Исламистское движение на Северном Кавказе: тенденции, перспективы развития, векторы противодействия // Центральная Азия и Кавказ. – 2006. – № 3 (45). – С. 167-175.
59. Дуров А.И., Мочалов А.Н. Асимметрия в федеративном устройстве России и принцип равноправия субъектов РФ // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2009. – № 2 (7). – С. 20-30.
60. Егоров А.И. Россия – Германия: политический диалог в начале постбиполярной эпохи (1990-е гг.) // Вестник Омского университета. – 2013. – № 1 (67). – С. 174-180.
61. Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России: Пособие для учителя. – Москва: Учпедгиз, 1960. – 395 с.
62. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции: учебное пособие. / Н.П. Ерошкин, Ю.В. Куликов, А.В. Чернов; М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. Моск. гос. ист.-архивный ин-т. – Москва: [б. и.], 1965. – 417 с.
63. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – Москва: Высшая школа, 1968. – 368 с.
64. Ершова Г.Н., Ершова Ю.Н., Овчинников А.В. Особенности агитационно-пропагандистских документов национальных общественно-политических объединений Татарстана. По материалам Государственного архива Республики Татарстан 1988-1996 гг. // Вестник архивиста. – 2020. – № 4. – С. 1107-1118.
65. Жорницкая М.Я. Национальная ситуация в Тувинской АССР и Хакасской АО (май–июнь 1990 г.) // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1991. – № 18. – С. 1-14.

66. Заметина Т.В. Конституционный статус коренных малочисленных народов России: диссертация ... кандидата юридических наук. – Саратов, 1998. – 210 с.
67. Зорин В.Ю. От национальной политики к этнокультурной: проблемы становления доктрины и практики (1990-2002 гг.) // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2003. – № 3. – С. 122-154.
68. Зорин В.Ю. Национальная политика в России: история, проблемы, перспективы. – Москва: ИСПИ, 2003. – 284 с.
69. Иларионова Т.С. Государство и национально-культурные автономии народов России: актуальные проблемы и перспективы // Этносоциум и межнациональная культура. – 2010. – № 3 (27). – С. 44-65.
70. Ильин В.И. Республика Коми: этнос и политика // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1995. – № 83. – С. 1-26.
71. Исхакова С.М., Валеев Ф.-Т.А. Сибирские татары: этнокультурные и политические проблемы возрождения // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1996. – № 92. – С. 1-32.
72. Ишбулатова Д.Д. Особенности межнациональных конфликтов в СССР периода перестройки (1985-1991 гг.) // Социальные процессы в современном российском обществе: проблемы и перспективы: Материалы IV Всероссийской научной конференции с международным участием, Иркутск, 24 апреля 2020 г. / Отв. редактор О.Б. Истомина. – Иркутск: ИГУ, 2020. – С. 443-451.
73. Каменских М.С. Советская национальная политика 1920-1930-х годов в отечественной и зарубежной историографии: этапы, основные идеи, современные тенденции // Вестник Удмуртского университета. Серия «История и филология». – 2021. – Том. 31. – № 1. – С. 56-65.
74. Каппелер А. Россия – многонациональная империя: Возникновение. История. Распад / Андреас Каппелер; Пер. с нем.: Светлана Червонная. – Москва: Прогресс-Традиция: Традиция, 2000. – 342 с.
75. Каррер д'Анкосс Э. Расколота империя. Национальный бунт в СССР / Элен Каррер д'Анкосс; пер. с фр. Нина Ставиская. – Лондон: Overseas publ. interchange, 1982. – 381 с.
76. Ким А.С., Довгополов Е.Ю. Институционализация советской этнополитики и формирование этнонационалистического дискурса в современной России // Политическая наука. – 2017. – № 3. – С. 121-135.
77. Коваль С.П. Правовые и исторические аспекты декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: Естественные, общественные науки. – 2021. – № 1. – С. 101-106.
78. Козлова О.В. Национальная политика Российской Федерации в 90-е годы XX века: исторический аспект: диссертация ... кандидата исторических наук. Казань, 2004. – 186 с.
79. Козловский В.В. Интервью с профессором Валерием Гишковым // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2001. – Том IV. – № 4. – С. 5-36.
80. Колтон Т. Ельцин. / Тимоти Колтон; пер. с англ. Елены Перовой. – Москва: КоЛибри, 2013. – 752 с.

81. Кондратьева А.Н. Этническая ситуация в отдельных регионах России глазами зарубежных исследователей // Гуманитарные и политико-правовые исследования. – 2019. – № 2 (5). – С. 105-111.
82. Коржихина Т.П. История и современная организация государственных учреждений СССР 1917-1972 гг.: Учебное пособие. – Москва: [б.и.], 1974. – 310 с.
83. Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. – Москва: Высшая школа, 1986. – 398 с.
84. Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г. - декабрь 1991 г.: Учеб. для вузов по спец. «История». 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: РГГУ, 1994. – 418 с.
85. Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. – Москва: Интерпракс, 1995.
86. Косиков И.Г. Национально-государственная политика России на Северном Кавказе // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2012. – № 4 (19). – С. 20-31.
87. Краснов М.А. Две стратегии создания Конституции России 1993 г.: роковой выбор // Труды Института государства и права РАН. – 2018. – Т. 13. – № 6. – С. 19-36.
88. Красных М.А. Становление и развитие «партии власти» в современной России: диссертация ... кандидата политических наук. – Пермь, 2008. – 226 с.
89. Круглов В.Н. Процессы районирования РСФСР/РФ: 1990-2007 гг.: диссертация ... кандидата исторических наук. – Москва, 2011. – 310 с.
90. Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. – Москва: Норма, 2010. – 559 с.
91. Кудрина А.М. Национальный вопрос в программах и тактике российских политических партий и общественных движений в 1992-1996 гг.: диссертация ... кандидата исторических наук. – Москва, 2002. – 299 с.
92. Кузванова О.Ю. Проблема концептуальных основ современной национальной политики России (к истории вопроса) // Власть. – 2015. – № 7. – С. 143-149.
93. Кузьмин А.Г. Ультраправые скинхеды в современной России: эволюция политической идеологии и практики // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. – 2010. – Т. 6. – № 1. – С. 143-178.
94. Лексин И.В. Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика // Государственное управление. Электронный вестник. – 2012. – № 35. – С. 109-142.
95. Лукашин А.В. Проблемы разработки и заключения нового Союзного Договора в контексте антикризисного управления в СССР (март 1990 - август 1991) // Вестник МГУ. Серия 21: Управление (государство и общество). – 2011. – № 3. – С. 126-152.
96. Лукашин А.В. Разработка Союзного договора в сентябре - декабре 1991 г.: от демонтажа государственности к распаду СССР // Управление. – 2018. – Т. 6. – № 3. – С. 72-79.
97. Лукашевич Д.А. Юридический механизм разрушения СССР. – Москва: ТД Алгоритм, 2016. – 446 с.

98. Малышева Е.П. Политика советского государства в области союзного законодательства в 1920-е годы: Институциональный аспект: диссертация...кандидата исторических наук. – Москва, 1999. – 303 с.
99. Малькова В.К. Русское население в российских республиках // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1996. – № 95. – С. 1-30.
100. Мамсуров Т.Д. Этнополитические и региональные проблемы развития российского федерализма: диссертация...доктора политических наук. – Москва, 2002. – 442 с.
101. Марино И. Конституционное совещание 1993 года: историко-правовой анализ // Социально-политические науки. – 2014. – № 1. – С. 95-106.
102. Марино И. Конституционное совещание 1993 г.: историко-правовой анализ (часть 3. Особенности работы Конституционного совещания) // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 5 (54). – С. 22-28.
103. Мацневский Г.О. Государство и казачество: поиск путей возрождения // Вестник Томского государственного университета. – 2017. – № 424. – С. 97-104.
104. Мацневский Г.О. Общественные объединения казачества современной России (начало 1990-х - начало 2020-х гг.) // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К.Л. Хетагурова. – 2021. – № 3. – С. 28-37.
105. Минеева Е.К., Пупышев И.В., Кадышев Е.Н. Национальная политика России в конце XX - начале XXI века // Вестник Чувашского университета. – 2020. – № 2. – С. 101-108.
106. Митюков М.А. Конституция и федеративный договор: проблемы соотношения (политико-правовые дискуссии мая 1990 - апреля 1992 гг.) // Lex russica (Русский закон). – 2016. – № 3 (112). – С. 91-111.
107. Михайлов А.Г. Портрет министра в контексте смутного времени. Сергей Степашин. – Москва: Олма-Пресс, 2001. – 349 с.
108. Михайлов В.Ф., Мансуров Т.А. Нурсултан Назарбаев. – Москва: Молодая гвардия, 2015. – 573 с.
109. Михайлова Н.В. Концептуальная эволюция национальной и федеративной политики в России: диссертация ... доктора политических наук. – Москва, 2012. – 338 с.
110. Млечин Л.М. Андропов. – СПб.: Пальмира; Москва: Книга по требованию, 2017. – 405 с.
111. Млечин Л.М. Евгений Примаков. Человек, который спас разведку. – Москва: Алгоритм, 2018. – 288 с.
112. Молодежные субкультуры Москвы / Сост. Д.В. Громов, отв. ред. М.Ю. Мартынова. – Москва: ИЭА РАН, 2009. – 544 с.
113. Мочалов А.Н. Многонациональные федерации и их конституционно-правовые признаки // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 4 (106). – С. 56-67.
114. Мочалов А.Н. Советская аномалия или европейская закономерность? Размышления о природе этнического (многонационального) федерализма // Российское право: образование, практика, наука. – 2020. – № 1 (115). – С. 79-89.
115. Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. – Москва: Диполь-Т, 2005. – 351 с.

116. Мурзаев Т. Этнический сепаратизм в России. – Москва: Центр «Панорама», 1999. – 224 с.
117. Мякшев А.П. Межнациональные отношения и Совет Национальностей Верховного Совета СССР в 1945-1991 гг.: диссертация ... доктора исторических наук. – Саратов, 2004. – 625 с.
118. Мякшев А.П. Распад СССР и создание новой системы межэтнических отношений в Российской Федерации в 1990-е гг. // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия История. Международные отношения. – 2020. – Т. 20. – №. 1. – С. 27-33.
119. Национальная политика России [Текст]: история и современность / Отв. ред. В.А. Михайлов. Научный центр «Руссика». – Москва: Русский мир, 1997. – 678 с.
120. Национальный вопрос в Государственных Думах России: (опыт законотворчества) / В.Ю. Зорин, Д.А. Аманжолова, С.В. Кулешов. – Москва: Рус. мир, 1999. – 501 с.
121. Национальный вопрос в истории России. – Москва: АИРО, 2015. – 320 с.
122. Нестерова Н.А. Государственная национальная политика в Республике Коми в конце 1980-х - 1990-е годы: диссертация ... кандидата исторических наук. – Сыктывкар, 2000. – 288 с.
123. Ноженко М.В. Политико-правовой и социальный аспекты определения национальной принадлежности в Российской Федерации: диссертация ... кандидата политических наук. – Санкт-Петербург, 2002. – 188 с.
124. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Cambridge University Press, 1990 // Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
125. Ободец Б.А. Консолидация российского общества в первый президентский срок В.В. Путина // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение. – 2016. – № 3 (5). – С. 135-141.
126. Оренбуржье в этнополитическом изменении / Рос. акад. наук, Центр по изучению межнац. отношений Ин-та этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая; Сост. Амелин В.В., Торукало В.П. – Москва: ЦИМО ИЭА, 1996. – Т. 1: Реформация межнациональных отношений. Теория. Политика. Практика. – 247 с.
127. Оренбуржье в этнополитическом изменении / Рос. акад. наук, Центр по изучению межнац. отношений Ин-та этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая; Сост. Амелин В.В., Торукало В.П. – Москва: ЦИМО ИЭА, 1996. – Т. 2: Очерки. Документы. Материалы. – 266 с.
128. Орешин С.А. Хасавюртовские соглашения: капитуляция или вынужденная необходимость? // Россия XXI. – 2022. – № 3. – С. 6-31.
129. Осадчая Г.И., Юдина Т.Н. Постсоветская Россия: особенности миграционных процессов и политики // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура. – 2016. – № 3 (56). – С. 55-80.
130. Осипов И.В. Идеиные основания движения за создание Уральской республики // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). – 2019. – № 3. – С. 140-158.
131. Осипов И.В. Идея Уральской республики в период государственной трансформации Российской Федерации // Вестник Волгоградского государственного

университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. – 2021. – Т. 26. – № 3. – С. 217-226.

132. Паин Э.А. Между империей и нацией. Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России. – Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2003. – 164 с.

133. Паин Э.А. Этничность, нация и политика: критические очерки по этнополитологии. – Москва: Новое литературное обозрение, 2023. – 392 с.

134. Патцельт В. Эволюция институтов, морфология и уроки истории. Можно ли извлекать уроки из истории? // Политическая наука. – 2012. – № 3. – С. 50-70.

135. Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985-2005 / Рудольф Пихоя. – Москва: Русь-Олимп: Астрель: АСТ, 2007. – 551 с.

136. Пищук М.Д. «Республики не будет». Еврейская АО и ее путь к самостоятельности в 1990-1991 гг. // Левые идеологии, движения и организации в истории. Исторические документы и актуальные проблемы археографии, источниковедения, российской и всеобщей истории нового и новейшего времени: Сборник избранных статей участников Девятой Международной конференции молодых ученых и специалистов «Clio-2019» [отв. редактор А.К. Сорокин]. – Москва: Политическая энциклопедия, 2019.

137. Пищук М.Д. «Русский исход»: этнополитический конфликт в Республике Тыва в 1990-1993 гг. // Войны в истории. Исторические документы и актуальные проблемы археографии, архивоведения и источниковедения, российской и всеобщей истории нового и новейшего времени: Сборник материалов Десятой международной конференции молодых ученых и специалистов, Москва, 7-8 октября 2020 года. – Москва: Политическая энциклопедия, 2020. – С. 217-220.

138. Пищук М.Д. «О бесплодной смоковнице»: институциональный провал этнической политики СССР на примере создания Госкомнаца СССР и Госкомнаца РСФСР // История России с древнейших времен до XXI века: проблемы, дискуссии, новые взгляды: сборник статей Международной научно-практической школы-конференции молодых ученых, Москва, 11-14 октября 2021 года / Институт российской истории РАН. – Москва: ИРИ РАН, 2021. – С. 550-557.

139. Пищук М.Д. «Эхо-44»: деятельность Госкомнаца России по предотвращению осетино-ингушского конфликта в 1991-1992 гг. // Войны в истории. Генезис, предпосылки, причины международных военных конфликтов в истории. Исторические документы и актуальные проблемы археографии, источниковедения, российской и всеобщей истории нового и новейшего времени: Сборник материалов Одиннадцатой международной конференции молодых ученых и специалистов «Clio-2021», Москва, 8-9 апреля 2021 года. – Москва: Политическая энциклопедия, 2021. – С. 149-152.

140. Пищук М.Д. «Год первый»: Госкомнац России и его деятельность по защите русскоязычного населения на постсоветском пространстве в 1992 г. // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2021. – Том. 11. № 3 (72). – С. 791-800.

141. Пищук М.Д. Позиции руководителей Миннаца России по вопросу урегулирования чеченского конфликта в 1991-1994 гг. // Клио. – 2022. – № 8 (188). – С. 120-128.

142. Пищук М.Д. Подходы СССР и РСФСР к институционализации национальной политики на примере создания Госкомнаца СССР и Госкомнаца РСФСР в 1989-1991 гг. // Genesis: исторические исследования. – 2022. – № 9. – С. 1-17.

143. Поварницын Б.И. Англо-американская историография национальной политики СССР и постсоветских государств: 1985-2000 годы: автореферат диссертации ... доктора исторических наук. – Москва, 2003. – 34 с.
144. Поварницын Б.И. Англо-американская историография национальной политики СССР и постсоветских государств, 1985 - 2000 гг.: диссертация ... доктора исторических наук. – Москва, 2003. – 531 с.
145. 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.
146. Рамазанова Д.Ш. Дагестан в составе России: административно-политический статус территории и актуальные проблемы национальной политики (1921-2017 годы): диссертация ... доктора исторических наук. – Махачкала, 2019. – 1060 с.
147. Ретроспективный анализ политического наследия Ю.В. Андропова / В.В. Круглов, А.В. Лабудин, А.А. Куприн [и др.]. – Санкт-Петербург: Центр научно-информационных технологий «Астерион», 2014. – 168 с.
148. Румянцев О.Г. Из истории создания Конституции Российской Федерации. О работе конституционной комиссии (1990-1993 гг.). в 4-х ч. (продолжение) // Государство и право. – 2008. – № 11. – С. 5-13.
149. Румянцев О.Г. К истории создания Конституции Российской Федерации (июль – сентябрь 1993 г.) // Государство и право. – 2009. – № 11. – С. 76-84.
150. Румянцев О.Г. К истории создания Конституции Российской Федерации (сентябрь - декабрь 1993 г.) // Государство и право. – 2009. – № 12. – С. 64-75.
151. Русский народ в национальной политике. XX век. / А.И. Вдовин, В.Ю. Зорин, А.В. Никонов. М.: Русский мир, 1998. – 444 с.
152. Савельев В.В. К вопросу о разработке теории федеративно-национальных отношений // Этносоциум и межнациональная культура. – 2015. – № 12 (90). – С. 11-26.
153. Садохин А.П., Шабаев Ю.П. Региональные этнополитические практики в современной России: Сборник статей: монографический сборник / А.П. Садохин, Ю.П. Шабаев. – Москва: Издательство «Русайнс», 2016. – 156 с.
154. Саломатин А.Ю., Макеева Н.В. Российская модель этнического федерализма // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2020. – № 2 (54). – С. 13-21.
155. Саломатин А.Ю. Швейцария и Индия как полярные модели этнического федерализма (сравнительно-правовое исследование) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 4 (68). – С. 155-162.
156. Саломатин А.Ю. Значение этноконфессиональных факторов для исследования федерализма // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 5 (81). – С. 207-212.
157. Саломатин А.Ю. Трудности становления этнических федераций в странах Азии и Африки // Право: история и современность. – 2021. – № 2 (15). – С. 107-117.
158. Сампиев И. Конфликт в пригородном районе и г. Владикавказе: сущность, роль государства и пути разрешения // Кавказ и глобализация. – 2012. – Т. 6. – № 3. – С. 69-84.
159. Сафин Ф.Г. Принципы этнополитического развития Башкортостана (1988-1993 гг.) / под ред. Б.Х. Юлдашбаева. – Москва: ИЭА: ЦИМО, 1997. – 372 с.

160. Сенин А.С. Министерство путей сообщения в 1917 году. 2-е изд. перераб. и доп. – Москва: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 224 с.
161. Сикевич З.В. Противоречия советской национальной политики: размышления эксперта // Вестник СПбГУ. Социология. – 2017. – Т. 10. – № 3. – С. 315-328.
162. Симченко Ю.Б. Народы Севера России. Проблемы. Прогноз. Рекомендации // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1998. – № 112. – С. 1-28.
163. Синцов Г.В. Роль и последствия «парада суверенитетов» 1990-1991 гг. В становлении и развитии Российской государственности // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2019. – № 1 (49). – С. 59-66.
164. Смольникова Н.В. Немцы Поволжья: современные этнополитические проблемы // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1995. – № 88. – С. 1-22.
165. Советская этнография в истории государственного строительства и национальной политики: кол. монография / М.Ю. Мартынова, В.А. Тишков [и др.]; отв. ред. М.Ю. Мартынова. – Москва: ИЭА РАН, 2022. – 556 с.
166. Согрин В.В. Политическая история современной России. 1985-2001: от Горбачева до Путина. – Москва: Издательство «Весь мир», 2001. – 272 с.
167. Соколова Ф.Х. Эволюция национальной политики России в конце XX - начале XXI века // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2016. – № 6. – С. 54-67.
168. Социальная и культурная дистанции: Опыт многонациональной России / Институт этнологии и антропологии РАН; Авт. проекта и отв. ред. Л.М. Дробижева. – Москва: Институт социологии РАН, 1998. – 387 с.
169. Ставров И.В. Роль институтов по «делам национальностей» в формировании и реализации этнополитики КНР // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. – 2020. – Т. 33. – С. 101-107.
170. Тарасова Е.А. Разработка новой Конституции РФ: заключительный этап (май-декабрь 1993 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. – 2007. – № 3. – С. 108-119.
171. Тетуев А.И. Межнациональные отношения на Северном Кавказе: эволюция, опыт, тенденции. – Нальчик: Эль-Фа, 2006. – 352 с.
172. Тишков В.А. Концептуальная эволюция национальной политики в России // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1996. – № 100. – С. 1-40.
173. Тишков В.А. Очерки теории и политики этничности в России. – Москва: Русский мир, 1997. – 531 с.
174. Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте (этнография чеченской войны). – Москва: Наука, 2001. – 552 с.
175. Тишков В.А. Концептуальная динамика этнополитики в России (от Горбачева до Путина) // Вестник Российской нации. – 2018. – № 6. – С. 9-30.
176. Тишков В.А. Откуда и куда пришла российская этнология: персональный взгляд в глобальной перспективе // Этнографическое обозрение. – 2020. – № 2. – С. 73-138.
177. Тория Р.А. Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 5. – С. 51-54.

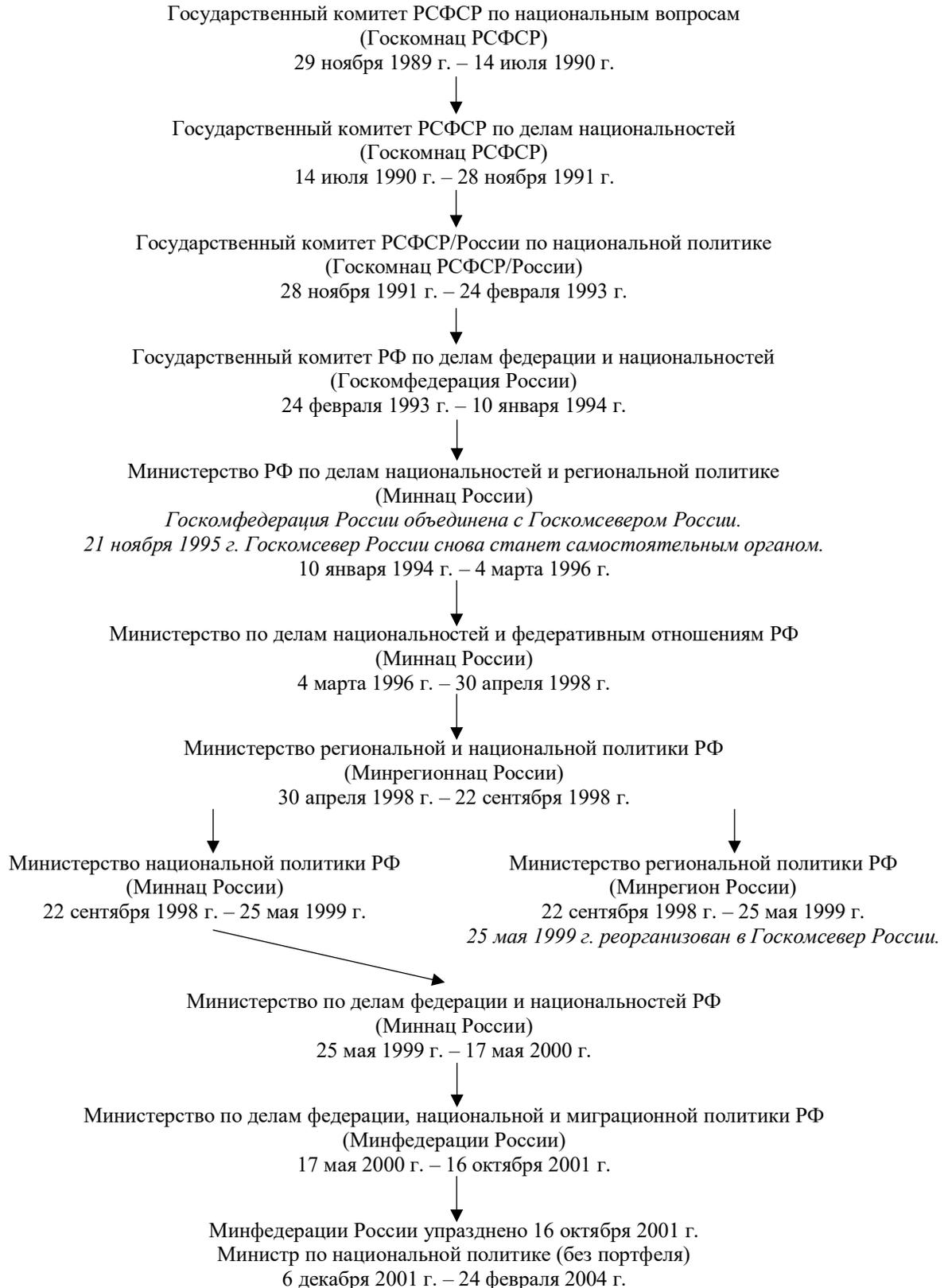
178. Торукало В.П. Нация: история и современность. – Москва: ЦИМО ИЭА, 1996. – 312 с.
179. Трофимов Е.Н. Политико-правовые основы управления национальными процессами в России (1906-2008 гг.): диссертация ... доктора политических наук. – Москва, 2009. – 425 с.
180. Тураев В.А. Кризис советской идентичности и распад СССР // Россия и АТР. – 2015. – № 4 (90). – С. 5-17.
181. Тураев В.А. Коренные малочисленные народы и государства в условиях постсоветской трансформации // Труды института истории, археологии и этнографии ДВО РАН. – 2018. – № 21. – С. 111-134.
182. Фарукшин М.Х. Институциональные основы этнических федераций // Полис. Политические исследования. – 2017. – № 2. – С. 103-117.
183. Феномен Удмуртии / Российская акад. наук, Центр по изучению межнац. отношений Ин-та этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая; [С.К. Смирнова, рук. авт. кол.]. – Москва; Ижевск: Удмуртия, 2002. – Т. 2. кн. 1. Постижение суверенности: становление государственности Удмуртской Республики. Сфера законодательной власти. – 457 с.
184. Феномен Удмуртии / Российская акад. наук, Центр по изучению межнац. отношений Ин-та этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая; [С.К. Смирнова, рук. авт. кол.]. – Москва; Ижевск: Удмуртия, 2002. – Т. 2. кн. 2. Постижение суверенности: становление государственности Удмуртской Республики. Сфера исполнительной власти. – 712 с.
185. Филиппов В.Р., Филиппова Е.И. Национально-культурная автономия в контексте совершенствования законодательства // Этнографическое обозрение. – 2000. – № 3. – С. 46-59.
186. Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия как современная форма этнической самоорганизации // Вестник Российской нации. – 2013. – № 1-2 (27-28). – С. 122-141.
187. Хамутаев В.А. Национальный вопрос в Бурятии: 1980-2000-е гг. – Улан-Удэ: Изд-во Бурятского научного центра СО РАН, 2008. – 384 с.
188. Хирш Ф. Империя наций: Этнографическое знание и формирование Советского Союза. – Москва: Новое литературное обозрение, 2022. – 472 с.
189. Хоскинг Д. Правители и жертвы: русские в Советском Союзе / Джеффри Хоскинг; [пер. с англ. В. Артемова]. – Москва: Новое лит. обозрение, 2012. – 543 с.
190. Хубешты А.Ф. Разработка и принятие Конституции Российской Федерации в условиях противостояния законодательной и президентской ветвей власти в 1993 году // Genesis: исторические исследования. – 2021. – № 1. – С. 66-77.
191. Цыбульский И.И. Сергей Степашин. – Москва: Молодая гвардия, 2008. – 421 с.
192. Чакалиди Ф.Г. Формирование факторов кризиса политического управления в осетино-ингушских отношениях // Власть. – 2018. – Т. 26. – № 2. – С. 118-124.
193. Червонная С.М. Тюркский мир в центре Северного Кавказа: парадоксы этнической мобилизации. – Москва: ЦИМО Ин-та этнологии и антропологии РАН, 1999. – 326 с.
194. Чешко С.В. Распад СССР: этнополитический анализ. 2-е изд. – Москва: ИЭА РАН, 2000. – 395 с.

195. Чибиров Л.А. Первые шаги по урегулированию осетино-ингушского конфликта. Бесланское соглашение // Вестник Владикавказского научного центра. – 2016. – Т. 16. – № 1. – С. 21-26.
196. Чилингаров А.Н., Кокорев Е.М. Размышления о российском Севере. – Москва: Янус-К, 1997. – 480 с.
197. Что делать? [Текст]: в поисках идей совершенствования межнациональных отношений в СССР: [сборник] / АН СССР, ИНИОН. – Москва: ИНИОН, 1989. – 295 с.
198. Шабаев Ю.П., Пешкова В.М. Русские в Республике Коми // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 1997. – № 106. – С. 1-20.
199. Шафиев М.М. О работе Министерства по национальной политике и делам религий Республики Дагестан с религиозными объединениями в области укрепления межнационального и межконфессионального мира и согласия // Духовное наследие мусульманских богословов в контексте проблем XXI века: Мат. II Межд. научно-образовательной конф., Махачкала, 24–28 ноября 2020 года. – Махачкала: «АЛЕФ», 2021. – С. 159-162.
200. Шахрай С.М. Общество в период изменений: опыт конституционного строительства // Государственная служба. – 2013. – № 1 (81). – С. 14-30.
201. Шевелев Д.Н. Взаимодействие Центра и регионов в период разработки Федеративного договора 1992 г. // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2021. – Т. 23. – № 1 (85). – С. 95-104.
202. Шустов А.В. Этнические миграции, мусульманские диаспоры и проблема безопасности в северных регионах Урала // Вестник социально-политических наук. – 2021. – № 20. – С. 122-129.
203. Этнополитический конфликт: пути трансформации: настольная книга Бергхофского центра / пер. с англ. яз.; ред. В.А. Тишков, М. Устинова; Бергхофский исследовательский центр конструктивного урегулирования конфликтов; Ин-т этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН. – Москва: Наука, 2007. – 583 с.
204. Этнические элиты в национальной политике России / [В.В. Трепавлов, А.В. Беляков, Л.С. Гатагова и др.; отв. ред. В.В. Трепавлов]; ИРИ РАН. – Москва; Санкт-Петербург: Центр гуманитарных инициатив, 2017. – 477 с.
205. Этнические аспекты политических институтов и процессов: монография / под ред. О.И. Зазнаева, М.Х. Фарукшина. – Москва; Берлин: Директ-Медиа, 2021. – 392 с.
206. Яковенко И.Г. «Нерушимая дружба советских народов»: создание, бытование и деконструкция одного советского мифа // Вестник РГГУ. Серия: Литературоведение. Языковедение. Культурология. – 2019. – № 8. – С. 27-39.
207. Яник А.А. История современной России: Истоки и уроки последней российской модернизации (1985–1999). – Москва: Фонд современной истории; Изд-во Московского университета, 2012. – 760 с.
208. Ярмолич Ф.К. Этническая политика в СССР: основные концепции в историографии // Клио. – 2016. – № 6 (114). – С. 23-32.
209. Balzer M.M. Indigeneity and Sovereignty in Russia // *Anthropology & Archeology of Eurasia*, 2020. – Vol. 59. – pp. 1-7.
210. Balzer M.M. Galvanizing Nostalgia?: Indigeneity and Sovereignty in Siberia. – Cornell University Press, 2021. – 270 p.

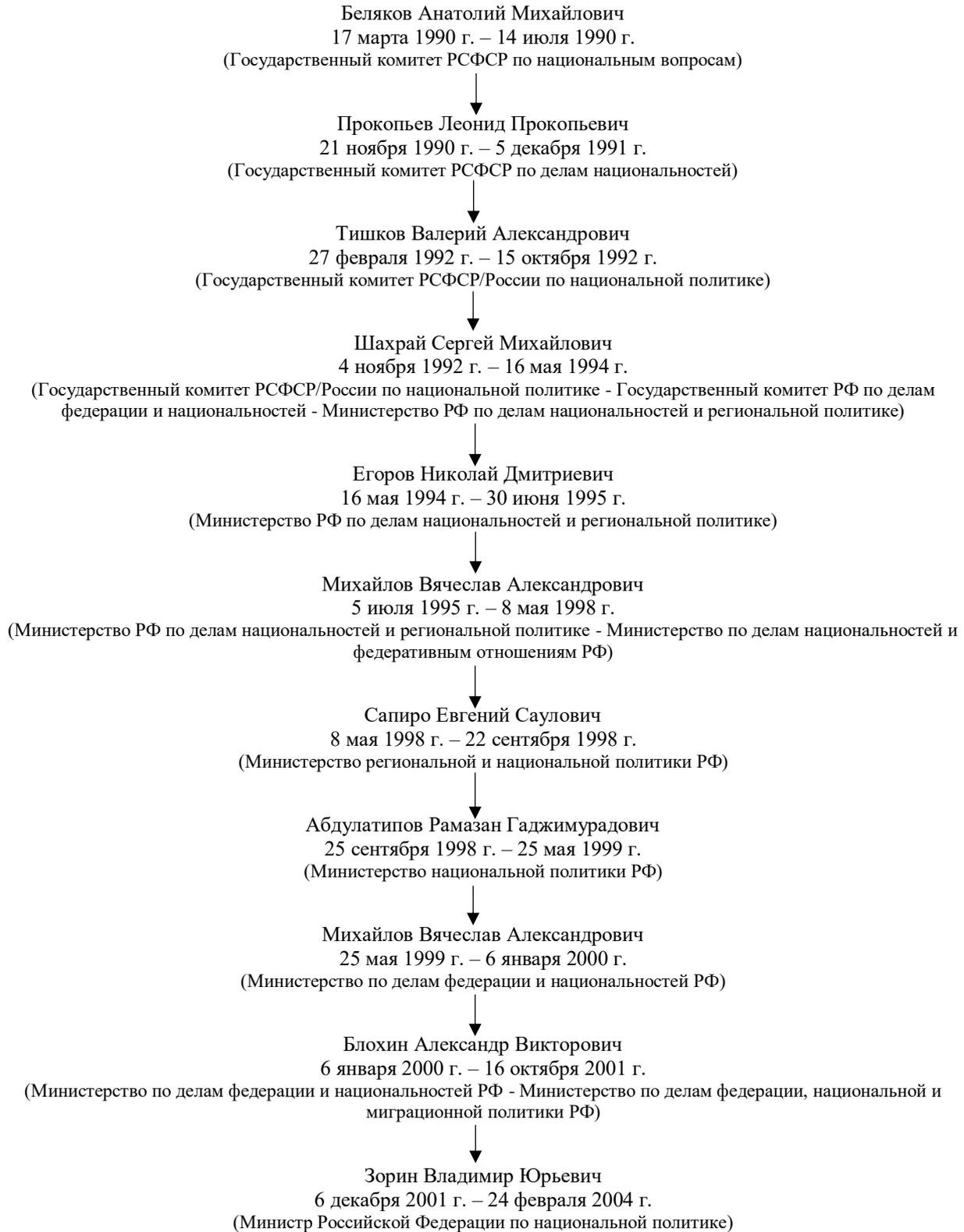
211. Brandenberger D. *National Bolshevism: Stalinist Mass Culture and the Formation of Modern Russian National Identity, 1931-1956.* – Cambridge: Harvard University Press, 2002. – 378 p.
212. Breslauer G.W., Dale C. *Boris Yel'tsin and the invention of a Russian nation-state // Post-Soviet affairs, 1997.* – Vol 13. – No 4. – pp. 315-317.
213. Brzezinski Z. *In quest of national security / Zbigniew Brzezinski; Ed. a. annot. by Marin Strmecki.* – Boulder; London: Westview press, 1988. – 252 p.
214. Capoccia G. *When Do Institutions «Bite»? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change // Comparative Political Studies, 2016.* – pp. 1-33.
215. Coase R.H. *The Nature of the Firm // Economica: New Series, 1937.* – Vol. 4, No. 16. – pp. 386-405.
216. Cohen A. *Revisiting Russia's turbulent rim: Caucasus, Central Asia, and Moldova // Russia: a return to imperialism? / Ed. by U. Ra'anani, K. Martin.* // NY: St. Martin's press, 1996. – pp. 87-104.
217. Conquest R. *The nation killers: The Soviet deportation of nationalities.* – London: Macmillan, 1970. – 224 p.
218. Donahoe B.J. *The Troubled Taiga. Survival on the Move for the Last Nomadic Reindeer Herders of South Siberia, Mongolia and China // Cultural Survival quarterly. Spring 2003.* – The Troubled Taiga. – pp. 12-15
219. Donahoe B.J. *Southern Siberia. // In The Indigenous World. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs.* – pp. 56-63.
220. Donahoe B., Habeck J., Halemba A.E., Santha I. *Size and Place in the Construction of Indigeneity in the Russian Federation // Curr Anthropol, 2008.* – No. 49 (6). – pp. 993-1009.
221. Dönninghaus V. *Minderheiten in Bedrängnis: Sowjetische Politik gegenüber Deutschen, Polen und anderen Diaspora-Nationalitäten 1917-1938.* – München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2009. – 693 p.
222. Easter G. *Reconstructing the State: Personal Networks and Elite Identity in Soviet Russia.* – Cambridge: Cambridge University Press, 2007. – 238 pp.
223. Giuliano E. *Constructing grievance: ethnic nationalism in Russia's republics.* – Ithaca: Cornell University Press, 2011. – 234 p.
224. Giuliano E., Gorenburg D.P. *The Unexpectedly Underwhelming Role of Ethnicity in Russian Politics, 1991-2011 // Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization, 2012.* – Vol. 20. – No. 2. – pp. 175-188.
225. Hale H. *The Makeup and Breakup of Ethnofederal States: Why Russia Survives Where the USSR Fell // Perspectives on Politics, 2005.* – No. 3 (1). – pp. 55-70.
226. Hale H. *The Foundations of Ethnic Politics. Separatism of States and Nations in Eurasia and the World.* – Cambridge: Cambridge University Press, 2008. – 298 p.
227. Hosking G.A. *Rulers and victims: the Russians in the Soviet Union.* – Cambridge, Mass.; London: Belknap press of Harvard university press, 2006. – 484 p.
228. Lindquist G. *Healers, Leaders and Entrepreneurs: Shamanic Revival in Southern Siberia. // Culture and Religion, 2005.* – No 6.2 (July). – pp. 263-285.

229. March J.G., Olsen J.P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // *The American Political Science Review*, 1984. – Vol. 78, No. 3. – pp. 734-749.
230. Martin T. The affirmative action empire: nations and nationalism in the Soviet Union, 1923-1939. – Ithaca; London: Cornell university press, 2001. – 496 p.
231. Melvin N. The Russians: diaspora and the end of empire / Ed. by C. King, N.J. Melvin // *Nations abroad: diaspora politics and international relations in the former Soviet Union*. Boulder: Westview, 1998. – pp. 27-58.
232. North D.C. Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction / *World Development*, 1989. – Vol. 17, No. 9. – pp. 1319-1332 // *THESIS*. 1993. – № 2. – C. 69-91.
233. North D.C. Institutional economics, Organizational change, Economic development. – Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1990. – 152 p.
234. Pierson P. Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics // *Program for the Study of Germany and Europe. Working paper Series*, 1997. – pp. 1-41.
235. Pierson P. When effects become cause: policy feedbacks and political change // *World Politics*, 2001. – pp. 595-628.
236. Santha I. Somewhere in Between: Social Ties on the Borderland Between Taiga and Steppe to the West of Lake Baikal // *Rebuilding Identities. Path ways to Reform in Post-Soviet Siberia* / ed. E. Kasten. Berlin: Dietrich Reimer Verlag, 2005. – pp. 173-196.
237. Sencerman O. Russian-Diaspora as a Means of Russian Foreign Policy // *RSP*, 2016. – No. 49. – pp. 97-107.
238. Steinmo S., Thelen K. Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis // *Cambridge Studies in Comparative Politics*, 1992. – pp. 1-32.
239. Steinmo S. Historical Institutionalism / In *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, edited by Donatella Della Porta and Michael Keating, 2008. – pp. 118-139.
240. Thelen K. Historical institutionalism in comparative politics // *Annual Review of Political Science*, 1999. – pp. 369-404.

Приложение № 1. Схема реорганизаций Миннаца России в 1989-2001 гг.



Приложение № 2. Руководство Миннаца России в 1989-2001 гг.



Приложение № 3. Структура центрального аппарата Госкомнаца РСФСР
по состоянию на 15 мая 1990 г.¹⁴⁶²:

1. Руководство;
2. Главное управление национальных образований, законодательства и правовых вопросов;
3. Главное управление социально-экономического развития и национальных программ;
4. Главное управления межнациональных отношений;
5. Управление национально-культурного развития и подготовки национальных кадров;
6. Управление народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;
7. Управление информации и научно-методических работ;
8. Управление делами.

¹⁴⁶² ГА РФ. Ф. А-259. Оп. 1. Д. 5250. Лл. 186-188.

Приложение № 4. Структура центрального аппарата Госкомнаца РСФСР
по состоянию на 31 июля 1991 г.¹⁴⁶³;

1. Руководство;
2. Аппарат при руководстве;
3. Отдел прогнозирования национального развития:
 - 3.1. Сектор теории национального развития и конфликтологии;
 - 3.2. Сектор этнодемографии, актуальных проблем межэтнических и национальных отношений;
 - 3.3. Сектор координации и планирования.
4. Отдел культуры межнационального общения, языковых проблем и подготовки национальных кадров:
 - 4.1. Сектор культуры межнационального общения;
 - 4.2. Сектор языковых проблем;
 - 4.3. Сектор по вопросам подготовки национальных кадров.
5. Отдел по национально-государственному устройству и правовым вопросам:
 - 5.1. Сектор по национально-государственному устройству;
 - 5.2. Сектор по законодательным и правовым вопросам.
6. Отдел по связям с органами управления и общественными организациями:
 - 6.1. Сектор по связям с комитетами и комиссиями Верховного Совета РСФСР;
 - 6.2. Сектор по работе с постоянными представительствами национально-государственных образований и союзными республиками;
 - 6.3. Сектор по работе с ассоциациями и другими национальными общественными организациями.
7. Отдел связей с национальными общинами и организациями за рубежом;
8. Отдел по вопросам межнациональных отношений в республиках, краях, областях и округах РСФСР:
 - 8.1. Сектор регулирования межнациональных отношений в республиках, краях, областях и округах Европейской части РСФСР;
 - 8.2. Сектор регулирования межнациональных отношений в республиках, краях, областях и округах Азиатской части РСФСР.
9. Отдел анализа социально-экономического развития национально-территориальных образований:
 - 9.1. Сектор анализа социально-экономического развития национально-территориальных образований;
 - 9.2. Сектор демографической политики и миграционных процессов.
10. Финансово-бухгалтерский отдел;
11. Отдел по спецработе и кадрам;
12. Управление делами.

¹⁴⁶³ ГА РФ Ф. 10121. Оп. 1. Д. 39а. Л. 28-45.

Приложение № 5. Структура центрального аппарата Госкомнаца СССР
по состоянию на 24 июля 1991 г.¹⁴⁶⁴:

1. Главное управление развития федеративных и межнациональных отношений;
2. Главное управление миграции и переселения;
3. Главное управление по реализации программ национального развития:
 - 3.1. Отдел развития национальных культур;
 - 3.2. Отдел содействия развитию малочисленных народов и национальных меньшинств.
4. Управление внешних связей и связей с соотечественниками;
5. Управление делами;
6. Отдел правового регулирования национальных отношений;
7. Отдел по связям с общественными организациями и движениями;
8. Научно-методический отдел;
9. Информационно-издательский отдел;
10. Отдел по приему граждан;
11. Финансово-хозяйственный отдел.

¹⁴⁶⁴ Бугай Н.Ф. Проблемы национальной политики Российской Федерации. С. 282.

Приложение № 6. Структура центрального аппарата Госкомнаца России по состоянию на 10 августа 1992 г.¹⁴⁶⁵:

1. Руководство;
2. Аппарат при руководстве;
3. Отдел государственно-правовых вопросов;
4. Отдел народов Европейского центра;
5. Отдел народов Поволжья и Урала;
6. Отдел народов Северного Кавказа;
7. Отдел народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;
8. Отдел национальных меньшинств и городских этнических общин;
9. Управление по проблемам казачества;
10. Управление по проблемам российских немцев;
11. Отдел по проблемам репрессированных народов;
12. Отдел культурных, языковых и религиозных проблем;
13. Отдел социально-экономических и экологических проблем;
14. Отдел международного сотрудничества и связей с СНГ;
15. Отдел по связям с национально-культурными центрами, общественными объединениями и движениями;
16. Отдел кадров;
17. Финансовый отдел;
18. Информационно-аналитический центр с редакционно-издательской группой;
19. Управление делами.

¹⁴⁶⁵ ГА РФ Ф. 10121. Оп. 1. Д. 80. Л. 8-11.

Приложение № 7. Структура центрального аппарата Госкомфедерации России
по состоянию на апрель 1993 г.¹⁴⁶⁶;

1. Руководство;
2. Помощники при руководстве;
3. Секретариат;
4. Департамент анализа, прогноза и оперативного реагирования;
5. Департамент по бюджетно-финансовой и инвестиционной деятельности регионов;
6. Департамент по федеральным и региональным программам;
7. Правовой департамент;
8. Департамент по проблемам самоуправления;
9. Департамент по делам казачества;
10. Департамент по международному сотрудничеству и делам этнических россиян;
11. Департамент по делам российских немцев;
12. Департамент по делам национальностей;
13. Департамент по делам депортированных и репрессированных народов;
14. Департамент по взаимодействию с субъектами Российской Федерации.

¹⁴⁶⁶ ГА РФ Ф. 10121. Оп. 1. Д. 145. Л. 6-12.

Приложение № 8. Структура центрального аппарата Госкомфедерации России по состоянию на 3 июня 1993 г.¹⁴⁶⁷:

1. Руководство;
2. Помощники при руководстве;
3. Секретариат;
4. Департамент анализа, прогноза и оперативного реагирования;
5. Департамент по делам субъектов Федерации;
6. Департамент федеральных и региональных программ;
7. Департамент международного сотрудничества и проблем этнических россиян;
8. Департамент правовых проблем;
9. Департамент по реализации программ возрождения народов России;
10. Департамент по проблемам реабилитации репрессированных народов;
11. Департамент по связям с общественными движениями, партиями и религиозными организациями;
12. Департамент по делам казачества;
13. Департамент по делам национально-территориального строительства и миграции российских немцев.

¹⁴⁶⁷ Постановление Правительства России от 03.06.1993 № 522 «О структуре Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей» // САПП. – 1993. - № 23, Ст. 2197.

Приложение № 9. Структура центрального аппарата Миннаца России
по состоянию на апрель 1994 г.¹⁴⁶⁸;

12. Руководство;
13. Помощники при руководстве;
14. Аппарат министерства;
15. Главное Управление информационного обеспечения:
 - 15.1. Отдел срочной информации;
 - 15.2. Отдел анализа и прогноза;
 - 15.3. Отдел сбора и предварительной обработки информации;
 - 15.4. Отдел научного обеспечения;
 - 15.5. Отдел пропаганды национальной и региональной политики.
16. Департамент анализа, прогноза и оперативного реагирования:
 - 16.1. Отдел анализа, прогноза и раннего предупреждения;
 - 16.2. Отдел быстрого реагирования;
 - 16.3. Отдел информационного обеспечения;
 - 16.4. Отдел по работе с региональными СМИ;
 - 16.5. Отдел разработки концепции национальной политики;
 - 16.6. Отдел разработки концепции региональной политики;
 - 16.7. Отдел научной разработки проблем Севера и Арктики.
17. Департамент по бюджетно-финансовой и инвестиционной деятельности регионов:
 - 17.1. Отдел внешнеэкономической деятельности;
 - 17.2. Отдел финансово-бюджетной политики;
 - 17.3. Отдел регулирования инвестиционной политики.
18. Департамент по федеральным и региональным программам:
 - 18.1. Отдел федеральной поддержки региональных программ;
 - 18.2. Отдел социально-экономической экспертизы федеральных и региональных программ;
 - 18.3. Отдел регулирования региональных рынков труда.
19. Правовой департамент:
 - 19.1. Отдел подготовки и экспертизы законодательных актов;
 - 19.2. Отдел систематизации законодательных актов и правовой информации;
 - 19.3. Отдел по связям с Федеральным Собранием.
20. Департамент по проблемам самоуправления:
 - 20.1. Отдел органов местного самоуправления;
 - 20.2. Отдел муниципальной собственности и землепользования;
 - 20.3. Отдел местных бюджетов и налогов.
21. Департамент по делам казачества:
 - 21.1. Отдел государственной службы казачества;
 - 21.2. Отдел казачьего самоуправления и землепользования;
 - 21.3. Отдел культуры, традиций и обычаев казачества.
22. Департамент по международному сотрудничеству и делам этнических россиян:
 - 22.1. Отдел этнических россиян в государствах Балтии;
 - 22.2. Отдел этнических россиян в Беларуси, Молдове и на Украине;
 - 22.3. Отдел этнических россиян в государствах Средней Азии и Казахстане;
 - 22.4. Отдел этнических россиян в Закавказье;
 - 22.5. Управление международных связей.
23. Департамент по делам российских немцев:
 - 23.1. Отдел социально-экономических программ возрождения российских немцев;
 - 23.2. Отдел по проблемам образования, культуры и национальных традиций российских немцев.
24. Департамент по делам национальностей:
 - 24.1. Отдел русского народа;
 - 24.2. Отдел национальных меньшинств и национально-территориальных автономий;

¹⁴⁶⁸ ГА РФ Ф. 10121. Оп. 2. Д. 124. Лл. 1-28.

- 24.3. Отдел финно-угорских народов;
- 24.4. Отдел тюркских народов;
- 24.5. Отдел по связям с национально-общественными движениями и религиозными конфессиями;
- 24.6. Отдел национально-языковых проблем;
- 24.7. Отдел по проблемам малочисленных народов Севера.
- 25. Департамент по делам депортированных и репрессированных народов:
 - 25.1. Отдел социально-экономических проблем реабилитированных народов;
 - 25.2. Отдел по проблемам национально-культурной реабилитации.
- 26. Департамент по взаимодействию с субъектами Российской Федерации:
 - 26.1. Отдел Центрально-Российского региона;
 - 26.2. Отдел Северо-Западного региона;
 - 26.3. Отдел Урало-Поволжского региона;
 - 26.4. Отдел Сибирского региона;
 - 26.5. Отдел Дальневосточного региона;
 - 26.6. Отдел Северного Кавказа.
- 27. *«Северный блок»**:
 - 27.1. *Межведомственная комиссия по делам Арктики и Антарктики (аппарат);*
 - 27.2. *Отдел поставок продукции на Север;*
 - 27.3. *Отдел финансового регулирования поставок на Север;*
 - 27.4. *Отдел комплексных проблем Северных территорий;*
 - 27.5. *Отдел экономики традиционных отраслей хозяйства малочисленных народов Севера;*
 - 27.6. *Отдел формирования и реализации федеральных программ;*
 - 27.7. *Отдел переселения и занятости северян;*
 - 27.8. *Отдел по вопросам социальных гарантий;*
 - 27.9. *Отдел развития социальной сферы;*
 - 27.10. *Отдел развития социальной сферы;*
 - 27.11. *Отдел инноваций и научно-технической политики;*
 - 27.12. *Отдел по развитию новых форм хозяйствования на Севере;*
 - 27.13. *Отдел по делам полярных и островных территорий;*
 - 27.14. *Отдел экологической политики.*

* Структурные подразделения бывшего Госкомсевера России были сохранены в составе Миннаца России в качестве полувавтономных структур.

Приложение № 10. Структура центрального аппарата Миннаца России
по состоянию на 9 августа 1995 г.¹⁴⁶⁹:

1. Руководство;
2. Секретариат;
3. Департамент анализа, прогноза и оперативного реагирования:
 - 3.1. Отдел анализа и прогноза;
 - 3.2. Отдел срочной информации;
 - 3.3. Отдел сбора и первичной обработки информации;
 - 3.4. Отдел кризисных ситуаций.
4. Департамент по бюджетно-финансовой и инвестиционной деятельности регионов:
 - 4.1. Отдел регулирования инвестиционной политики;
 - 4.2. Отдел внешнеэкономической деятельности;
 - 4.3. Отдел финансово-бюджетной политики.
5. Департамент по федеральным и региональным программам:
 - 5.1. Отдел регулирования региональных рынков труда;
 - 5.2. Отдел федеральной поддержки региональных программ;
 - 5.3. Отдел социально-экономической экспертизы федеральных и региональных программ.
6. Правовой департамент:
 - 6.1. Отдел подготовки и экспертизы законодательных актов;
 - 6.2. Отдел систематизации законодательных актов и правовой информации;
 - 6.3. Отдел по связям с Федеральным Собранием.
7. Департамент по проблемам самоуправления:
 - 7.1. Отдел муниципальной собственности и землепользования;
 - 7.2. Отдел органов местного самоуправления;
 - 7.3. Отдел местных бюджетов и налогов.
8. Департамент по делам казачества:
 - 8.1. Отдел государственной регистрации казачьих обществ;
 - 8.2. Отдел государственной службы;
 - 8.3. Отдел правового регулирования.
9. Департамент по международному сотрудничеству и делам этнических россиян:
 - 9.1. Отдел этнических россиян в государствах Балтии;
 - 9.2. Отдел этнических россиян в Беларуси, Молдавии и на Украине;
 - 9.3. Отдел этнических россиян в государствах Средней Азии и Казахстане;
 - 9.4. Отдел этнических россиян в Закавказье.
10. Департамент по делам российских немцев:
 - 10.1. Отдел социально-экономических программ возрождения российских немцев;
 - 10.2. Отдел по проблемам образования, культуры и национальных традиций российских немцев.
11. Департамент по делам национальностей:
 - 11.1. Отдел финно-угорских и монгольских народов;
 - 11.2. Отдел русского народа;
 - 11.3. Отдел национальных меньшинств и национально-культурных автономий;
 - 11.4. Отдел тюркских народов;
 - 11.5. Отдел по связи с национально-общественными движениями и религиозными конфессиями;
 - 11.6. Отдел национально-языковых проблем;
 - 11.7. Отдел по проблемам малочисленных народов Севера.
12. Департамент по делам депортированных и репрессированных народов:
 - 12.1. Отдел по Северному Кавказу;
 - 12.2. Отдел социально-экономических проблем реабилитированных народов;
 - 12.3. Отдел по проблемам национально-культурной реабилитации.
13. Департамент по взаимодействию с субъектами Российской Федерации:
 - 13.1. Отдел Центрально-Российского региона;

¹⁴⁶⁹ ГА РФ Ф. 10121. Оп. 2. Д. 250. Лл. 2-34.

- 13.2. Отдел Северо-Западного региона;
- 13.3. Отдел Урало-Поволжского региона;
- 13.4. Отдел Сибирского региона;
- 13.5. Отдел Дальневосточного региона.
- 14. Управление информации и печати:
 - 14.1. Отдел по связям с российскими и зарубежными СМИ;
 - 14.2. Редакционно-издательский отдел.
- 15. Управление международных связей:
 - 15.1. Отдел международных связей по проблемам национальной и региональной политики;
 - 15.2. Отдел международных связей по проблемам Севера.
- 16. Управление по делам казачества:
 - 16.1. Отдел государственной службы и регистрации;
 - 16.2. Отдел планирования и реализации социально-экономических программ возрождения российского казачества.
- 17. Финансовое управление;
- 18. Отдел бухгалтерского учета;
- 19. Отдел координационных и прикладных проблем;
- 20. *Межведомственная комиссия по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта 1992 года;*
- 21. Управление делами;
- 22. Отдел кадров;
- 23. «Северный Блок»*:
 - 23.1. *Межведомственная комиссия по делам Арктики и Антарктики;*
 - 23.2. *Отдел поставок продукции на Север;*
 - 23.3. *Отдел финансового регулирования поставок на Север;*
 - 23.4. *Отдел комплексных проблем северных территорий;*
 - 23.5. *Отдел экономики традиционных отраслей хозяйствования малочисленных народов Севера;*
 - 23.6. *Отдел формирования и реализации федеральной программы;*
 - 23.7. *Отдел переселения и занятости населения;*
 - 23.8. *Отдел по вопросам социальных гарантий;*
 - 23.9. *Отдел развития социальной сферы;*
 - 23.10. *Отдел по реализации экономической реформы на Севере;*
 - 23.11. *Отдел научного обеспечения;*
 - 23.12. *Отдел по развитию новых форм хозяйствования на Севере;*
 - 23.13. *Отдел по делам полярных и островных территорий;*
 - 23.14. *Отдел экологической политики.*

* Структурные подразделения бывшего Госкомсевера России будут «выведены» из структуры Миннаца России в ноябре 1995 г., когда будет принято решение о воссоздании Госкомсевера России.

Приложение № 11. Структура центрального аппарата Миннаца России
по состоянию на 23 мая 1996 г.¹⁴⁷⁰:

1. Руководство;
2. Организационно-координационный отдел;
3. Департамент по делам национальностей:
 - 3.1. Отдел финно-угорских народов;
 - 3.2. Отдел русского народа;
 - 3.3. Отдел национальных меньшинств, малочисленных народов и национально-культурных автономий;
 - 3.4. Отдел тюркских и монгольских народов.
4. Департамент по правовым вопросам федеративных отношений:
 - 4.1. Отдел законодательных актов и взаимодействия с Федеральным Собранием;
 - 4.2. Отдел систематизации законодательных актов и правовой информации;
 - 4.3. Отдел по вопросам разграничения полномочий между Федерацией и субъектами Федерации.
5. Департамент по проблемам местного самоуправления:
 - 5.1. Организационный отдел;
 - 5.2. Нормативно-экспертный отдел;
 - 5.3. Отдел экономики и федеральных программ.
6. Департамент по связям с субъектами Российской Федерации:
 - 6.1. Отдел Европейской части России;
 - 6.2. Отдел Урало-Поволжского региона;
 - 6.3. Отдел Сибирского региона;
 - 6.4. Отдел Дальневосточного региона;
 - 6.5. Отдел координационных и прикладных проблем.
7. Департамент по Северному Кавказу:
 - 7.1. Отдел этнополитических проблем Северного Кавказа;
 - 7.2. Отдел социально-экономического развития;
 - 7.3. Отдел реабилитации.
8. Департамент по делам российских немцев:
 - 8.1. Отдел анализа и прогноза;
 - 8.2. Отдел образования и культуры;
 - 8.3. Отдел экономической политики.
9. Департамент по социально-экономическим вопросам федеративных отношений:
 - 9.1. Отдел экономики федеративных отношений;
 - 9.2. Отдел инвестиционной политики и устойчивого развития;
 - 9.3. Отдел реализации федеральных программ;
 - 9.4. Отдел по обеспечению деятельности фонда;
 - 9.5. Финансовый отдел.
10. Департамент по связям с соотечественниками за рубежом:
 - 10.1. Отдел по связям с соотечественниками в странах Балтии;
 - 10.2. Отдел по связям с соотечественниками на Украине, в Молдавии и Белоруссии;

¹⁴⁷⁰ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 335. Лл. 1-16.

- 10.3. Отдел по связям с соотечественниками в странах Средней Азии и Казахстана;
- 10.4. Отдел по связям с соотечественниками в странах Закавказья;
- 10.5. Отдел международных связей.
11. Управление координации территориальных органов:
 - 11.1. Организационный отдел;
 - 11.2. Отдел сводной информации;
 - 11.3. Организационно-методический отдел.
12. Управление делами;
13. Управление информации:
 - 13.1. Отдел по связям с общественными организациями;
 - 13.2. Отдел по связям с религиозными объединениями;
 - 13.3. Отдел срочной информации.
14. Отдел государственной службы и кадров;
15. Финансово-бухгалтерский отдел;
16. Отдел автоматизированных информационных систем и средств связи;
17. Отдел по связям со средствами массовой информации;
18. *Межведомственная комиссия по ликвидации осетино-ингушского конфликта 1992 года.*

Приложение № 12. Структура центрального аппарата Миннаца России
по состоянию на 1 августа 1997 г.¹⁴⁷¹:

1. Руководство;
2. Департамент по делам национальностей:
 - 2.1. Отдел русского народа;
 - 2.2. Отдел финно-угорских народов;
 - 2.3. Отдел тюркских и монгольских народов;
 - 2.4. Отдел национальных меньшинств, малочисленных народов и национально-культурных автономий.
3. Департамент по правовым вопросам федеративных отношений:
 - 3.1. Отдел планирования законодательной работы и взаимодействия с Федеральным Собранием;
 - 3.2. Отдел правовой экспертизы;
 - 3.3. Отдел кодификации и систематизации нормативных актов.
4. Департамент по проблемам местного самоуправления:
 - 4.1. Организационный отдел;
 - 4.2. Нормативно-экспертный отдел;
 - 4.3. Отдел экономики и федеральных программ.
5. Департамент по связям с субъектами Российской Федерации:
 - 5.1. Отдел Сибирского региона;
 - 5.2. Отдел Урало-Поволжского региона;
 - 5.3. Отдел Дальневосточного региона;
 - 5.4. Отдел Центрально-Черноземного региона;
 - 5.5. Отдел Северо-Западного региона;
 - 5.6. Отдел координации и методологии.
6. Департамент по Северному Кавказу:
 - 6.1. Отдел этнополитических проблем;
 - 6.2. Отдел социально-экономического развития;
 - 6.3. Отдел правовой и социально-культурной реабилитации.
7. Департамент по делам российских немцев:
 - 7.1. Отдел образования и культуры;
 - 7.2. Отдел экономических программ;
 - 7.3. Информационно-аналитический отдел.
8. Департамент национально-культурных организаций и международного сотрудничества:
 - 8.1. Отдел международных связей и национально-культурных организаций соотечественников в государствах Западной Европы, Северной и Южной Америки;
 - 8.2. Отдел международных связей и национально-культурных организаций соотечественников в государствах Центральной Азии, азиатско-тихоокеанского бассейна и Австралии;
 - 8.3. Отдел международных связей и национально-культурных организаций соотечественников в государствах Закавказья, Ближнего и Среднего Востока;
 - 8.4. Отдел международных связей и национально-культурных организаций соотечественников в государствах Балтии и Скандинавии;

¹⁴⁷¹ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 389. Лл. 1-18.

- 8.5. Отдел международных связей и национально-культурных организаций соотечественников в государствах Восточной Европы.
9. Управление по связям с общественными организациями и информации:
 - 9.1. Отдел по связям с общественными и политическими организациями;
 - 9.2. Отдел взаимодействия с религиозными объединениями;
 - 9.3. Отдел информации.
10. Управление государственной службы и кадров:
 - 10.1. Отдел по вопросам государственной службы и кадров;
 - 10.2. Отдел повышения квалификации кадров;
 - 10.3. Отдел личного учета кадров.
11. Управление делами;
12. Управление по социально-производственным вопросам;
13. Финансово-бухгалтерский отдел;
14. Отдел по связям со средствами массовой информации (Пресс-центр).

Приложение № 13. Структура центрального аппарата Миннаца России по состоянию на 28 ноября 1997 г.¹⁴⁷²;

1. Руководство;
2. Департамент по делам национальностей:
 - 2.1. Отдел русского народа;
 - 2.2. Отдел финно-угорских народов;
 - 2.3. Отдел тюркских и монгольских народов;
 - 2.4. Отдел национальных меньшинств, малочисленных народов и национально-культурных автономий.
3. Департамент по правовым вопросам федеративных отношений:
 - 3.1. Отдел планирования законодательной работы и взаимодействия с Федеральным Собранием;
 - 3.2. Отдел правовой экспертизы;
 - 3.3. Отдел кодификации и систематизации нормативных актов.
4. Департамент по проблемам местного самоуправления:
 - 4.1. Организационный отдел;
 - 4.2. Нормативно-экспертный отдел;
 - 4.3. Отдел экономики и федеральных программ.
5. Департамент по связям с субъектами Российской Федерации:
 - 5.1. Отдел Сибирского региона;
 - 5.2. Отдел Урало-Поволжского региона;
 - 5.3. Отдел Дальневосточного региона;
 - 5.4. Отдел Центрально-Черноземного региона;
 - 5.5. Отдел Северо-Западного региона;
 - 5.6. Отдел координации и методологии.
6. Департамент по Северному Кавказу:
 - 6.1. Отдел этнополитических проблем;
 - 6.2. Отдел социально-экономического развития;
 - 6.3. Отдел правовой и социально-культурной реабилитации.
7. Департамент по делам российских немцев:
 - 7.1. Отдел образования и культуры;
 - 7.2. Отдел экономических программ;
 - 7.3. Информационно-аналитический отдел.
8. Департамент по социально-экономическим вопросам федеративных отношений:
 - 8.1. Отдел сводных экономических и социальных проблем;
 - 8.2. Отдел международных программ и проектов;
 - 8.3. Отдел федеральных региональных программ и проектов;
 - 8.4. Отдел программ и проектов Фонда национально-культурного возрождения народов России.
9. Департамент национально-культурных организаций и международного сотрудничества:
 - 9.1. Отдел международных связей и национально-культурных организаций соотечественников в государствах Западной Европы, Северной и Южной Америки;

¹⁴⁷² ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 389. Лл. 22-38.

- 9.2. Отдел международных связей и национально-культурных организаций соотечественников в государствах Центральной Азии, азиатско-тихоокеанского бассейна и Австралии;
- 9.3. Отдел международных связей и национально-культурных организаций соотечественников в государствах Закавказья, Ближнего и Среднего Востока;
- 9.4. Отдел международных связей и национально-культурных организаций соотечественников в государствах Балтии и Скандинавии;
- 9.5. Отдел международных связей и национально-культурных организаций соотечественников в государствах Восточной Европы.
10. Управление по связям с общественными организациями и информации:
 - 10.1. Отдел по связям с общественными и политическими организациями;
 - 10.2. Отдел взаимодействия с религиозными объединениями;
 - 10.3. Отдел информации.
11. Управление государственной службы и кадров:
 - 11.1. Отдел по вопросам государственной службы и кадров;
 - 11.2. Отдел повышения квалификации кадров;
 - 11.3. Отдел личного учета кадров.
12. Управление делами;
13. Управление по социально-производственным вопросам;
14. Финансово-бухгалтерский отдел;
15. Отдел по связям со средствами массовой информации (Пресс-центр).

Приложение № 14. Структура центрального аппарата Минрегионнаца России по состоянию на 21 июля 1998 г.¹⁴⁷³:

1. Руководство;
2. Отдел по обеспечению деятельности министра;
3. Департамент региональной экономики и межбюджетных отношений:
 - 3.1. Отдел межбюджетных отношений;
 - 3.2. Отдел социально-экономического развития регионов;
 - 3.3. Отдел международных программ и проектов.
4. Департамент федеральных программ и развития регионов:
 - 4.1. Отдел контроля и анализа реализации программ;
 - 4.2. Отдел сводных финансовых проблем и бюджетных заявок;
 - 4.3. Отдел экспертизы и организационно-методического обеспечения разработки программ.
5. Департамент межнациональных отношений:
 - 5.1. Отдел русского и других славянских народов;
 - 5.2. Отдел народов Северного Кавказа;
 - 5.3. Отдел финно-угорских народов;
 - 5.4. Отдел тюркских и монгольских народов;
 - 5.5. Отдел методологии межнациональных отношений;
 - 5.6. Отдел национальных меньшинств, коренных малочисленных народов;
 - 5.7. Отдел формирования и сопровождения программ национально-культурного развития народов России;
 - 5.8. Отдел реабилитации репрессированных народов;
 - 5.9. Отдел взаимодействия с национально-культурными автономиями.
6. Департамент по правовым вопросам:
 - 6.1. Отдел законопроектной работы;
 - 6.2. Отдел взаимодействия с Федеральным Собранием;
 - 6.3. Отдел разграничения предметов ведения и полномочий;
 - 6.4. Отдел правовой экспертизы и правовой информации;
 - 6.5. Юридический отдел.
7. Департамент по связям с соотечественниками за рубежом:
 - 7.1. Отдел по связям с организациями соотечественников за рубежом;
 - 7.2. Отдел программ поддержки соотечественников за рубежом;
 - 7.3. Отдел информационного обеспечения политики в отношении зарубежных соотечественников.
8. Департамент мониторинга этнополитических и социально-экономических процессов в регионах России:
 - 8.1. Отдел сводной информации и ситуационного анализа;
 - 8.2. Отдел мониторинга социально-экономических процессов в регионах России;
 - 8.3. Отдел этнополитического мониторинга;
 - 8.4. Отдел координации деятельности территориальных органов;
 - 8.5. Отдел по связям со средствами массовой информации;
 - 8.6. Отдел научной информации. Библиотека.
9. Департамент по местному самоуправлению:

¹⁴⁷³ ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 389. Л. 39-58.

- 9.1. Нормативно-экспертный отдел;
- 9.2. Организационно-методический отдел;
- 9.3. Отдел федерального реестра муниципальных образований;
- 9.4. Отдел местных финансов и экономики муниципальных образований;
- 9.5. Отдел программ развития местного самоуправления.
10. Управление предупреждения и урегулирования конфликтных ситуаций:
 - 10.1. Отдел анализа конфликтных ситуаций;
 - 10.2. Отдел подготовки антикризисных решений;
 - 10.3. Отдел оперативного реагирования.
11. Управление по связям с общественными, политическими организациями и религиозными объединениями:
 - 11.1. Отдел по взаимодействию с общественными и общественно-политическими организациями;
 - 11.2. Отдел по взаимодействию с национально-культурными объединениями;
 - 11.3. Отдел по связям с религиозными объединениями.
12. Управление по реализации программ российских немцев:
 - 12.1. Отдел реализации программ по образованию, культуре, взаимодействию с общественными организациями и национально-культурными автономиями;
 - 12.2. Отдел реализации социально-экономических программ и инвестиционных проектов;
 - 12.3. Отдел по международному сотрудничеству.
13. Управление государственной службы и кадров:
 - 13.1. Отдел государственной службы;
 - 13.2. Международный отдел;
 - 13.3. Отдел секретного делопроизводства.
14. Управление финансов и бухгалтерского учета:
 - 14.1. Финансовый отдел;
 - 14.2. Бухгалтерский отдел;
 - 14.3. Контрольно-ревизионный отдел.
15. Организационное управление;
16. Управление по социально-производственным вопросам.

Приложение № 15. Структура центрального аппарата Миннаца России
по состоянию на 19 ноября 1998 г.¹⁴⁷⁴;

1. Руководство;
2. Отдел по обеспечению деятельности Министра (Секретариат);
3. Департамент по проблемам федерализма, связям с субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления:
 - 3.1. Отдел региональной этнологии;
 - 3.2. Отдел по взаимодействию с субъектами Российской Федерации;
 - 3.3. Отдел по проблемам федерализма;
 - 3.4. Отдел обобщения опыта субъектов Российской Федерации по реализации государственной национальной политики;
 - 3.5. Отдел работы с территориальными органами Министерства.
4. Департамент этнических проблем русского народа:
 - 4.1. Отдел общих проблем развития русского народа;
 - 4.2. Отдел этнокультурной самобытности;
 - 4.3. Отдел взаимодействия с республиками и автономиями.
5. Департамент народов Северного Кавказа:
 - 5.1. Отдел этнополитических проблем;
 - 5.2. Отдел этнокультурного развития;
 - 5.3. Отдел реабилитации репрессированных народов;
 - 5.4. Отдел постконфликтного строительства.
6. Департамент российских немцев и российско-германских программ:
 - 6.1. Отдел этнокультуры и образования;
 - 6.2. Отдел международного сотрудничества;
 - 6.3. Сводно-экономический отдел.
7. Департамент культуры, информации, связям с общественно-политическими организациями и религиозными конфессиями:
 - 7.1. Отдел мониторинга и анализа этнополитической информации;
 - 7.2. Отдел по взаимодействию со средствами массовой информации;
 - 7.3. Отдел по связям с национальными культурными и религиозными организациями;
 - 7.4. Отдел по связям с общественными и политическими организациями.
8. Департамент по правовому обеспечению национальной и федеративной политики:
 - 8.1. Отдел законопроектной работы;
 - 8.2. Отдел правовой экспертизы и правовой информации;
 - 8.3. Отдел по правам человека и национальностей;
 - 8.4. Отдел по связям с Федеральным Собранием и другими органами государственной власти;
 - 8.5. Юридический отдел.
9. Управление кризисных ситуаций:
 - 9.1. Отдел прогнозирования;
 - 9.2. Отдел оперативного реагирования.
10. Управление проблем народов Поволжья и Урала:
 - 10.1. Отдел финно-угорских народов;
 - 10.2. Отдел тюркских народов.
11. Управление проблем народов Севера, Сибири и Дальнего Востока:
 - 11.1. Отдел этнополитических проблем;
 - 11.2. Отдел этнокультуры и образования.
12. Управление по национально-культурным автономиям и национальным объединениям:
 - 12.1. Отдел по связям с национально-культурными автономиями;
 - 12.2. Отдел по связям с национальными объединениями.
13. Управление социально-экономического обеспечения национальной политики:
 - 13.1. Отдел федеральных и региональных программ;

¹⁴⁷⁴ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 21. Лл. 1-15.

- 13.2. Отдел этнической экспертизы;
- 13.3. Отдел анализа социально-экономического развития народов субъектов Российской Федерации;
- 13.4. Отдел сводных финансовых проблем и бюджетных заявок;
- 13.5. Отдел реализации программ национально-культурного возрождения народов России (Фонд).
- 14. Управление по связям с соотечественниками за рубежом и международного сотрудничества:
 - 14.1. Отдел программ поддержки соотечественников за рубежом;
 - 14.2. Отдел по международным связям.
- 15. Управление государственной службы и кадров:
 - 15.1. Отдел государственной службы;
 - 15.2. Отдел кадрового обеспечения национальной политики в Российской Федерации;
 - 15.3. Отдел секретного делопроизводства.
- 16. Управление финансово-бухгалтерского учета:
 - 16.1. Сводно-аналитический отдел;
 - 16.2. Отдел бухгалтерского учета, отчетности и контроля.
- 17. Управление делами;
- 18. Управление хозяйственного и социально-бытового обеспечения.

Приложение № 16. Структура центрального аппарата Миннаца России по состоянию на 27 августа 1999 г.¹⁴⁷⁵:

1. Руководство;
2. Управление по обеспечению деятельности министра:
 - 2.1. Аналитический отдел;
 - 2.2. Организационный отдел (Секретариат).
3. Отдел секретного делопроизводства;
4. Департамент по делам национальностей:
 - 4.1. Отдел общих проблем национального развития;
 - 4.2. Отдел финно-угорских народов;
 - 4.3. Отдел тюркских и монгольских народов;
 - 4.4. Отдел этнических проблем русского народа;
 - 4.5. Отдел национальных меньшинств и национально-культурной автономий;
 - 4.6. Отдел по связям с национальными объединениями.
5. Департамент государственного строительства и правовых основ федерализма:
 - 5.1. Отдел государственного строительства;
 - 5.2. Отдел законопроектной работы;
 - 5.3. Отдел правовой экспертизы и правовой информации;
 - 5.4. Отдел правового обеспечения договорного процесса;
 - 5.5. Юридический отдел.
6. Департамент экономических и финансовых проблем федеративных отношений:
 - 6.1. Отдел государственного регулирования развития федеративных отношений;
 - 6.2. Отдел финансового обеспечения программ, проектов и научных исследований;
 - 6.3. Отдел проблем бюджетного федерализма;
 - 6.4. Отдел международных программ и проектов.
7. Департамент по работе с субъектами Российской Федерации:
 - 7.1. Отдел кадровой политики в субъектах Российской Федерации;
 - 7.2. Сводно-аналитический отдел;
 - 7.3. Отдел по работе с территориальными органами;
 - 7.4. Отдел Европейского региона;
 - 7.5. Отдел Сибири и Дальнего Востока.
8. Департамент мониторинга и общественных связей:
 - 8.1. Отдел регионального мониторинга;
 - 8.2. Отдел по взаимодействию со СМИ;
 - 8.3. Отдел по взаимодействию с религиозными объединениями;
 - 8.4. Отдел по связям с общественными и политическими организациями.
9. Департамент межрегионального взаимодействия:
 - 9.1. Отдел координации межрегионального сотрудничества;
 - 9.2. Отдел межрегиональных проектов;
 - 9.3. Отдел региональной экспертизы.
10. Департамент местного самоуправления:
 - 10.1. Отдел организационных и кадровых вопросов местного самоуправления;
 - 10.2. Отдел правовых вопросов местного самоуправления;
 - 10.3. Отдел по взаимодействию с органами и организациями по вопросам местного самоуправления.
11. Департамент муниципальной экономики и местных финансов:
 - 11.1. Отдел местных финансов;
 - 11.2. Отдел муниципальной экономики и социального развития;
 - 11.3. Отдел программ поддержки и развития местного самоуправления.
12. Департамент Северного Кавказа:
 - 12.1. Отдел этнополитических проблем Северного Кавказа;
 - 12.2. Отдел этнокультурного развития народов Северного Кавказа;

¹⁴⁷⁵ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 112. Лл. 2-23.

- 12.3. Отдел правовой и социально-культурной реабилитации;
- 12.4. Отдел программ социально-экономического и культурного развития Северного Кавказа.
- 13. Департамент по делам российских немцев:
 - 13.1. Отдел культуры и образования;
 - 13.2. Отдел международного сотрудничества;
 - 13.3. Сводно-экономический отдел.
- 14. Управление кризисных ситуаций и постконфликтного строительства:
 - 14.1. Отдел постконфликтного строительства;
 - 14.2. Отдел экспертизы.
- 15. Управление по взаимодействию с Федеральным Собранием:
 - 15.1. Отдел по взаимодействию с Советом Федерации;
 - 15.2. Отдел по взаимодействию с Государственной думой.
- 16. Управление по проблемам соотечественников и международного сотрудничества:
 - 16.1. Отдел программ поддержки соотечественников за рубежом;
 - 16.2. Отдел проблем приграничного сотрудничества;
 - 16.3. Отдел по международным связям.
- 17. Управление социальных и гуманитарных проблем:
 - 17.1. Отдел проблем национального книгоиздания и СМИ;
 - 17.2. Отдел национальных проблем языка, культуры и образования;
 - 17.3. Отдел этнических проблем занятости населения и традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов.
- 18. Управление государственной службы и кадров:
 - 18.1. Отдел государственной службы;
 - 18.2. Отдел подготовки и повышения квалификации кадров. Библиотека.
- 19. Управление финансов:
 - 19.1. Бухгалтерский отдел;
 - 19.2. Финансовый отдел;
 - 19.3. Аналитический отдел.
- 20. Организационно-контрольное управление;
- 21. Управление делами.

Приложение № 17. Структура центрального аппарата Минфедерации России по состоянию на 31 июля 2000 г.¹⁴⁷⁶:

1. Руководство;
2. Государственно-правовой департамент:
 - 2.1. Отдел государственного строительства;
 - 2.2. Отдел законопроектной работы;
 - 2.3. Отдел правового обеспечения договорного процесса.
3. Департамент миграционной политики:
 - 3.1. Сводно-аналитический отдел;
 - 3.2. Отдел методологии и разработки миграционных программ и проектов;
 - 3.3. Отдел финансового сопровождения программ.
4. Департамент экономики федеративных отношений:
 - 4.1. Отдел развития федеративных отношений в экономике;
 - 4.2. Отдел регулирования отношений собственности;
 - 4.3. Отдел совершенствования взаимодействия системы органов исполнительной власти;
 - 4.4. Отдел регионального развития;
 - 4.5. Отдел федеральных округов и межрегиональных отношений.
5. Департамент местного самоуправления:
 - 5.1. Отдел правового обеспечения местного самоуправления;
 - 5.2. Отдел программ развития местного самоуправления;
 - 5.3. Отдел муниципального хозяйства и местных финансов;
 - 5.4. Отдел организационных и кадровых вопросов местного самоуправления;
 - 5.5. Отдел взаимодействия с органами и организациями по вопросам местного самоуправления.
6. Департамент международного сотрудничества:
 - 6.1. Отдел планирования международного сотрудничества и загранпредставительств;
 - 6.2. Отдел по связям с соотечественниками за рубежом;
 - 6.3. Отдел приграничного сотрудничества;
 - 6.4. Отдел международных связей и протокола.
7. Департамент внешней трудовой миграции:
 - 7.1. Отдел международных договоров, мониторинга и статистики;
 - 7.2. Отдел временной трудовой миграции и лицензирования;
 - 7.3. Отдел временной трудовой иммиграции.
8. Департамент по делам вынужденных переселенцев:
 - 8.1. Отдел по вопросам статуса;
 - 8.2. Отдел экономического обеспечения программ;
 - 8.3. Отдел жилищного обустройства.
9. Департамент иммиграционного контроля и по вопросам убежища:
 - 9.1. Отдел развития иммиграционного законодательства и анализа;
 - 9.2. Отдел иммиграционного контроля;

¹⁴⁷⁶ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 232. Лл. 2-30.

- 9.3. Отдел по вопросам убежища;
- 9.4. Отдел спецучета и документирования.
- 10. Департамент кризисных ситуаций:
 - 10.1. Отдел анализа и предупреждения ситуаций;
 - 10.2. Отдел оперативного реагирования;
 - 10.3. Отдел постконфликтного строительства;
 - 10.4. Отдел социальной поддержки.
- 11. Департамент по делам национальностей:
 - 11.1. Отдел обеспечения реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации;
 - 11.2. Отдел этнополитических проблем;
 - 11.3. Отдел гуманитарных проблем народов;
 - 11.4. Отдел взаимодействия с национальными общественными объединениями;
 - 11.5. Отдел национальных меньшинств и национально-культурных автономий;
 - 11.6. Отдел программного обеспечения социально-экономического и культурного развития национальностей;
 - 11.7. Отдел проблем казачества.
- 12. Департамент финансовой экспертизы и программ:
 - 12.1. Отдел межбюджетных отношений, форм и методов поддержки субъектов Российской Федерации;
 - 12.2. Отдел региональных финансов;
 - 12.3. Отдел федеральных и региональных программ;
 - 12.4. Отдел государственного заказа;
 - 12.5. Отдел организации научно-исследовательских работ, международных программ и проектов.
- 13. Департамент по взаимодействию со СМИ и связям с общественностью:
 - 13.1. Отдел региональной и внутренней информации;
 - 13.2. Отдел информационной политики, СМИ и издательской деятельности;
 - 13.3. Отдел организационной работы и связей с общественными организациями.
- 14. Департамент по координации деятельности территориальных органов и подведомственных организаций:
 - 14.1. Отдел территориальных органов;
 - 14.2. Отдел подведомственных учреждений и программных мероприятий;
 - 14.3. Отдел управления материально-техническими резервами.
- 15. Департамент – Исполнительный секретариат;
- 16. Юридическое управление:
 - 16.1. Отдел правового обеспечения миграционной политики;
 - 16.2. Отдел правовой экспертизы;
 - 16.3. Отдел правового обеспечения хозяйственной деятельности.
- 17. Управление по взаимодействию с Федеральным Собранием и общественно-политическими объединениями:
 - 17.1. Информационно-аналитический отдел;
 - 17.2. Отдел по взаимодействию с Федеральным Собранием и общественно-политическими объединениями.
- 18. Управление по делам религии:
 - 18.1. Отдел государственно-религиозных отношений;

- 18.2. Отдел по взаимодействию с религиозными объединениями;
- 18.3. Аналитический отдел.
- 19. Управление по делам коренных малочисленных народов:
 - 19.1. Отдел этнополитических проблем и трудовой занятости;
 - 19.2. Отдел социальных проблем;
 - 19.3. Отдел национальных проблем языка, культуры и образования.
- 20. Информационно-аналитическое управление:
 - 20.1. Отдел социально-экономической информации;
 - 20.2. Отдел миграционной информации;
 - 20.3. Отдел информационных систем.
- 21. Контрольно-ревизионное управление:
 - 21.1. Отдел ведомственного контроля;
 - 21.2. Сводно-аналитический отдел.
- 22. Управление финансов:
 - 22.1. Отдел бухгалтерского учета центрального аппарата;
 - 22.2. Отдел сводной бухгалтерии и ведомственной отчетности;
 - 22.3. Отдел финансирования территориальных органов, загранпредставительств и подведомственных предприятий;
 - 22.4. Финансовый отдел.
- 23. Управление государственной службы и кадров:
 - 23.1. Отдел по работе с кадрами центрального аппарата;
 - 23.2. Отдел по работе с кадрами территориальных органов и загранпредставительств;
 - 23.3. Отдел подготовки и повышения квалификации кадров.
- 24. Управление делами;
- 25. Отдел советников министра;
- 26. Отдел по обращениям граждан;
- 27. Отдел секретного делопроизводства.