

УДК-323.1 341.234 342.725 81.272
DOI: 10.17072/2218-1067-2025-3-122-132

ОТ ЯЗЫКА НАЦИИ К ЯЗЫКУ ЦИВИЛИЗАЦИИ: ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЯЗЫКОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

К. Ю. Замятин

Замятин Константин Юрьевич, PhD, доцент, ведущий научный сотрудник Центра социокультурных и этноязыковых исследований факультета гуманитарных наук,
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия;
старший научный сотрудник Научно-исследовательского центра по национально-языковым отношениям,
Институт языкоznания Российской академии наук, Москва, Россия.
E-mail: kzamiatin@hse.ru (ORCID: 0000-0001-5374-911X. ResearcherID AAY-5217-2020).

Аннотация

В последнее время разрабатываются новые официальные документы не только по национальной, но и по языковой политике. Этот процесс свидетельствует о том, что языковая политика формируется в качестве самостоятельного направления государственной политики. В чем причины и возможные последствия этого процесса? В данной статье проанализированы официальный дискурс по вопросам языковой политики, представленный в стратегических документах и законодательных актах, принятых и разрабатываемых в последние годы, а также институциональный контекст с целью понимания роли идей и ее ограниченности структурными факторами при формировании языковой политики в рамках неоинституционалистского подхода. Результаты исследования показывают, что идеологическое стремление изменить содержание языковой политики связано с процессами нациестроительства и более широкого поиска цивилизационной идентичности, в которых, прежде всего из-за внешнеполитической повестки, язык приобрел роль ключевого маркера. Однако попытка изменения формы языковой политики сталкивается с существенными структурными ограничениями и может повлечь незапланированные результаты и для внутренней политики, в частности в результате замены коллокации концептов «язык» и «народ» на коллокацию «язык» и «культура».

Ключевые слова: языковая политика; национальная политика; культурная политика; формирование политики; государство-нация; государство-цивилизация.

Введение

До сих пор языковая политика (ЯП) традиционно рассматривалась в России как часть национальной политики (НП). Однако ЯП стала самостоятельным направлением политики, по крайней мере дискурсивно, в 2024 г., когда была утверждена распоряжением правительства Концепция государственной языковой политики РФ (далее – Концепция ГЯП РФ)¹. Также был преобразован и обновлен Совет при Президенте РФ по реализации государственной политики в сфере поддержки русского языка и языков народов РФ (далее – Совет ГПЯ РФ)². Был утвержден новый программный документ – Основы государственной языковой политики РФ (далее – Основы ГЯП РФ)³. Также разработаны проекты Федерального закона «О языках народов РФ»⁴. По-видимому, можно говорить не только об

© Замятин К. Ю., 2025

¹ Концепция государственной языковой политики РФ [Электронный ресурс]: утв. Распоряжением Правительства РФ от 12 июня 2024 г. № 1481. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/409100008/> (дата обращения: 20.06.2024).

² О Совете при Президенте РФ по реализации государственной политики в сфере поддержки русского языка и языков народов РФ [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 22 августа 2024 г. № 716. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/tu/HoaJQeA1Vka4mw5n8WwA9SdFjhrw6yiZ.pdf> (дата обращения: 12.12.2024).

³ Об утверждении Основ государственной языковой политики РФ [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 11 июля 2025 г. № 474. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/77431> (дата обращения: 12.07.2025).

⁴ Первонаучальный проект Федерального закона «О языках народов РФ», подготовленный Советом ГПЯ РФ, был разослан письмом от 12 января 2025 г. № 1/414 министра науки и высшего образования РФ подведомственным учреждениям для представления предложений. Не опубликовался. Первонаучальный проект Федерального закона, подготовленный Правительством, был разослан письмом от 30 июня 2025 г. № МН-20/80-АБ заместителя министра науки и высшего образования РФ подведомственным учреждениям. Не опубликовался.

изменении НП, но и о попытке формирования новой ЯП. В чем причины такой инициативы? Насколько она может изменить сложившуюся стратегию управления этническим разнообразием в России?

Целью настоящей статьи является изучение процессов формирования государственной ЯП РФ, которое направлено на выяснение причин, особенностей и возможных направлений изменений политики вследствие этих процессов. Особенностью текущего процесса формирования политики стало то обстоятельство, что проект Федерального закона появился раньше, чем проект Основ ГЯП РФ. Согласование юридического и программного документов представляет из себя практическую проблему, например, потому что механизм прав призван ограничивать политику (Замятин, 2025). Но одновременно вопрос согласования юридического и политического дискурсов – это и научно-прикладная исследовательская проблема поиска адекватного научного инструментария. Чтобы исследовать политико-правовые процессы по разработке и принятию официальных документов в области ЯП, имеет смысл выйти за рамки правового дискурса или, по выражению С. Соколовского, «легалистского подхода» юридической науки (см. Соколовский, 2016) и перенести фокус внимания с изучения содержания законодательства на анализ его динамики с перспективы политических наук, прежде всего субдисциплин государственной политики (*public policy*) и государственного управления (*public administration*).

Формирование и принятие новой государственной политики или изменение уже проводимой политики как проявлений человеческой агентности, направленной на преобразования в обществе, ограничены многими структурными факторами. Для изучения соотношения агентности и структуры данное исследование базируется на неоинституционалистском подходе, который позволяет увидеть, как идеи о преобразованиях ограничиваются интересами политических акторов и существующими институтами. В историческом институционализме экзогенные события, такие как революции и войны, могут приводить к изменениям политики. Для анализа динамики процессов я основываюсь в проверке гипотез на стадиальной модели политического цикла, теории прерывистого равновесия и модели политico-управленческих потоков в рамках теории политического процесса, а также подхода бюрократической политики. Для понимания идейного содержания официального дискурса используется дискурсивный анализ текстов, включая биографические данные и включенное наблюдение за политическими практиками, в интерпретации значений, закладываемых в дискурсивные действия при принятии решений. Материалы исследования включают официальные документы, научную литературу, а также результаты наблюдений за политическими практиками.

Концептуализация и операционализация текущих изменений политики с помощью инструментария политических наук сложна. Считать ли происходящие процессы изменением существующей (национальной) политики или формированием новой (языковой) политики? Для того, чтобы говорить об изменении политики, достаточно ли только политического решения в виде формального закрепления в официальном документе намерения политику изменить, то есть дискурсивного действия в рамках символической политики, или обязательны также политические действия для достижения запланированного результата, то есть изменения практик, например, создания институций? В обоих случаях как установить, что результат отличается от запланированного и стал скорее следствием структурных изменения в общеполитической ситуации?

Формирование и принятие политики, то есть выбор формы преобразований, часто более доступны для анализа, чем изменение политики по содержанию. Согласно модели политico-управленческих потоков, принятие политики происходит, когда «политическим антрепренерам» удается при продвижении во взаимодействии с другими группами интересов какой-то темы в качестве политической проблемы попасть в «окно возможностей», открывающееся в случае благоприятно сложившейся для этого общеполитической ситуации (Kingdon, 1984). Согласно комплементарной ей стадиальной модели политico-управленческого процесса (Anderson et al., 2023), разработка и утверждение программных документов (*policy documents*; в официальном дискурсе – целеполагающих или – официально – стратегических документах) является именно формированием политики как первой стадии политического цикла, но еще не становится принятием политики как второй стадии, которая происходит обычно в форме принятия законов. Вместе с тем, хотя в России документы стратегического планирования сами по себе не являются нормативными правовыми актами, их значение в политico-правовой системе велико. После их согласования принятие разрабатываемого на их основе законодательства часто оказывается формальностью, что делает второстепенным приложение модели лоббистских коалиций для анализа принятия политики (см. Замятин, 2023b). Законы, в свою очередь, содержат не только регулятивные и охранные правовые нормы, но также и декларативные нормы.

мы, обычно в общих положениях, в которых идеологические установки из стратегических документов транслируются в цели и принципы политики как основы для выбора инструментов политики. Такое положение размывает контраст правовой и политической функций государства.

Учитывая особую роль стратегических документов в политико-правовой системе, я фокусируюсь в первую очередь на исследовании стадии формирования ЯП и только кратко остановлюсь на анализе новых документов. Тем не менее в статье проанализированы не только стратегические документы, но и нормативно-правовые акты, отражающие основные тенденции изменений в российском правовом и политическом дискурсах в последние годы. В первой части статьи проанализированы структурные причины формирования ЯП. Во второй части исследованы политические процессы; я фокусируюсь на том, как вновь формируемая ЯП встраивается в сложившиеся политico-правовые реалии. В третьей части я исследую дискурсивный сдвиг в фокусе ЯП как проявление агентности. В четвертой – рассматриваю политические результаты и ключевые идеи новых документов – Основ ГЯП РФ и проектов Федерального закона.

Причины выделения направления языковой политики

В условиях новизны социальной проблематики в какой-то стране именно наука обычно может разработать или позаимствовать из международного опыта инновативные решения. Задействование идеи о том, что у государства должна быть ЯП, потому что у других стран эта политика есть, произошло через научный дискурс, поскольку в мировой науке исследования языковой политики и планирования проводятся давно (Замятин, 2023а), но одновременно и потому, что оно призвано легитимизировать ЯП, так как в модернистском способе легитимации ожидается, что политика должна иметь научное обоснование. Вместе с тем, хотя влияние международной научной повестки следует назвать первой причиной концептуализации ЯП как отдельного направления политики, само формирование политики не столько опирается на современные российские исследования, сколько отражает общее развитие политической ситуации в стране и мире, а в первую очередь – активные усилия российских властей по регулированию национально-языковых отношений (Замятин, 2023б).

Политические причины продвижения этих усилий нужно искать в особенностях НП или – шире – политики различных. Суть таких усилий была определена в 2012 году в главном стратегическом документе в этой области – Стратегии государственной национальной политики РФ (далее – Стратегия ГНП РФ)⁵ – как укрепление российской нации в качестве первой цели НП при сохранении этнокультурного многообразия в качестве второй цели. При этом концепт «этнокультурное многообразие», связавший «этническое» и «культуру», был направлен на деполитизацию этнического. Позже балансирование этого дуализма целей потеряло приоритет не только в реальной политике, но и буквально их понижением в перечне целей до, соответственно, второй и четвертой цели в текущей редакции документа 2018 года⁶ (Замятин, 2025). Однако ответа на вопрос, что представляет из себя российская нация, по существу, до сих пор так и не было дано. В условиях сохранения неопределенности в выборе сценария нациестроительства дискурсы многонациональности, либерального, этнического, цивилизационного национализма налагаются и перемешиваются в нарративе официального национализма, в котором идеи из прошлого, зафиксированные в виде институтов, выступают в качестве структурных факторов. Все же можно проследить динамику прочь от проекта по модели гражданской нации, который продвигался во внутренней политике, к все большему упору на проект, определяющий нацию в этнокультурных и языковых терминах, который изначально продвигался во внешней политике.

Проект новой Стратегии ГНП РФ объединил прежние цели в двуединую цель при том, что укрепления общероссийской гражданской идентичности предполагается добиваться путем решения задачи в первую очередь по сохранению и развитию русского языка, а сохранения и поддержки этнокультурного и языкового многообразия – путем решения задачи по сохранению и развитию культуры русского народа «как государствообразующего» (п. 15, 18а, 19а)⁷. Уместно вспомнить, что в редакци-

⁵ Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70184810/> (дата обращения: 12.12.2024).

⁶ См. текст Стратегии в редакции Указа Президента РФ от 6 декабря 2018 г. № 703 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70284810/> (дата обращения: 12.12.2024).

⁷ Проект от 11.06.2025 г. Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2036 года [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=157502#> (дата обращения: 17.06.2025).

ях Стратегии 2012 и 2018 годов этническим националистам было отказано во включении идеологемы «государствообразующий русский народ» и в качестве уступки заявлено только о «системообразующей исторической роли русского народа» и «русской культурной доминанте». Примечательно также, что ключевые задачи связаны концептами «русский язык» и «культура». Таким образом, при сохранении официальных дискурсов о многонациональном народе и/или российской нации государство предлагается определять не только как государство-нацию, но и как государство-цивилизацию, образованное определенным в культурных и языковых терминах русским народом.

В этом контексте основная политическая причина тенденции к выделению ЯП в России носит «идейно-ценностный» характер. Вновь подтвержденная в поправке к ч. 1 ст. 68 Конституции⁸ коллокация, то есть связка концептов, «народ» и «язык» в идеологеме «языка государствообразующего народа» еще раз подчеркнула ключевое значение идентитарного маркера языка для любых проектов нациестроительства. Иными словами, вместо того, чтобы быть просто еще одним конструктом в дискурсе, язык выступает структурным фактором, который сам «диктует» содержание проектов нациестроительства, вынуждающим их к своему включению в качестве культурного атрибута. Нация нуждается в символах, и язык выделяется одним из ее признаков еще со сталинского определения нации. Русский язык одновременно является символом гражданской идентичности, этнической русской идентичности и самого государства. В коллокации «народ»/«нация» и «язык» дуальность этих концептов предопределяет их взаимовлияние для сообщества практики (деятельного сообщества), в рамках которого она актуальна; в данном случае – среди политиков и экспертов по НП. В результате язык явился элементом, общим для всех проектов нациестроительства, и может быть даже их наименьшим общим знаменателем в качестве наиболее инклюзивного маркера, в то же время исключающего не владеющих им мигрантов. Эта коллокация предполагает определение национальной идентичности на основе языка (тенденция чего обозначилась уже десятилетие назад (см. подробнее Zamyatkin, 2018)). Продвижение русского языка во всех измерениях ЯП способствует усилию языкового компонента в проектах. В этом контексте выделение ЯП в качестве самостоятельного направления политики отражает эту новую роль языка в условиях трансформации политики различий.

Более того, в то время как строительство нации навязывает монолингвизм, язык, который, как известно, не знает границ, в свою очередь, не просто определяет контур государства-нации, но требует более широкого определения идентичности, которому был предложен контур государства-цивилизации, по-видимому, заимствованный из работ С. Хантингтона и адаптируемый к «евразийству». Вместо построения государства-нации политика различий была переориентирована в России с 2022 года на модель государства-цивилизации, обосновываемую исторической преемственностью также с имперским прошлым и в сравнении со стратегиями самопозиционирования нескольких азиатских государств (Наумкин, 2020). Различие двух проектов в том, что построение государства-нации предполагает культурную и языковую гомогенизацию населения в рамках границ государства, которые на практике не совпадают с ареалом распространения русского языка. Проект государства-цивилизации предполагает территориальность, которая не совпадает с государственными границами, но при этом потенциально может допускать сохранение различий.

Процессы формирования политики в политико-правовой системе

В стадиальной модели формирование и принятие политики – это процессы, в рамках которых для решения комплексной задачи по их прохождению от акторов требуется предпринять ряд последовательных шагов, каждый из которых проводится в уже существующем политico-правовом и институциональном поле конкретной страны. Среди структурных факторов, ограничивающих возможности по принятию или изменению политики либо, наоборот, создающих для них условия, важное место занимают демократические процедуры и действующее законодательство. В авторитарических политиях задача усложняется тем, что обеспечение уровня поддержки инициативы по формированию политики акторами по возможности более высокого ряда оказывается фактором, который может позволить ее продвинуть, несмотря на институциональные ограничения. Согласно теории прерывистого равновесия, обычно политика проводится инкрементально на основе баланса, достигнутого во взаимодействии групп интересов и «нишевых» политиков. Политика может поменяться, если достаточно весомый политический актор обнаружит интерес расширить повестку (Cairney, 2019, chapter 9).

⁸ Конституция РФ (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/48953/> (дата обращения: 12.12.2024).

Познавательно сравнить процесс становления направления государственной ЯП с процессом оформления нового этапа государственной НП после перерыва во второй половине 2010-х годов. В начале 2012 года была опубликована статья вышедшего на новый срок президента РФ В.В. Путина по национальному вопросу в России. В том же году была принята Стратегия ГНП РФ, которую писали четыре бывших профильных министра. В 2013 году была утверждена государственная программа в этой сфере. В 2015 году было создано ведомство – Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН). Заметным пробелом в этом ряду является отсутствие закона, который разрабатывался под различными названиями в разные годы постсоветского периода, но так до сих пор и не был принят. Последний факт говорит о трудности достижения консенсуса для принятия политики и наличии серьезных противоречий, в том числе по поводу упомянутого выше выбора модели для политики различий.

В области ЯП развитие идет по похожему сценарию. Текущий процесс был также инициирован после некоторого перерыва. В 2013 году Совет по русскому языку был создан при Правительстве РФ, а в 2014 году при Президенте РФ. После его заседания в 2019 году, в 2020 году, помимо всего прочего, было дано поручение по разработке Концепции ГЯП РФ⁹. В том же году была создана Правительственная комиссия по русскому языку¹⁰. После этого периодически вносились поправки в законодательство, в том числе и недавние поправки к Федеральному закону «О государственном языке РФ»¹¹. Летом 2024 года Правительство РФ наконец утвердило Концепцию ГЯП РФ и начало разрабатывать план ее реализации. При этом пока не произошло выделения ЯП в отдельную отрасль управления, поскольку не определена структура в органах исполнительной власти, которая была бы ответственна за ее реализацию. Однако для координации такой деятельности был создан новый Совет ГПЯ РФ. По итогам первого его заседания 5 ноября 2024 года разработка Основ ГЯП РФ была поручена Президентом РФ Совету ГПЯ РФ совместно с Правительством РФ, а разработка и внесение в Госдуму нового Федерального закона «О языках народов РФ» (вместо одноименного действующего закона РФ 1991 г.) – Правительству РФ совместно с Администрацией Президента РФ, а значит, и с Советом ГПЯ РФ¹².

Такой набор акторов характеризует особенности формирования политики в российской политico-правовой системе. Несмотря на свой формально консультативный статус, советы при Президенте РФ, действующие при Администрации Президента РФ для содействия в осуществлении им своих полномочий, на деле стали в современной России одним из важных звеньев процесса принятия политических и управлеченческих решений. По аналогии с СССР, в котором органы государственной власти сосуществовали с идеологической властью КПСС, можно утверждать, что в сегодняшней России параллельно функционируют «институционально-нормативная» (политико-правовая) система и «идеологически-административная» система принятия политических решений в рамках суперпрезидентской формы правления (см. Замятин, 2023а).

При центральной роли государства в жизни общества и дуализме систем принятия решений возникает дефицит публичного пространства, вследствие чего становится труднее различать между политикой как построением официального нарратива и законодательным регулированием, а также их научным исследованием и экспертизой. Меньшая прозрачность государственной политики, по сравнению с публичной политикой, также является одним из следствий преобладания значения формирования политики над ее принятием. В таких условиях документы стратегического планирования приобретают ключевое значение, потому что призваны строить официальные дискурсы, чтобы сглаживать противоречия между идеологическими установками и правом, в том числе и в регулировании

⁹ Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Совета по русскому языку, состоявшегося 5 ноября 2019 г., от 1 марта 2020 г. Пр-355 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62918/> (дата обращения: 12.12.2024).

¹⁰ О Правительственной комиссии по русскому языку [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 8 августа 2020 г. № 1197. URL: <https://base.garant.ru/7449393/> (дата обращения: 12.12.2024).

¹¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном языке РФ» [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 28 февраля 2023 № 52-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202302280028/> (дата обращения: 12.12.2024). «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 24.06.2025 N 168-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_508347/ (дата обращения: 20.07.2025).

¹² Перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте РФ по реализации государственной политики в сфере поддержки русского языка и языков народов РФ Пр-2814 от 30 декабря 2024 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/76077> (дата обращения: 2.01.2025). См. также текст Закона РФ «О языках народов РФ» 25 октября 1991 г. № 1807-1 (в последней редакции) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15524/ (дата обращения: 02.01.2025).

сфера национально-языковых отношений. В свою очередь, законодательство закрепляет наиболее значимые дискурсы через установление государственных институтов как набора правил и формализованных практик. Таким образом, разработка документов происходит в рамках взаимодействия акторов разных систем принятия решений.

Дискурсивный сдвиг как проявление агентности

Изменение практики политики в сторону все большего упора на продвижение русского языка приводит не только к меньшему вниманию к сохранению других языков внутри страны, но и к увеличению значения внешнеполитического контекста, потому что идентифицированное ранее в качестве политической проблемы сокращение числа говорящих на русском языке происходит в основном именно за рубежом¹³. «Внешняя» ЯП не может являться частью НП, поскольку последняя по определению с советских времен является частью внутренней политики. А поскольку «продвижение и укрепление позиций русского языка в мире» фактически стало главным содержанием ЯП, логично ее выделение из НП.

Из-за ключевой роли языка для политики различий и его «сквозного» значения для политики в целом внешнеполитической повесткой в текущий период также во многом определяются внутриполитические задачи. Об этом говорит и общий круг новых стратегических документов, в которых затрагиваются вопросы языка: они упоминаются в Стратегии национальной безопасности РФ, Концепции внешней политики РФ, Концепции гуманитарной политики РФ за рубежом, а также Основах государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, Основах государственной политики РФ в области исторического просвещения, Основах государственной культурной политики РФ, Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года и плане ее реализации и т.п.¹⁴ Также в 2022 году был принят Федеральный закон, который отнес к объектам нематериального этнокультурного достояния в том числе «устное творчество, устные традиции и формы их выражения на русском языке, языках и диалектах народов РФ»¹⁵. Более того, проект новой Стратегии ГНП РФ на период до 2036 года на уровне первых задач приоритетных направлений НП скрепляет русский язык и культуру, включение которых, на мой взгляд, говорит не о сохранении ЯП в орбите НП, а об использовании интертекстуальности стратегических документов как одного из способов формулирования официального нарратива. Подведомственность определяется не самим стратегическим документом, который часто является сводом мероприятий без прямого финансирования, а тем, через какое ведомство финансирование проводится.

Примечательным в этом списке является не только то, что языковая сфера затрагивается документами как внешней, так и внутренней политики, но и возросшее значение сферы культуры в регулировании языковых вопросов. Основы государственной культурной политики РФ включили в

¹³ Примечательно, что название стратегического документа «Основы ГЯП РФ» совпадает с названием Закона Украины: см. Закон Украины «Об Основах государственной языковой политики» от 3 июля 2012 г. № 5029-VI (утратил силу) [Электронный ресурс]. URL: https://kodeksy.com.ua/ka/ob_osnovah_gosudarstvennoj_yazykovoj_politiki.htm/ (дата обращения: 20.06.2024).

¹⁴ Стратегия национальной безопасности РФ [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/ (дата обращения: 20.06.2024); Концепция внешней политики РФ [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229. URL: <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/> (дата обращения: 20.06.2024); Концепция гуманитарной политики РФ за рубежом [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента РФ от 5 сентября 2022 г. № 611. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48280/> (дата обращения: 20.06.2024); Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48502/> (дата обращения: 20.06.2024); Основы государственной политики РФ в области исторического просвещения [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента РФ от 8 мая 2024 г. № 314. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/73989/> (дата обращения: 20.06.2024); Основы государственной культурной политики РФ [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808 (ред. от 25 января 2023 г.). URL: <https://base.garant.ru/70828330/> (дата обращения: 20.06.2024); Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 г. [Электронный ресурс]: утв. Распоряжением Правительства РФ от 11 сентября 2024 г. № 2501-р. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1307324530/> (дата обращения: 20.06.2024); Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 г. и план ее реализации [Электронный ресурс]: утв. Распоряжением Правительства РФ от 3 июня 2025 г. № 1431-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/xgZMRu5i3mkdBBadanzVdz1ApKNAX0S.pdf/> (дата обращения: 17.06.2025).

¹⁵ О нематериальном этнокультурном наследии РФ [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 20 октября 2022 г. № 402. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_429409/ (дата обращения: 12.12.2024).

2023 году новую задачу: «защита и поддержка русского языка как государственного языка Российской Федерации, обеспечение соблюдения норм современного русского литературного языка (в том числе недопущение нецензурной лексики) и противодействие излишнему использованию иностранной лексики», во исполнение которой был принят упомянутый выше Федеральный закон от 28 февраля 2023 года № 52-ФЗ. Идеологическим содержанием этого дискурсивного сдвига является утверждение в качестве первичной коллокации концептов «язык» и «культура», которая предполагает иной – филолого-культурологический – жанр политической коммуникации за пределами политики различий. Концепт «культура» позволяет проецировать «язык» во внешней политике, чего не позволяет делать концепт «народы России». Возможность такого рефрейминга была заложена ранее в коллокации «этнокультурное и языковое разнообразие», сведение которого к «нематериальному культурному наследию» является эквивалентом фольклоризации национального по советскому образцу.

Смена жанра стала результатом сопутствующей смены сообщества практики, которая зафиксирована в смене персонального состава Совета ГПЯ РФ. Группа политических антрепренеров увидала свой интерес в том, чтобы изменить политическую повестку, и теперь утверждает свою монополию на этой политической площадке. В качестве примера персоналии бенефициара можно проследить параллель сдвига с траекторией карьеры возглавившей в 2024 году обновленный Совет ГПЯ РФ Е. Ямпольской, которая пришла из сферы культуры. С 2012 года она входила в президиум Совета при Президенте РФ по культуре и искусству. В качестве депутата она была с 2016 года заместителем председателя комитета Госдумы по делам национальностей, а в 2018–2021 и 2021–2024 годах – председателем комитета Госдумы по культуре.

Динамика институционального взаимодействия и новые документы

В условиях комплексности процессов еще одна причина выделения ЯП лежит в динамике межведомственного взаимодействия. Подход бюрократической политики анализирует конфликты, переговоры и компромиссы внутри и между правительственные структурами, которые преследуют свой институциональный интерес не только на стадии реализации, но также и при формировании политики (Bach, 2021). Например, структурная причина законодательных инициатив часто заключается в том, что под разработку проекта федерального закона выделяются обычно значительные средства. Финансовая заинтересованность побуждает акторов выдвигать всевозможные, в том числе популистские, инициативы, в данном случае связанные с институционализацией нового направления политики, что ставит проблему принципиал-агентских отношений и, помимо прочего, добавляет в соперничество ведомств научное измерение.

Министерство просвещения было заинтересовано сохранять свою роль ведущего ведомства не только в сфере ЯП в образовании, но и шире – во взаимодействии с ФАДН и Министерством иностранных дел. Динамика этого взаимодействия была запущена еще в связи с реализацией Федеральной целевой программы «Русский язык» в 1996–2020 годах¹⁶. В последние годы мероприятия по реализации ЯП были включены только в качестве подпрограммы в государственную программу РФ по реализации государственной национальной политики. При этом функции этих трех ведомств перекрещиваются, но не совпадают на практике. Поскольку продвижение русского языка за рубежом явно выходит за рамки НП и образовательной политики, МИД добился принятия соответствующих документов по продвижению русского языка за рубежом (см. подробнее: Замятин, 2023b). В свою очередь, Министерство просвещения добилось утверждения только распоряжением Правительства Концепции ГЯП РФ в качестве руководства ФОИВам. Вместе с тем план ее реализации, который по итогам заседания Совета ГПЯ РФ было поручено разработать в течение шести месяцев, до сих не появилось.

Однако поверх межведомственного уровня Совет ГПЯ РФ разработал к лету проекты двух редакций Федерального закона «О языках народов РФ» и Основ ГЯП РФ. Лейтмотивом законопроектов Совета ГПЯ РФ стал принцип политики об «особой роли русского языка как родного языка всех граждан Российской Федерации и понимании Российской Федерации как ядра цивилизационного единства Русского мира» (см. подробнее: Замятин, 2025). В качестве реакции на критику этого и других положений первоначального законопроекта со стороны ФАДН, других ведомств, научных учре-

¹⁶ Государственным заказчиком – координатором последней такой программы 2016–2020 гг. – выступало до 2018 г. Министерство образования и науки РФ, а другими государственными заказчиками были Россотрудничество и Рособрнадзор [Электронный ресурс]. URL: <https://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2016/451/> (дата обращения: 20.06.2024).

ждений и регионов, Совет ГПЯ РФ во второй редакции несколько смягчил формулировки. Стоит напомнить, что Совет, согласно его названию и функциям, создан для координации реализации ЯП, а не для ее формирования. Правительство внесло свой законопроект без соответствующих положений, что является еще одним свидетельством субъектности акторов в рамках разных систем принятия решений. Вместе с тем, текущий вариант законопроекта на момент публикации статьи называется «О языках Российской Федерации», что выражает отмеченное выше стремление развести концепты «язык» и «народ»¹⁷.

В проекте Основ ГЯП РФ одной из целей ЯП была заявлена защита и поддержка русского языка не только как «языка государствообразующего народа», государственного языка РФ, но и как «родного языка (одним из родных языков) для каждого гражданина РФ»¹⁸, чем фактически воспроизводится советская идеологема «второго родного языка». Утвержденный текст Основ ГЯП РФ также, хотя и более казуистично, объявил русский язык родным для всех граждан (п. 9). Помимо сохранения и развития русского языка в разных статусах, сохранения и развития государственных языков республик и других языков народов РФ, знаково выделение продвижения и укрепления позиций русского языка в мире в качестве третьего направления ЯП (п. 20–25).

Такое сочетание статусов русского как языка государства и языка, отсылающего к цивилизационному единству, является преломлением в ЯП модели «государства-цивилизации, обширной евразийской и евро-тихоокеанской державы, сплотившей русский народ и другие народы, составляющие культурно-цивилизационную общность Русского мира» (п. 4 Концепции внешней политики РФ от 31 марта 2023 года). При этом концепт «государства», образованного русским народом, привязывается к идеологеме «цивилизация», которая призвана «объединять народы», так как «единство народов России» официально провозглашено одной из традиционных ценностей (п. 5 Основ от 9 ноября 2022 года). Тем самым идеологема «государство-цивилизация» призвана выполнять функцию наднационального единства, в чем она схожа с идеологемой «советский народ». Убедительной формулы пока найти не удалось, и в ходе разные вариации («Русский мир», «российская» или «русская цивилизация», «русский язык и культура» или «российская культура и русский язык»), потому что коллокация «русского» и «российского», как «народа» и «нации», то есть этнической и гражданской категорий, препятствует эффективности такого построения. «Наднациональность» русского языка выступала условием для его успешного распространения и функционирования в роли государственного языка РФ и «языка межнационального общения», а также в роли языка лингва franca в «ближнем и дальнем зарубежье». Атрибутирование русского языка «государствообразующему народу» ослабляет его интегративную функцию для проекта «гражданской нации» и становится «значимым дезинтегрирующим фактором» (Арутюнова, 2021). Русский язык остается языком межнационального общения, однако его усиленное продвижение за счет объявления родным для всех граждан РФ может провоцировать аккумуляцию межнациональной напряженности и конфликты.

В этой динамике также видна работа двух систем принятия решений. В то время как бюрократия в правительстве, основываясь на рационально-правовой легитимации России как обычной страны, изначально продвигала модель государства-нации с соответствующей программой культурной гомогенизации на институциональном уровне, прежде всего в образовании, идеологическая власть обосновывает особый путь России в идеологеме «государство-цивилизация». Этот контраст подходов делает значимым вопрос, кому поручается подготовка новых документов по ЯП. Правительство передало поручение по работе над проектом Федерального закона в качестве головного исполнителя Министерству высшего образования и науки, которое, в свою очередь, намеревалось дать государственное задание своим подведомственным Институту лингвистических исследований РАН или Институту языкоznания РАН. Однако в конечном итоге это задание, вероятно, получит новый «межведомственный научно-методический центр по продвижению русского языка в мире», который будет создан «на базе одного из вузов» (вероятно, Российского государственного гуманитарного университета), по поручению президента после последнего заседания Совета ГПЯ РФ 5 июня 2025 года¹⁹.

¹⁷ Проект Федерального закона, подготовленный Минобрнауки, был разослан письмом от 25 августа 2025 г. № МН-20/571-АБ Заместителя Министра науки и высшего образования РФ. Не опубликовался.

¹⁸ Проект Основ ГЯП РФ был разослан письмом; документ зарегистрирован в Министерстве науки и высшего образования РФ № 47714-вх-пр 2 апреля 2025 г. Не опубликовался.

¹⁹ См. транскрипт и видео заседания Совета 5 июня 2025 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/1042/77104/> (дата обращения: 12.06.2025). Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Совета от 10 июля 2025 Пр-1583 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/77432/> (дата обращения: 20.06.2025).»

Заключение

Если до сих пор языковые проблемы рассматривались в рамках проблем в сфере межнациональных отношений, то выделение ЯП в программных документах и сопутствующая смена сообщества практики свидетельствуют не только об изменении НП, но и о формировании новой – ЯП, что стало результатом комплексных процессов под воздействием ряда структурных факторов. Задействование самого концепта ЯП из мировой научной повестки наложилось на изменения в НП. Изменения происходят прежде всего на уровне символической политики, которая, в частности, на основе символов, транслирующих ценности и смыслы, формирует идентичности. В 2012 году строительство нации было определено официальной целью НП, однако ее модель не была определена. Эрозия модели гражданской и/или политической нации и этнографизация проекта в последнее десятилетие через включение культурных маркеров идентичности привели к выходу на первый план языка как наиболее инклюзивного маркера для разных проектов. При этом как Стратегии ГНП РФ 2012 года, так и проект Стратегии ГНП РФ 2025 года фиксируют предыдущие тенденции, но не успевают в полной мере отражать новые процессы.

В оставшейся с советских времен коллокации концептов «язык» и «народ» язык оказывается не просто еще одним культурным маркером, но в силу полисемичности и универсальности для разных проектов сам определяет содержание политики различий. Эта коллокация до сих пор держала языки в орбите НП и препятствовала выделению ЯП в отдельное направление. Заинтересованные в отделении ЯП от НП политические антрепренеры не стремятся разделить эти концепты, поскольку для них эта оптика распространяется и на русский язык, который они видят прежде всего как язык русского народа. Для уменьшения значимости других языков в качестве маркера этно/национальных идентичностей и в продвижении повестки языковой и культурной гомогенизации населения они предпочли как альтернативу выдвинуть концепт «русский как родной язык (один из родных языков) каждого гражданина РФ», который программирует языковую ассиляцию как билет в «русский мир». Эта идеологема проблематична, в частности, тем, что умаляет право людей самим определять свой «родной язык», в том числе по «языковой идентичности» (см. Замятин, 2025). Среди целей ЯП, задача очищения русского языка от иностранных заимствований коренится в гипотезе лингвистической относительности, согласно которой язык определяет сознание и, таким образом, раскрывает его утверждаемую связь с мировоззрением (*Weltanschauung*). Соответственно, для инициаторов язык олицетворяет русскую цивилизацию, а его чистота рассматривается как условие национальной безопасности, что приводит к развитию новояза для выражения особых духовно-нравственных ценностей.

Опираясь на возросшее значение языка как культурного маркера и на коллокацию концептов «язык» и «культура», политическим антрепренерам удалось привязать языковую проблематику к общему курсу идеологического строительства в ключе духовно-нравственных ценностей. Структурные и идеологические причины создали «окно возможностей», в рамках которого принимающие решения акторы признали эту тематику в качестве политической проблемы в связи с потенциалом ее использования как во внешнеполитическом аспекте в части «защиты и поддержки прав и интересов соотечественников за рубежом», так и в контексте внутриполитических изменений, где определение взаимосвязи законодательства о языках народов РФ и законодательства о государственном языке РФ обретает смысл в стремлении по-новому расставить акценты в соотношении целей ЯП.

Последствием становится отказ от балансирования дуализма целей ЯП в рамках НП в пользу фокуса на продвижение русского языка в культурной политике в рамках внутренней политики. Во внешнеполитическом контексте концепты «язык нации» и «государственный язык» не операционализируются, а поэтому их предлагается дополнить новой идеологемой, например, «язык цивилизации». Если в предыдущее десятилетие приоритет продвижения русского языка обосновывался повесткой по нациестроительству, то в последние пару лет в существующей траектории развития политической ситуации обоснование сместились в сторону продвижения «российской культуры и русского языка» как части цивилизационного проекта, который операционализирует в качестве сферы влияния территорию бывшего СССР и даже Российской империи. Новая языковая картина ставит концепты «язык» и «культура» в один ряд с концептами «история», «цивилизация», «Русский мир», а также требует переинтерпретации коллокации «российский» и «русский». Однако при концептуализации новой роли языка пока приходится учитывать институциональные ограничения, закрепленные в законодательстве (Замятин, 2025).

На мой взгляд, при всей значимости намеченного дискурсивного сдвига степень изменения ЯП пока не позволяет говорить о реформе, поскольку таковой можно считать только такое изменение политики, которое разработано целенаправленно и принимает форму намеренного усилия по измене-

нию в каком-то отношении политического процесса и/или социальных реалий. Текущие изменения стали скорее отраслевым преломлением общих усилий по идеологическому строительству. В текущем процессе не просматриваются четкие этапы, а изменения зависят от персоналий, движимых не только идеологическими, но и прагматическими мотивами. В результате формирование политики происходит не потому, что новая форма более приспособлена для изменения содержания политики, а во многом вследствие структурных причин, когда акторы основываются в первую очередь на интересах, прилагая усилия по продвижению своих идей в заданном институциональном поле с его параллельными системами принятия решений и бюрократической политикой, выражающейся среди прочего в преследовании ведомствами институциональных интересов.

В России пришедшее на смену высоким ожиданиям после распада СССР разочарование общества в результатах политico-экономических реформ 1990-х годов, проявившихся в снижении уровня жизни и росте экономического неравенства, привело к дискредитации либерально-демократического дискурса среди населения (Малахов, 2023). Несмотря на экономический рост в XXI веке и вопреки теории модернизации, согласно которой за таким ростом должна последовать демократизация, в обществе распространились консервативные ценности. Консервативный поворот ознаменовался отказом от либеральных ценностей, но не изменил приоритета политики по распространению русского языка как внутри страны, так и за рубежом, которое в настоящее время осуществляется не просто исходя из его статуса государственного языка, соответствовавшего бы модели государства-нации, но вследствие предписываемой ему роли, наряду с русской культурой, «объединять народы России» в рамках русской цивилизации.

Российские власти заявляют о приверженности российского общества традиционным российским духовно-нравственным ценностям, сочетая консерватизм с официальным национализмом и перерабатывая пригодные для использования ценности из прошлого, которые включают государство (в качестве значимого локуса идентичности), коллективизм и государственный патернализм. Находясь в сложном поиске когерентного набора нормативных обоснований государственной ЯП и идеологической формулы, которая была бы совместимой с этим сочетанием различных идеологических дискурсов, власти решили заложить русский язык и культуру в основу государства-цивилизации.

Список литературы / References

- Арутюнова, Е. М. (2021) ‘Русский язык в российской идентичности: теоретические подходы и актуальный контекст’, *Социологическая наука и социальная практика*, 9 (1), сс. 111–123. [Arutyunova, E. M. (2021) ‘The Russian language in Russian identity: theoretical approaches and current context’ [Russkiy yazyk v rossiyskoy identichnosti: teoreticheskie podkhody i aktual'nyy kontekst], *Sociological science and social practice*, 9(1), pp. 111–123. (In Russ.)]. DOI: 10.19181/snsn.2021.9.1.7876. EDN: YZKGMB.
- Замятин, К. Ю. (2023a) ‘Исследования языковой политики как публичной политики в российской и мировой науке’, *Социолингвистика*, 3(15), сс. 29–52. [Zamyatin, K. Yu. (2023a) ‘Research on Language Policy as Public Policy in Russian and World Science’ [Issledovaniya yazykovoy politiki v rossiyskoy i mirovoy nauke], *Sociolinguistics*, 3(15), pp. 29–52. (In Russ.)].
- Замятин, К. Ю. (2023b) ‘Разработка Концепции государственной языковой политики: проблемы согласования бюрократического и академического подходов’, *Социолингвистика*, 4(16), сс. 119–143. [Zamyatin, K. Yu. (2023b) ‘Development of the Concept of State Language Policy: The Problem of Adjusting the Bureaucratic and Academic Approaches’ [Razrabotka Kontseptsii gosudarstvennoy yazykovoy politiki: Problemy soglasovaniya byurokraticheskogo i akademicheskogo podkhodov], *Sociolinguistics*, 4(16), pp. 119–143. (In Russ.)]. DOI: 10.37892/2713-2951-4-16-119-143. EDN: NMDHCU.
- Замятин, К. Ю. (2025) ‘Формирование государственной языковой политики после принятия поправок к Конституции: конституционные основы и ограничения’, *Северо-Восточный гуманитарный вестник*, 1(50), сс. 187–198. [Zamyatin, K. Yu. (2025) ‘Formation of state language policy after the adoption of amendments to the Constitution: constitutional foundations and limitations’ [Formirovaniye gosudarstvennoy yazykovoy politiki posle prinyatiya popravok 2020 g. k Konstitutsii: konstitucionnye osnovy i ograniceniya], *North-Eastern Journal of Humanities*, 1(50), pp. 187–198. (In Russ.)].

Малахов, В. П. (2023) *Политика различий: культурный плурализм и идентичность*. Москва: Новое литературное обозрение. [Malakhov, V. P. (2023) *Politics of differences: cultural pluralism and identity* [Politika razlichiy: kul'turnyi pluralizm i identichnost']. Moscow: New literary review. (In Russ.)].

Наумкин, В. В. (2020) 'Модель не-Запада: существует ли государство-цивилизация?', *Полис. Политические исследования*, 4, cc. 78–93. [Naumkin, V. V. (2020) 'Non-West Model: Does the Civilization-State Exist?' [Model ne-Zapada: su-shchestvuet li gosudarstvo-tsivilizatsiya?], *Polis. Political Studies*, 4, pp. 78–93. (In Russ.)]. DOI: 10.17976/jpps/2020.04.06. EDN: TPQYUS.

Соколовский, С. В. (2016) 'Языковая политика как фактор национальной безопасности', *Этнографическое обозрение*, 3, cc. 46–56. [Sokolovskiy, S. V. (2016) 'Language policy as a factor of national security' [Yazykovaya politika kak faktor

natsional'noy bezopasnosti]. *Ethnographic Review*, 3, pp. 46–56. (In Russ.)].

Anderson, J. E., Moyer, J., Chichirau, G. (2023) *Public Policymaking: An Introduction*. Ninth Edition. Boston: Cengage. 384 p.

Bach, T. (2022) 'Bureaucratic Politics' in: J. To-sun and P. Graziano (eds). *Elgar Encyclopedia of European Union Public Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 10–20.

Cairney, P. (2019) *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Second Edition. London: Palgrave Macmillan. 296 p.

Kingdon, J. W. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Longman. 240 p.

Zamyatin, K. (2018) 'A Russian-Speaking Nation? The Promotion of the Russian Language and Its Significance for Ongoing Efforts at the Russian Nation-Building' in: F. Grin, P. A. Kraus (eds). *The Politics of Multilingualism: Linguistic Governance, Globalisation and Europeanisation*. Amsterdam: John Benjamins, pp. 39–64.

Статья поступила в редакцию: 27.04.2025

Статья принята к печати: 30.07.2025

FROM THE LANGUAGE OF A NATION TO THE LANGUAGE OF A CIVILIZATION: THE FORMATION OF RUSSIA'S STATE LANGUAGE POLICY

K. Zamyatin

Zamyatin Konstantin, PhD, Associate Professor, Leading Research Fellow at the Center for Sociocultural and Ethnolinguistic Studies of the Faculty of Humanities, HSE University, Moscow, Russia, Senior Research Fellow at the Scientific Research Center on National-Language Relations of the Institute of Linguistics, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia. E-mail:k.zamiatin@hse.ru (ORCID: 0000-0001-5374-911X. ResearcherID AAY-5217-2020).

Abstract

Recently, it has become possible to observe the development of new official documents not only on nationalities policy, but also on language policy. This process witnesses that language policy is being formed as an independent direction of state policy. What are the reasons and possible consequences of this process? This article analyzes the official discourse on language policy issues presented in strategic documents and legislative acts adopted and developed in recent years, as well as the institutional context. The aim is to understand the role of ideas and the limitations imposed by structural factors on the formation of language policy within the neoinstitutionalist approach. The results of the study show that the ideological desire to change the content of language policy is associated with the processes of nation-building and a broader search for civilizational identity, in which, primarily due to the foreign policy agenda, language has acquired the role of a key marker. However, an attempt to change the form of language policy encounters significant structural limitations and may lead to unexpected outcomes for domestic policy. In particular, as a result of replacing the collocation of the concepts "language" and "people" with the collocation of "language" and "culture".

Keywords: language policy; nationalities policy; cultural policy; policy formation; state-nation; state-civilization.