

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

---

# НАЦИОНАЛЬНАЯ И МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И ГОСУДАРСТВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Учебное пособие



Издательство Томского университета  
2020

УДК 323.1+325.1(4+470)

ББК 66.3+60.73(4+2Рос)

Н35

Рецензенты:

канд. полит. наук, доцент *А.И. Тэвдой-Бурмули*

д-р ист. наук, профессор *В.И. Дятлов*

**Национальная и миграционная политика России и государств Европейского союза: учебное пособие /**

Ноженко М.В., Юматов К.В., Корнеев О.В., Колпинская Е.Г.,  
Погорельская А.М., Прохорова А.В.; общ. ред. М.В. Ноженко. –  
Томск: Изд-во Том. ун-та, 2020. – 584 с.

ISBN 978-5-7511-2622-3

В книге представлены основные тенденции в изучении миграционных процессов и отношений между этническим большинством и меньшинствами в России и странах Европейского союза. В ней рассмотрены основные понятия, составляющие категориальный аппарат этих исследований, проанализированы этапы становления курсов политик в отношении «традиционных» меньшинств в государствах Старого Света и международные правовые рамки формирования таких политических курсов. Отдельное внимание уделено проблеме сецессии. Один из разделов пособия посвящен формированию курсов миграционной политики в России и государствах – членах Европейского союза и взаимоотношениям между принимающими обществами и иммигрантами. Учебное пособие является результатом многолетнего сотрудничества авторов в рамках проектной деятельности.

Книга адресована студентам, аспирантам и преподавателям, обучающимся и работающим в рамках направлений «Политология», «Международные отношения», «Зарубежное регионоведение», «Регионоведение России», а также широкому кругу читателей.

**УДК 323.1+325.1(4+470)**

**ББК 66.3+60.73(4+2Рос)**

Книга опубликована при финансовой поддержке гранта ЕС № 2010/257-459 на создание Центра ЕС в Сибири, гранта ЕС №565724 для деятельности Центра европейских исследований / Центра превосходства им. Жана Монне в ТГУ и научного проекта № 8.1.27.2018, выполненного при поддержке

Программы повышения конкурентоспособности

Томского государственного университета.

Содержание публикации является предметом ответственности авторов и не отражает точку зрения Европейского союза.

Оформление обложки *Т.Н. Филипповой*

ISBN 978-5-7511-2622-3

© Ноженко М.В., Юматов К.В.,

Корнеев О.В., Колпинская Е.Г.,

Погорельская А.М., Прохорова А.В., 2020

© Филиппова Т.Н., обложка, 2020

## ПРЕДИСЛОВИЕ РЕДАКТОРА

Идея подготовки этой книги появилась в период реализации (2010–2015 гг.) проекта «Центр Европейского союза в Сибири» (ЦЕСС), который осуществлялся при финансовой поддержке Европейского союза. Проект ЦЕСС объединял пять сибирских университетов, включая Томский государственный университет (ТГУ) и Кемеровский государственный университет (КемГУ). ЦЕСС тесно сотрудничал с другими центрами ЕС, функционировавшими на территории России, в том числе с Центром европейских исследований – Центром ЕС Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Авторский коллектив объединил ученых из Кемерова, Санкт-Петербурга, Томска, а также Великобритании. Завершение и публикация пособия поддерживались проектом «Центр Превосходства им. Жана Монне: Фокус на молодежь» (ТГУ) и проектом Государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентной способности среди ведущих мировых научно-образовательных центров (5–100) «Миграции и диаспоры в трансграничном пространстве: междисциплинарные исследования».

Работа над книгой шла в течение пяти лет, и это был непростой процесс выработки общего дизайна, согласования авторских позиций, внесения многочисленных правок и дополнений, вызванных изменениями той реальности, которую мы анализировали. Я надеюсь, что представленная в книге картина получилась объемной, содержащей полезную и новую для читателей информацию о тех процессах во взаимоотношениях этнического большинства и меньшинств, а также в миграционной сфере, которые имели место в прошлом и являются актуальными сейчас в России и государствах Европейского союза.

Учебное пособие состоит из трех во многом взаимосвязанных частей и введения, в котором разбираются основные понятия, не имеющие однозначных трактовок, но принципиально важные для анализа курсов национальной и миграционной политики. В двух первых частях («Национальная политика в государствах Европы»

и «Сепаратизм в государствах Европы») первые главы описывают общие для стран Старого Света процессы, релевантные не только для государств – членов ЕС, но и России. В третьей части «Миграционная и интеграционная политика в России и Европейском союзе», напротив, представлены две существенно разнящиеся картины миграционных процессов в объединенной Европе и в нашей стране.

Я глубоко признательна всем авторам за их серьезную работу и стремление донести имеющиеся у них знания до коллег – преподавателей, аспирантов и студентов российских вузов, а также до широкого круга читателей. Особую благодарность за веру в нашу работу и многолетнее терпение выражаю Ларисе Валериевне Дериглазовой, без которой не было бы проекта ЦЕСС, а следовательно, и этой книги.

Надеюсь, что учебное пособие поможет в преподавании и освоении дисциплин в рамках нескольких образовательных направлений и расширит горизонты знаний читателей, не вовлеченных в академическую деятельность.

*Мария Ноженко*

## *Введение*

# **Категориальный аппарат национальной и миграционной политики**

*Мария Ноженко*

При аналитическом описании национальной и миграционной политики используется целый набор терминов, значение которых на первый взгляд не вызывает сомнений и разночтений. В то же время на деле зачастую не существует консенсуса относительно того, что конкретно понимается под тем или иным термином не только в научной литературе, но и в нормативных актах (от международных до региональных и локальных). Например, в правовых документах можно встретить такие слова и словосочетания, как «народ», «нация» и «национальное/этническое меньшинство», однако отсутствуют их четкие общепринятые определения.

Во многом разъяснения требуются и потому, что в России существует собственное смысловое наполнение многих терминов, что обусловлено сложившимся еще в советское время понятийным аппаратом. Например, термин «национальное меньшинство» практически не использовался в СССР. Вместо термина «этническая общность» для описания различных культурно-лингвистических общностей обычно использовалось слово «национальность». Однако термины «этническая общность» и «национальность» в действительности не являлись синонимами. Фиксируемая в официальных документах «национальная» принадлежность определяла место советских граждан в сложной социальной иерархии, служа как основой для получения определенного набора преференций (в случае, если речь шла о так называемых титульных национальностях<sup>1</sup>), так и поводом для репрессий (например, когда та или иная «националь-

---

<sup>1</sup> «Титульными национальностями» в СССР считались общности, давшие название тому или иному административно-территориальному образованию (например, украинцы в Украинской ССР или башкиры в Башкирской АССР).

ность» объявлялась «народом-врагом»). Особую категорию в системе советских национальностей составляли малочисленные народы, или малые народности. К ним, как правило, относили численно небольшие общности, ведущие «традиционный» образ жизни. В отношении таких групп населения прослеживалась четкая патерналистская политика государства.

Часть этих представлений была унаследована постсоветской Россией. В то же время возникли и новые тенденции. Например, термин «национальность» стал постепенно заменяться в нормативных актах на словосочетание «этническая общность». Специфическую постсоветскую трансформацию претерпело и значение термина «малочисленные народы» («малые народности»). В России этот термин был заменен понятием «коренные народы» и сначала использовался исключительно в связке с «малочисленными». Однако начиная с 2009 г. под определение «коренные народы» официально стали подпадать все этнические общности, сложившиеся в качестве таковых на территории страны и сыгравшие «историческую роль в формировании российского государства»<sup>1</sup>. Таким образом, теперь даже численно доминирующая этническая общность, русские, признается коренным народом. Такой взгляд на коренные народы принципиально расходится с тем, что зафиксирован в международном праве.

В Российской Федерации отсутствует и четкое представление о национальных/этнических меньшинствах. Все попытки принятия рамочного федерального закона, в котором бы давалось определение этого понятия, не увенчались успехом. Даже прохождение Россией нескольких циклов мониторинга выполнения положений Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Совета Европы не способствовало появлению однозначной трактовки словосочетания «национальное меньшинство».

Более того, в отношении ряда терминов до сих пор не существует консенсуса ни в аналитической литературе, ни в политической практике. В таких случаях при формировании категориального аппарата будут даны авторские рабочие определения. Речь в данном случае идет о понятиях «этническая общность» и «национальная политика».

---

<sup>1</sup> Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Утверждена распоряжением Правительства РФ № 132-р от 04.02.2009. В Концепции сказано: «Преобладающее большинство народов страны на протяжении веков сложились как этнические общности на территории России, и в этом смысле они являются коренными народами, сыгравшими историческую роль в формировании российского государства».

## Национальная политика

Словосочетание «национальная политика» привычно и понятно русскоязычной аудитории. Однако этот термин является во многом уникальным, поскольку возник в СССР и служил для обозначения политики большевиков в отношении групп населения, которые именовались «национальностями». В англоязычной литературе при описании советской национальной политики зачастую используется термин *Soviet nationalities policy* (или *the Soviet policy on nationalities*). Идеологическую основу этой политики изначально составляла государственная поддержка численно не доминирующих (в сравнении с русскими) общностей. Советская национальная политика возникла из одновременного следования двум принципам: во-первых, из права народов на самоопределение, что привело к формированию сложной системы этнического федерализма. Во-вторых, на первых этапах установления нового строя большевики стремились восполнить тот ущерб, который Российская империя, по их мнению, нанесла развитию нерусского населения страны. В связи с этим объектами национальной политики являлись группы населения, отличавшиеся от «великороссов». Другими словами, по своему изначальному замыслу национальная политика была направлена не просто на управление этническим многообразием, а на поддержку численно не доминирующих общностей, которая должна была ликвидировать неравенство между этническим большинством и остальными группами населения.

В постсоветской России содержание национальной политики претерпело существенные изменения. Так, сейчас под государственной национальной политикой понимают систему «стратегических приоритетов и мер, реализуемых государственными органами и органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и направленных на укрепление межнационального согласия, гражданского единства, обеспечение поддержки этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, недопущение дискриминации по признаку социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, а также на профилактику экстремизма и предупреждение конфликтов на национальной и религиозной почве»<sup>1</sup>. В целом, анализ действующих нормативных ак-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666» от 06.12.2018.

тов показывает, что сейчас объектами российской национальной политики являются все этнические общности, проживающие на территории государства, включая самую крупную – этнических русских<sup>1</sup>. Более того, российский политический курс направлен и на поддержку так называемых соотечественников за рубежом, которыми преимущественно являются люди, не имеющие российского гражданства.

В связи с изменением содержательного наполнения политики предпринимались и попытки выработки ее нового названия. Например, С. Соколовский предлагал использовать термин «этнонациональная политика»<sup>2</sup>, а авторы проекта рамочного федерального закона в процессе работы над документом его название «Об основах государственной национальной политики» заменили на «Об основах государственной политики в сфере межэтнических отношений в Российской Федерации». Тем не менее в современном российском законодательстве до сих пор используется только термин «национальная политика», о чем свидетельствуют Стратегия государственной национальной политики РФ, принятая в конце 2012 г., и другие действующие нормативные документы.

В то же время в государствах – членах Европейского союза (ЕС) очень сложно обнаружить политические курсы, которые были бы сопоставимы по своему масштабу с национальной политикой большевиков или по своему содержательному наполнению с национальной политикой современной России. В связи с этим в аналитической литературе в центре рассмотрения исследователей, как правило, оказываются два сюжета: (1) модели взаимоотношений этнического большинства и меньшинств и (2) политика в отношении численно не доминирующих этнических общностей. При этом от сложившейся модели взаимоотношений зачастую зависит тот объем прав и возможностей, которые конкретное государство предоставляет численно не доминирующим этническим общностям. В связи с этим оба обозначенных сюжета будут представлены в учебном пособии.

Разница в содержательном наполнении политических курсов постсоветской России и ряда государств Европейского союза обусловлена и тем, что в странах ЕС объектами политики являются *только* недоминирующие этнические общности, проживающие

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см. в главе 1.2.

<sup>2</sup> Соколовский С.В. Перспективы развития концепции этнонациональной политики в Российской Федерации. М.: Привет, 2004.



в пределах страны. Речь в данном случае идет о национальных/этнических меньшинствах, а также о коренных народах. При этом для поддержки последней категории – коренных народов – может проводиться отдельный политический курс. Политика в отношении соотечественников за рубежом, которая существует в некоторых государствах – членах ЕС, представляет собой самостоятельный политический курс, поскольку ее объектом являются не группа населения *внутри* страны, а те, кто проживают *за ее пределами*<sup>1</sup>. В связи с этим чрезвычайно непростой задачей является сведение разных по своему содержательному наполнению политических курсов к одному знаменателю.

Еще одна сложность связана с вектором политического курса. Государственная политика в отношении численно не доминирующих этнических общностей может включать в себя как их поддержку, так и, напротив, дискриминацию. Например, репрессии в отношении групп населения, объявленных в СССР «народами-врагами», можно было бы рассматривать как одну из форм национальной политики. Другими проявлениями «национальной политики» в таком случае могли бы выступать геноцид, насильственная ассимиляция, этническая депортация и т. д. Однако изначально национальная политика, в том числе и в СССР, зарождалась как система государственных мер, направленных исключительно на *поддержку* численно не доминирующих этнических общностей. Поэтому репрессии в отношении «народов-врагов» должны рассматриваться как искажение национальной политики, а не как одна из ее форм.

Насильственная ассимиляция, геноцид и депортации, которые происходили в других странах Европы, невозможно рассматривать как формы национальной политики еще по одной причине. В подавляющем большинстве случаев они являлись частью масштабного процесса национального строительства, основной целью которого было приведение политических границ в соответствие с границами культурными. В Европе для воплощения в жизнь формулы «одна культура – одно государство» использовались разные методы: привитие гражданам государства единых культурных образцов, убийство носителей иных культур, депортация «других» и изменение поли-

---

<sup>1</sup> В постсоветской России политику в отношении соотечественников за рубежом аналитически можно выделить в самостоятельный политический курс (см. главу 3.1). Однако в нормативных документах она представлена как интегральная часть и национальной, и миграционной политики.

тических границ<sup>1</sup>. Таким образом, насилие в отношении этнических меньшинств было обусловлено стремлением к достижению культурной гомогенности для построения национального государства.

Напротив, представления о правах меньшинств и коренных народов возникли из критического осмысления негативных эффектов колониализма и национализма, а также из признания ценности культурного разнообразия. Геноцид, насильственная ассимиляция и депортации стали считаться недопустимыми методами национального строительства и государственного управления, идущими вразрез с демократическими нормами и правами человека. Восприятие оценки культурной диверсификации, сохранения традиций и обычаев групп населения, отличающихся от доминирующей общности, как достоинств современных обществ также способствовало развитию специальных политических курсов.

Основной задачей таких курсов является удовлетворение в первую очередь культурных запросов численно не доминирующих общностей, предоставление им возможности сохранять и развивать собственную идентичность. Так, зачастую государственные институты способствуют воспроизводству и поддержанию культуры и норм большинства (например, посредством закрепления за одним языком статуса официального). В связи с этим представителям иных культур приходится прилагать усилия и использовать дополнительные ресурсы для сохранения своей самобытности. В ряде случаев меньшинства могут стремиться к обретению как культурной, так и политической автономии от большинства. Однако набор тех возможностей, которые могут использовать недоминирующие общности, определяется каждым государством.

Существенную роль в поддержке национальных/этнических меньшинств и коренных народов сыграли нормы международного права. Тем не менее международные стандарты далеко не всегда вынуждают государства формировать курсы национальной политики. В ряде случаев страны могут отказаться от выработки специальных политических курсов, сосредоточившись на защите от дискриминации и установлении посредством этого равноправия между представителями большинства и меньшинств.

Важно также отметить, что объектами политики в государствах Европы, как правило, являются «коренные» или «старые»

---

<sup>1</sup> Геллнер Э. Пришествие национализма. Мифы нации и класса // Нации и национализм. М.: Праксис, 2002. С. 166–167.

меньшинства. В этом регионе мигранты и их потомки не рассматриваются в качестве национальных/этнических меньшинств. В связи с этим только общности, «традиционно» проживающие на территории того или иного европейского государства, наделяются особыми правами и попадают в сферу действия государственной политики. Такой подход критикуется экспертами и вызывает нарекания со стороны ряда международных организаций, например ООН. Однако пока как критика, звучащая от экспертов, так и усилия международных организаций не оказали существенного влияния на позицию подавляющего большинства стран Старого Света.

Учитывая все, сказанное ранее, можно дать следующее рабочее определение: *национальная политика – это система государственных мер, направленных на поддержку представителей недоминирующих этнических общностей внутри страны, надделение их особыми правами с целью сохранения их самобытности и удовлетворения культурных запросов.* В связи с этим национальная политика ориентирована в первую очередь на меньшинства. Включение в перечень объектов национальной политики доминирующей этнической общности, равно как и поддержка зарубежных соотечественников, являются исключениями, а не правилами.

### Этнические общности/группы

Слова «этнический», «этническая общность/группа» встречаются как в международных, так и в российских правовых документах. Например, понятие «этническая группа» используется в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации<sup>1</sup> и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах<sup>2</sup>. Словосочетания «этнические общности», «этнические традиции», «этническое многообразие», «этническая принадлежность», «межэтнические отношения», «этнический изоляционизм» и др. присутствуют в тексте федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–

---

<sup>1</sup> Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Утверждена резолюцией ГА ООН 2106 (XX) от 21.12.1965. Вступила в силу 04.01.1969.

<sup>2</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией ГА ООН 2200 А (XXI) от 16.12.1966.

2020 гг.)»<sup>1</sup>. Тем не менее ни в международных нормативных актах, ни в российском законодательстве нет четкого определения того, какие конкретно общности являются этническими.

Понятие «этнический» происходит от слова «этнос», которое имеет длительную историю употребления. Античные греки использовали понятие *ἔθνος* для обозначения сообществ людей, имевших общность крови или происхождения, но не являвшихся греками. В латинском языке словом *ethnos* определяли «других», не разделявших общепринятые верования. Таким образом, дихотомия «неэтнических нас» и «этнических других» была свойственна не только античным грекам, но и теологам Средневековья, понимавших под *ethnos* в первую очередь язычников. Затем латинский термин *ethnos* перекочевал в некоторые европейские языки для обозначения группы людей или животных, имеющих общую культуру или биологические характеристики, живущих и действующих сообща. Однако, как и прежде, обычно такое использование отсылало к индивидам, которые отличались от «нас самих»<sup>2</sup>.

В XX в. определение «этнический» стало использоваться не только в отношении «других», но и «нас самих»<sup>3</sup>. Те или иные сообщества стали воспринимать себя в качестве этнических. Такая самоидентификация на данный момент является одним из основополагающих признаков этнических сообществ, в том числе и в российском законодательстве. Например, для официального признания той или иной группы населения России коренным малочисленным народом необходима самоидентификация группы как самостоятельной этнической общности<sup>4</sup>.

В СССР понятие «этническая общность» не являлось правовой категорией. В официальных и правовых документах советского периода использовались термины «национальность» и «народ», которые не отражали суть понятия «этническая общность», по-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ № 718 «О федеральной целевой программе „Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 гг.)“» от 20.08.2013.

<sup>2</sup> *Hutchinson J., Smith A.D.* Introduction // *Ethnicity* / J. Hutchinson, A.D. Smith (eds.). Oxford, NY: Oxford University Press, 1996. P. 4.

<sup>3</sup> *Cornell S., Hartmann D.* *Ethnicity and the Race. Making Identities in a Changing World.* Thousand Oaks, London, New Delhi: Pine Forge Press, 1998. P. 16.

<sup>4</sup> Федеральный закон № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30.04.1999.

скольку были значительно политизированы. Этими же категориями зачастую оперировали и представители науки. После революции, в течение 1920-х гг., советские ученые стали использовать термин «этнос» и появились первые теоретические попытки его смыслового наполнения<sup>1</sup>. Однако на рубеже 1920–1930-х гг. «этнос» стал рассматриваться как категория буржуазной науки<sup>2</sup>. Возвращение к нему произошло в советской этнографии только после Второй мировой войны, а его настоящая «реабилитация» началась во второй половине 1960-х гг.<sup>3</sup> В период позднего СССР и в первые постсоветские годы термины «этнос» и «этническая общность» использовались преимущественно представителями академического сообщества. Зачастую они выступали как синонимичные и имели особое, обусловленное советской идеологией содержательное наполнение<sup>4</sup>.

В русском и английском научных языках существует разница в использовании терминов: отечественные ученые нередко до сих пор оперируют понятием «этнос», в то время как в англоязычной литературе употребляется прилагательное «этнический» (*ethnic*) в сочетании со словом «группа» или «общность». Очень часто в зарубежной академической литературе используется и термин «этничность» (*ethnicity*), который долгое время не был популярен в российских общественных науках<sup>5</sup>. Более того, в английском языке слова «этничность» и «раса» нередко оказываются взаимосвязанными. Такая связь прослеживается и в праве.

Например, в 1983 г. британский суд на основании заключения Комиссии по расовому равенству палаты лордов дал четкое определение этнической группы в связи с рассмотрением дела о расовой

---

<sup>1</sup> Вайнштейн С., Крюков М.В. Советская этнографическая школа // Этнография и смежные дисциплины. Этнографические субдисциплины. Школы и направления. Методы. М.: Наука, 1988. С. 116.

<sup>2</sup> Там же. С. 117–118.

<sup>3</sup> Там же. С. 121–122.

<sup>4</sup> В обзоре этнографических работ позднего советского периода было сказано: «Большинство советских этнографов рассматривали и рассматривают этнические общности (этноты) как родовое понятие, выделяя три их исторических типа: племя (для первобытного общества), народность (для рабовладельческого и феодального общества) и нацию (для капиталистического и социалистического обществ)» (Бромлей Ю.В. Теория этноса // Этнография и смежные дисциплины. Этнографические субдисциплины. Школы и направления. Методы. М.: Наука, 1988. С. 48).

<sup>5</sup> Тишков В.А. Реквием по этносу: Исследования по социально-культурной антропологии. М.: Наука, 2003. С. 96–99.

дискриминации. В основе дела Мандла против Доуэлла Ли лежало требование к сыну истца со стороны школы, в которой он учился, следовать правилам школьной униформы. Мандла и его сын являлись ортодоксальными сикхами, поэтому сын носил тюрбан и не подстригал волосы, что противоречило школьным правилам. С точки зрения Мандла, требования школы в отношении его сына являлись проявлением расовой дискриминации и нарушением британского Акта о расовых отношениях (1976 г.), а также Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1969 г.). Для определения наличия факта расовой дискриминации суд выработал смысловое наполнение не термина «раса», а понятия «этническая группа», постановив считать в качестве последней «группу, являющуюся частью населения, отличающуюся от других посредством комбинации обычаев, верований и традиций и характеристик, происходящих из их общего или предполагаемого общего прошлого». Такая комбинация должна порождать «исторически сложившуюся социальную идентичность», признаваемую как членами этой группы, так и теми, кто к этой группе не принадлежит<sup>1</sup>.

В то же время для современной англоязычной антропологии характерно разграничение понятий «раса» и «этничность». Например, практически во всех англоязычных учебниках по социальной антропологии или социологии можно встретить специальный раздел, посвященный прояснению терминов «раса» и «этничность» и различия между ними. Многие антропологи рассматривают расу как социальный феномен, а не как биологическую данность, что во многом роднит это понятие с этничностью. Однако водораздел между «расой» и «этничностью» пролегает, по мнению ученых, в отношении к ним. Так, слово «раса» имеет преимущественно негативный оттенок, в то время как «этничность» воспринимается в позитивном ключе. Этническое сообщество сейчас служит в первую очередь для идентификации «нас», а расовое формирует представления о «них». Таким образом, слово «раса» используется как маркер исключения, а «этничность» – включения в сообщество<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См. краткое описание дела: Mandla (Sewa Singh) and another v Dowell Lee and others [1983] 2AC548. <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Microsoft%20Word%20-%20Mandla.pdf>.

<sup>2</sup> Eriksen T.H. *Ethnicity and Nationalism*. London, Sterling (Virginia): Pluto Press, 2002. P. 5–6.

В обыденном представлении этническая общность/группа (этнос) зачастую трактуется как «общность родства», что обусловлено, во-первых, изначальным использованием слова *ethnos* для обозначения сообществ, члены которых имели общее происхождение. Во-вторых, в антропологии этот термин также иногда применялся как политически корректная форма обозначения «племена». В-третьих, многие представители научного сообщества при определении понятия «этническая общность/группа» нередко уделяют особое внимание если не действительной общности происхождения, то наличию разделяемых мифов о родстве. Например, Р. Шермерхорн понимал под этнической группой «общность внутри большего общества, имеющую реальное или мнимое общее происхождение, память об общем историческом прошлом и культуру, выстроенную на одном или более символическом элементе... Примерами таких символических элементов выступают: родственные паттерны, психологический склад... религиозная принадлежность, язык или формы диалекта, принадлежность к роду, национальная принадлежность, фенотипические особенности или комбинация таких элементов. Необходимым компонентом является самосознание членов группы»<sup>1</sup>.

Несмотря на то что термины «этнический» и «этническая общность» активно используются средствами массовой информации (как в России, так и во многих других странах), присутствуют в правовых документах (в том числе международных), они принадлежат, скорее, миру науки, чем политической сфере. Однако в академическом сообществе нет единого мнения относительно содержательного наполнения этих терминов. На настоящий момент существует несколько принципиально отличающихся друг от друга подходов к определению этнических общностей/групп<sup>2</sup>. Так, одни исследова-

---

<sup>1</sup> Schermerhorn R. *Ethnicity and Minority Groups // Ethnicity* / J. Hutchinson, A.D. Smith (eds.), Oxford, NY: Oxford University Press, 1996. P. 17.

<sup>2</sup> При дальнейшем описании подходов мы оставляем за скобками концепцию Р. Брубейкера, который предлагает уйти от понятия «этническая группа» и сосредоточить исследовательское внимание на так называемой групповости, под которой он понимает чувство сплочения, являющееся ситуативным. Другими словами, Р. Брубейкер считает, что вместо рассмотрения социальных групп, которые могут быть охарактеризованы как «этнические» (а также «расовые» и «национальные»), необходимо изучать механизмы сплочения и акторов (организации и индивиды), которые способствуют появлению и/или усилению (равно как и ослаблению) такого сплочения (*Брубейкер Р. Этничность без групп*. М.: Издательский дом ВШЭ, 2012).

тели выделяют в качестве основных примордиальный и инструментальный подходы<sup>1</sup>.

В целом, примордиализм исходит из трех основных предпосылок: (1) примордиальные идентичности являются данностью. Примордиальная принадлежность имеет скорее природную или духовную, чем социальную, основу. (2) Примордиальные чувства являются «невыразимыми», подавляющими и принудительными, поэтому их нельзя анализировать с точки зрения социальных взаимодействий. Индивиды как члены определенной общности обязательно чувствуют свою принадлежность как к этой общности, так и к ее выражениям (языку и культуре). (3) Примордиализм – это вопрос эмоций и аффекта<sup>2</sup>. Приверженцы инструментального подхода, напротив, рассматривают этничность как социальный, политический и культурный ресурсы для различных групп интересов или статусных групп. С их точки зрения, в современном мире этничность следует понимать не в примордиальном ключе, а как стратегический выбор индивидов, которые в других обстоятельствах предпочли бы иные типы идентичности, предоставляющие им доступ к власти и привилегиям<sup>3</sup>.

Другие аналитики считают, что в исследованиях этничности выделяются примордиализм и «ситуативный подход» (*circumstantialism*)<sup>4</sup>. Второй из указанных подходов исходит из того, что этнические общности и идентичности не являются данностью, они могут изменяться в зависимости от обстоятельств и принимать различные формы. В этом случае инструментализм предстает в качестве одного из подвидов более общего ситуативного подхода. Здесь также выделяется и конструктивизм, особо подчеркивающий деятельность акторов в формировании этнических общностей<sup>5</sup>.

В качестве самостоятельных подходов в антропологии иногда выделяют транзакционализм, социально-психологический подход и этносимволизм<sup>6</sup>. Для транзакционалистов свойственно критическое отношение к «традиционному» антропологическому восприятию

---

<sup>1</sup> Hutchinson J., Smith A.D. Op. cit. P. 8.

<sup>2</sup> Eller J., Coughlan R. The Poverty of Primordialism // Ethnicity / J. Hutchinson, A.D. Smith (eds.). Oxford, NY: Oxford University Press, 1996. P. 45–51.

<sup>3</sup> Bell D. Ethnicity and Social Change // Ethnicity / J. Hutchinson, A.D. Smith (eds.). Oxford, NY: Oxford University Press, 1996. P. 146.

<sup>4</sup> Cornell S., Hartmann D. Op. cit.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Hutchinson J., Smith A.D. Op. cit. P. 9.



этнических групп, поскольку «как возрождающиеся, так и появляющиеся этнические группы демонстрируют, что религиозные, лингвистические, культурные или физические различия населения не являются надежными показателями этнической идентификации или групповой структуры»<sup>1</sup>. С их точки зрения, «традиционный» подход формирует представление об этнических группах как замкнутых на себе самих, изолированных сообществах. По мнению трансакционалистов, этнические группы не могут существовать в изоляции. Они присутствуют только тогда, когда происходит деление на «мы» и «они», когда прочерчиваются социальные границы<sup>2</sup>.

Ф. Барт, основоположник и самый яркий представитель трансакционализма, рассматривал этнические группы как аскриптивные союзы, в которых социальные границы гарантируют устойчивость группы. Таким образом, главным признаком таких групп он называл приписывание этнической идентичности<sup>3</sup>. Приписывание осуществляется как «изнутри», так и «извне», когда «другие» наделяют группу определенными признаками. Эти внешние оценки также формируют общность, а иногда могут сыграть и ключевую роль в формировании этнического самосознания<sup>4</sup>. Например, некоторые меньшинства оказываются в положении парий, т. е. групп, активно не принимаемых основным населением из-за их поведения или характеристик, которые явно осуждаются. К европейским париям Ф. Барт относил в том числе цыган<sup>5</sup>. В результате этническая идентичность приобретает черты статуса в обществе, подобно полу или рангу, она становится императивом<sup>6</sup>.

Одним из центральных элементов концепции социально-психологического подхода является требование символического признания статуса группы в полиэтнических системах<sup>7</sup>. Важными здесь оказываются «престиж и самоуважение», которых пытаются добиться этнические группы, чтобы установить баланс между своими нормами и нормами тех, кто оказался в доминирующем положе-

---

<sup>1</sup> Nagel J. The Political Construction of Ethnicity // *Competitive Ethnic Relations* / S. Olzak, J. Nagel (eds.). Orlando, Fla.: Academic Press, 1986. P. 95.

<sup>2</sup> Cornell S., Hartmann D. Op. cit. P. 20.

<sup>3</sup> Барт Ф. Введение // Этнические группы и социальные границы. Социальная организация культурных различий / Ф. Барт (ред.). М.: Новое издательство, 2006. С. 16.

<sup>4</sup> Cornell S., Hartmann D. Op. cit. P. 20.

<sup>5</sup> Барт Ф. Указ. соч. С. 38.

<sup>6</sup> Там же. С. 20.

<sup>7</sup> Horowitz D. Symbolic Politics and Ethnic Studies // *Ethnicity* / J. Hutchinson, A.D. Smith (eds.). Oxford, NY: Oxford University Press, 1996.

нии. В ряде случаев ключевую роль играет именно политическое признание этнических общностей. Главным представителем этого подхода является Д. Хоровиц, который считает, что неудовлетворенность собственным статусом возникает тогда, когда престиж этнической группы оказывается ниже, чем, как считают ее члены, они того заслуживают. Таким образом, именно разрыв между самооценкой группы и ее официальным статусом служит основной причиной возникновения требований политического признания. В связи с этим, заключает Д. Хоровиц, «статус группы и психология группы оказываются неразрывно связанными»<sup>1</sup>. В целом, социально-психологическая концепция исходит из того, что этнические группы могут складываться в результате статусных конфликтов, которые способствуют оформлению их культуры. Требования символического признания позволяют той или иной части населения четко обозначить собственные отличительные черты.

Для сторонников этносимволизма характерна оценка роли прошлого в формировании этничности. Мифы и символы, на их взгляд, служат для сплочения населения и обеспечивают преемственность поколений<sup>2</sup>. Один из ярких представителей этносимволизма Э.Д. Смит рассматривает этническое сообщество как «часть населения, которая: (1) имеет общее характерное наименование; (2) разделяет миф об общем происхождении; (3) имеет историческую память и (4) одну или более характерную основу культуры; (5) связана с определенной территорией; (6) обладает чувством социальной солидарности»<sup>3</sup>. Сообществам такого типа присуща ориентация на прошлое – на происхождение и предшественников, а также на историчность формации, включающую в себя представление о «золотом веке», т. е. периодах политического, культурного или духовного расцвета<sup>4</sup>.

Таким образом, социально-антропологические концепции направлены в первую очередь не на выработку единого представления об этнической общности/группе, которое могло бы разделяться не только учеными, но и населением, социальными институтами и политическим акторами, а на прояснение природы этносов. С точки зрения примордиалистов, основу таких общностей составляет род-

---

<sup>1</sup> Horowitz D. Op. cit. P. 287.

<sup>2</sup> Hutchinson J., Smith A.D. Op. cit. P. 10.

<sup>3</sup> Smith A.D. Ethnic Identity and Territorial Nationalism in Comparative Perspective // Thinking Theoretically About Soviet Nationalities: History and Comparison in Study of the USSR / A.J. Motyl (ed.). NY: Columbia University Press, 1995. P. 50.

<sup>4</sup> Hutchinson J., Smith A.D. Op. cit. P. 7.

ство (общее происхождение). Для инструменталистов и представителей ситуативного подхода важными оказываются обстоятельства, которые вынуждают индивидов выбирать тот или иной тип идентичности. По мнению транзакционалистов, взаимодействие между различными группами населения влечет за собой появление этнических границ. Для представителей социально-психологического подхода этнические общности возникают в результате неудовлетворенности представителей той или иной группы собственным статусом. Наконец, мифы о прошлом и стремление вернуться в «золотой век» формируют этнические сообщества, с точки зрения этносимволистов.

Обращение к выработанным учеными подходам к пониманию природы этнических групп позволяет выделить одну важную составляющую такого типа сообществ. Речь идет об идентификации определенной совокупности индивидов как членов этнической общности. Для всех без исключения подходов, во-первых, важной является самоидентификация индивидов. В этом случае на второй план уходит вопрос о том, почему люди воспринимают себя как членов того или иного этнического сообщества (из-за представлений о родстве, собственных интересов, неудовлетворенности своим социальным статусом и т. д.). Главное, что такого рода самоидентификация существует. Во-вторых, многие ученые отмечают принципиальную важность внешней идентификации той или иной группы населения как этнической общности. Вопрос о причинах и обоснованиях такого «внешнего» причисления также не является принципиальным. На первый план здесь выходит идентификация тех, кто «извне» определяет то или иное сообщество как «этническое». Другими словами, «членство в этнической группе зависит от предписания и самопредписания»<sup>1</sup>.

Таким образом, (само)идентификация оказывается принципиально важным элементом существования этнических общностей. В связи с этим мы будем рассматривать этническую общность/группу (этнос)<sup>2</sup> как *совокупность индивидов, которые определяют сами себя и опре-*

---

<sup>1</sup> Тишков В.А. Указ. соч. С. 106.

<sup>2</sup> Несмотря на то что термин «этнос» используется преимущественно в России (и ряде стран постсоветского пространства) и отсутствует, например, в англоязычной среде, мы будем употреблять его в качестве синонима этнической общности/группы. Осознавая, что в нашей стране он нередко содержательно связан с традициями советской этнографии, мы считаем продуктивным его наполнение новым смыслом. Более того, в постсоветские годы слово «этнос» (как и синонимичное ему в советской этнологии словосочетание «этническая общность») вышел за рамки науки и встречается в школьных учебниках по обществознанию и в средствах массовой информации.

деляются другими в качестве таковых. Такое определение предполагает, что «этническая идентичность – это не только постоянно меняющееся представление о том, что́ есть группа, но это – всегда борьба... за дефиницию, за то, что составляет главные черты и ценности группы»<sup>1</sup>. Принципиально важно подчеркнуть, что по своей природе такие сообщества *не являются политическими*, поскольку принадлежность к ним не влечет за собой наделяния политическими правами (равно как и поражения в них). Нередко определение «этнический» возникает в связи с описанием конфликтов и напряженности между определенными группами (межэтнические конфликты, межэтническая рознь и т. д.). В то же время ассоциация этносов с конфликтами не делает их политическими феноменами.

В современном русском языке слово «этнический» постепенно вытесняет прежнее понятие «национальный». Советский термин «национальность» по своему значению был ближе к понятию «народ» и «нация», чем к заимствованному из греческого языка слову «этнос». Система советского федерализма, элементы которой сохраняются до сих пор, является причиной политизации групп населения, которые, в принципе, изначально подпадали под определение «этнические общности». Субъекты Российской Федерации, сформированные на основе так называемого национально-территориального принципа (республики, автономные округа и автономная область), возникли как форма «национального самоопределения» ряда групп, населявших СССР. Такие группы считались «титовыми национальностями», обладающими не только особым социальным, но и правовым статусом. В связи с этим «автоматическая» замена слова «национальность» на «этническую общность» не отражает в полной мере всю сложность не только советской, но и постсоветской реальности. В то же время в общественных науках в постсоветской России, по меньшей мере в первое десятилетие, примордиализм являлся доминирующей концепцией. Более того, этот «этнографический примордиализм» использовался и в политической практике для «утверждения новых идентичностей в националистическом дискурсе»<sup>2</sup>.

Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать обращение к использованию слов «этнический» и «национальный» в англий-

---

<sup>1</sup> Тишков В.А. Указ. соч. С. 123.

<sup>2</sup> Там же. С. 104, 142.

ском языке. Такое заимствование помогло бы не только сформировать четкий понятийный аппарат для политических акторов, нормативных актов и средств массовой информации, но и избежать сложностей в научной коммуникации, сделать переводы академических текстов с английского языка на русский (и обратно) более понятными для целевых аудиторий. Так, в английском языке существует четкая дифференциация понятий *national* (национальный) и *ethnic* (этнический). Первый термин описывает главным образом связь с самоопределением и государством, а второе понятие лишено политической окраски. В то же время для англоязычной науки и практики до сих пор характерно увязывание «расы» с «этничностью» (что отсутствует в русском языке). Поэтому заимствование не должно быть полным. Принципиальным является восприятие этнических общностей (этносов) как *неполитических* сообществ в противовес *политическим* нациям и народам.

## Нации и народы

В современном мире не существует одного, всеми разделяемого представления о нации. Термин «нация» редко используется в международном праве, однако он встречается в нормативных актах некоторых государств. Примерами этому могут служить действующая Конституция Испании или принятая в конце 2012 г. Стратегия государственной национальной политики России. При этом термин «нация» в подавляющем большинстве случаев выступает в качестве синонима слову «народ», которое, напротив, часто употребляется и в международном праве, и в законодательствах различных стран. Само понятие «нация», с одной стороны, кажется понятным, а с другой – имеет разные трактовки.

Во времена Античности в Риме слово *natio* «означало группу иностранцев, происходивших из одного географического региона (земляков), чей статус... был ниже статуса римских граждан». По своему значению римское *natio* было схоже с греческим *ἔθνος*<sup>1</sup> и «служило противоположностью *civitas*»<sup>2</sup>. В Средние века слово «нация» использовалось для обозначения студенческих землячеств<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Гринфельд Л. Национализм. Пять путей к современности. М.: ПЕРСЭ, 2008. С. 9.

<sup>2</sup> Хабермас Ю. Европейское национальное государство: его достижения и пределы. О прошлом и будущем суверенитета и гражданства // Нации и национализм. М.: Практикс, 2002. С. 365.

<sup>3</sup> Гринфельд Л. Указ. соч. С. 9.

а также преимущественно торговых иностранных общин, проживавших в каком-либо городе и имевших там привилегии<sup>1</sup>. В конце XIII в. им стали обозначать представителей различных церковных подходов, которые зачастую были наделены не только духовной, но и светской властью. В связи с этим нация стала означать сообщество, членами которого являлись представители «политической, культурной, а впоследствии и социальной элиты»<sup>2</sup>. Возникла «нация знати» (*Adelsnation*), состоявшая из правящего сословия и представлявшая страну «перед лицом двора»<sup>3</sup>.

Современные представления о нации как «горизонтальном братстве»<sup>4</sup>, одновременно культурном и политическом сообществе, связанном с государством и гражданством, начали формироваться только в конце XVIII в. Эти представления складывались постепенно и во многом зависели от тех идей, которые зарождались в умах европейских интеллектуалов. Можно выделить несколько исторических этапов, каждому из которых свойственны своя идея нации и собственный способ ее претворения в жизнь.

Первым оформилось *революционно-демократическое* представление о нации. Его появление явилось прямым следствием французской и американской революций, «привязавших» нацию к конкретному пространству и органам управления определенного государства<sup>5</sup>. Под «нацией» стало пониматься сообщество (со)граждан, формирующееся посредством предоставления равных прав и наделения равными обязанностями жителей определенной страны. Изначально такая идея «революционной нации» не имела ничего общего с более поздними представлениями, подразумевающими единение на основе «этнической принадлежности, общности языка, религии, территории и исторических воспоминаний»<sup>6</sup>. Однако «чем энергичнее настаивала нация на своем единстве и неделимости, тем больше проблем порождала ее внутренняя неоднородность». Поэтому одним из средств гомогенизации в постреволюционную эпоху стала языковая унификация. Так, во Франции усвоение французского языка начало рассматриваться как одно из условий «полноправного граждан-

---

<sup>1</sup> Хобсбаум Э. Нации и национализм после 1780 года. СПб.: Алетей, 1998. С. 29.

<sup>2</sup> Гринфельд Л. Указ. соч. С. 10.

<sup>3</sup> Хабермас Ю. Указ. соч. С. 366.

<sup>4</sup> Характеристика нации, данная Б. Андерсоном.

<sup>5</sup> Хобсбаум Э. Указ. соч. С. 32–34.

<sup>6</sup> Там же. С. 35.

ства»<sup>1</sup>. В результате нация стала мыслиться не только как политическое, но одновременно и культурное сообщество.

В период с 1830-го по 1880 г. доминирующим в Европе было новое, *националистическое* восприятие нации. Теперь нация начала пониматься как крупное историческое сообщество, имеющее политическое оформление в виде национального государства<sup>2</sup>. Основным способом национального строительства в этот период выступали ирредентистские<sup>3</sup> проекты, поскольку государства должны были формироваться под потенциальные нации, а не наоборот. Другими словами, если в революционно-демократическом восприятии границы потенциальной нации сразу совпадают с границами государства, то националистическая идея исходит из того, что национальное сообщество шире изначально существующих государственных границ. В связи с этим территории, населенные «своими» членами нации, должны быть объединены в единое государство.

В период господства националистического восприятия нации центральной стала идея возвращения в «золотой век» прошлой великой государственности и восстановления былого величия страны и ее народа. Ярким примером такого восприятия нации является Германия, которая на протяжении XIX–XX вв. неоднократно реализовывала ирредентистский проект: в первый раз во времена Бисмарка, затем в период Третьего рейха (претензии на Гданьск, Мемель; аншлюс Австрии и т. д.). Наконец, объединение ФРГ и ГДР также может рассматриваться как приверженность националистическому восприятию нации. Однако количество потенциальных ирредентистских проектов в Европе изначально ограничивалось лишь четырьмя случаями. Два таких проекта были успешно реализованы в течение XIX в. – объединение Германии и Италии. Один был претворен в жизнь частично посредством преобразования империи Габсбургов в Австро-Венгрию («венгерский» проект). Последний, «польский» проект, несмотря на два мощных восстания на территории Российской империи, так и не был реализован в XIX в.

Еще один парадокс ирредентистских проектов, призванных создавать только крупные «исторические» нации, состоял в том, что нацио-

---

<sup>1</sup> Хобсбаум Э. Указ. соч. С. 35–37.

<sup>2</sup> Там же. С. 38.

<sup>3</sup> В данном случае под ирредентизмом понимается объединение государств и/или частей стран, на территории которых проживают представители одной исторической общности.

нальное строительство автоматически порождало «контрнационализм» тех, кого принуждали к «выбору между ассимиляцией и подчиненным положением». Поэтому в последние два десятилетия XIX в., «в эпоху массовой политики и демократизации европейских государств»<sup>1</sup>, начало формироваться *политическое* восприятие нации.

Такое представление имело, по меньшей мере, два основных отличия от националистического. Во-первых, исчезли «историчность» (наличие в прошлом собственной государственности) и «порог численности» населения (теперь нации не обязательно должны были быть крупными сообществами), которые были необходимы в эпоху реализации ирредентистских проектов. Каждая этническая и культурно-лингвистическая общность, считавшая себя нацией, «могла добиваться права на самоопределение», которое, по сути, означало «право образовывать на своей территории отдельное государство»<sup>2</sup>. В связи с этим, во-вторых, основными идеями политического национализма стали обособление и культивирование собственных особенностей посредством реализации сепаратистских проектов.

Таким образом, политическое восприятие, как правило, предполагает, что потенциальная нация меньше совокупности граждан того или иного государства. Поэтому для реализации такого проекта необходимо отделение от большого государственного образования «национальной» территории, т. е. сецессия. В истории Европы конца XIX и всего XX в. можно обнаружить многочисленные примеры политического национализма, существенно перекроившие политическую карту континента по меньшей мере дважды – после Первой мировой войны и после распада Восточного блока.

Итак, к началу XX в. оформились *три основных представления о нации*: революционно-демократическое (нация = граждане государства), националистическое (нация = крупная историческая общность) и политическое (нация = особая культурная общность). Все эти представления проявляли себя с разной степенью интенсивности в различных регионах мира на протяжении всего прошлого столетия (иногда это происходило даже в границах одного государства в разные исторические периоды).

В современном мире существуют страны, которые остаются верными представлению о нации как со-гражданстве. Не потеряло

---

<sup>1</sup> Хобсбаум Э. Указ. соч. С. 72.

<sup>2</sup> Там же. С. 163.



своей актуальности и представление о нации как исторической общности. При таком подходе значимым становится вопрос о зарубежных диаспорах, которые составляют культурно/лингвистически/этнически «свои» жители других стран. Продолжает существовать и политическое представление о нации как особой культурной общности. В то же время реализация на практике идеи политической нации претерпела в Европе существенные изменения. Если в конце XIX – начале XX в. основным способом претворения в жизнь этой идеи являлась сецессия, то сейчас осуществление сепаратистских проектов в их прежнем виде – как демонстрируют примеры Каталонии, Приднестровья, Абхазии и т. д. – в подавляющем большинстве случаев является весьма затруднительным<sup>1</sup>.

Представления о нации в современной России во многом обусловлены советским прошлым. В СССР понятие «нация», с одной стороны, трактовалось в националистическом ключе, как исторически сложившаяся общность. Так, И. Сталин подчеркивал, что нация – это «не расовая и не племенная, а исторически сложившаяся общность людей»<sup>2</sup>. К основным ее характеристикам он относил: устойчивость, общность языка, территории, экономической жизни и психического склада, «проявляющегося в общности культуры»<sup>3</sup>. На территории бывшей Российской империи можно было обнаружить целый ряд общностей, обладавших указанными характеристиками и признававшихся большевиками «нациями».

С другой стороны, в Советском Союзе нация во многом понималась и в примордиальном ключе: как сообщество, базирующееся на общности происхождения его членов. Все население страны было разделено на особые группы – «национальности», список которых регулярно корректировался. Принадлежность человека к той или иной «национальности» со временем стала фиксироваться в официальных документах, включая паспорта. С конца 1930-х гг. такое фиксирование происходило не на основе самоидентификации индивидов, а в соответствии с «национальностью» его/ее родителей<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см. в главе 2.1.

<sup>2</sup> *Сталин И.В.* Марксизм и национальный вопрос // И.В. Сталин. Сочинения. Т. 2. М.: ОГИЗ, 1946. С. 293.

<sup>3</sup> Там же. С. 293–296.

<sup>4</sup> «Национальность» людей, рожденных в смешанных браках (когда родители являлись представителями разных «национальностей»), в период с 1947-го по 1954 г. определялась исключительно по матери. После 1954 г. люди, рожденные в смешанном браке, при получении паспорта в шестнадцатилетнем возрасте могли выбрать национальность одного из родителей.

Все «национальности» стали делиться на «нации, народности и национальные группы». Под первыми подразумевались «титульные национальности» союзных и автономных республик, под вторыми – «титульные национальности» других типов автономий, а также компактно проживающие общности, не имевшие «собственного» административно-территориального образования, но обладавшие письменным языком. К национальным группам были отнесены общности, имеющие «материнские» государства за пределами СССР, но не наделенные территориальной автономией в границах страны<sup>1</sup>. Таким образом, в СССР идея нации была переведена на уровень ниже того, «что принято считать в мире „национальным“, т. е. общегосударственным, и конституировала „национальность“ на уровне этнической общности»<sup>2</sup>.

В СССР в качестве синонима «национальности» зачастую использовался термин «народ». Но поскольку нациями считались только национальности особого типа, то все нации признавались народами, но не все народы считались нациями. Показательным здесь является использование понятие «народ-враг» во времена «большого террора», когда этот термин применялся для обоснования репрессий в отношении как наций, так и народностей или национальных групп. В позднем СССР слово «народ» применялось и в отношении всех граждан государства, что нашло свое отражение в понятии «советский народ». В этом значении народ был ближе к нации в той трактовке, которую дал И. Сталин. Таким образом, в Советском Союзе понятия «нация» и «народ» в одних случаях выступали как синонимы, в других – нет. Эта двойственность сохранялась и в постсоветские годы.

В Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г., сказано, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее *многонациональный народ*<sup>3</sup>» (ст. 3, п. 1). Согласно Основному Закону, вступая в должность, Президент России приносит следующую присягу: «Клянусь... верно служить *народу*» (ст. 82). Таким образом, в Конституции термин

---

<sup>1</sup> *Hirsch F.* The Soviet Union as a Work-in-Progress: Ethnographers and the Category Nationality in the 1926, 1937, and 1939 Censuses // *Slavic Review*. 1997. Vol. 56. No. 2. P. 251–278.

<sup>2</sup> *Тишков В.А.* Указ. соч. С. 160.

<sup>3</sup> Здесь и далее в этом и следующем абзацах выделено мной. – *М. Н.*

«народ» используется как синоним понятия «нация» в его революционно-демократической трактовке (граждане государства).

В то же время в тексте Основного Закона речь идет о «народах Российской Федерации». Например, федеративное устройство государства основано в том числе и на «равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации» (ст. 5, п. 3). Согласно еще одной статье, «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (ст. 9, п. 1). Помимо этого, в Конституции сказано, что «Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития» (ст. 68, п. 3).

Таким образом, в российской Конституции термин «народ» используется одновременно в двух смыслах – как обозначение всей совокупности граждан страны (народ Российской Федерации, многонациональный народ) и как «маркировка» определенных общностей, проживающих на территории страны (народы Российской Федерации). При этом четкого определения того, какие группы населения подпадают под понятие «народы» – во множественном числе – в тексте Основного Закона не содержится.

Эта тенденция сохраняется и сейчас. Например, в измененном указом президента тексте Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.<sup>1</sup> дано следующее определение: «Многонациональный народ Российской Федерации (российская нация) – сообщество свободных равноправных граждан Российской Федерации различной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, обладающих гражданским самосознанием». В то же время в «национальный и этнический состав населения» России входят «народы, национальности, этнические общности». Это свидетельствует о том, что категориальный аппарат нормативных актов современной России является причудливым сочетанием терминов советского прошлого и постсоветского настоящего.

Согласно международному праву, нации и народы представляют собой сообщества, имеющие право на самоопределение. Идея самоопределения базируется на представлении о суверени-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666» от 06.12.2018.

тете как самостоятельности в принятии важных политических решений и недопустимости «внешнего» влияния на этот процесс<sup>1</sup>. Таким образом, в отличие от этносов, нации и народы являются сообществами *политическими*.

В то же время в международном праве отсутствуют четкие определения того, кого можно считать народом, а кого – нацией. С одной стороны, при создании Устава ООН была выработана позиция, что нациями считаются те сообщества, которые уже самоопределились (т. е. имеют собственное государство или широкую политическую автономию), а народами – те, кому самоопределение еще предстояло<sup>2</sup>. С другой стороны, в более поздних документах ООН термин «нация» отсутствует. В то же время в них закреплено, что «все народы имеют право на самоопределение; в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие»<sup>3</sup>. То есть нации, согласно этому принципу, являются народами.

В то же время все без исключения международные правовые акты защищают территориальную целостность существующих государств, что влечет за собой строгие ограничения в применении принципа народного самоопределения. Так, в документах периода деколонизации зафиксировано, что этот принцип распространяется исключительно на население территорий, находящихся в колониальной или иностранной зависимости. Во всех остальных случаях любая попытка, «направленная на то, чтобы частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны», объявляется несовместимой с целями и принципами Устава ООН<sup>4</sup>.

Следует подчеркнуть, что оба понятия – «нация» и «народ» – тесно связаны с территорией. Нация ассоциируется в первую очередь с государством. Свидетельствами этому являются как названия самой крупной международной организации современности – ООН и ее предшественницы – Лиги Наций, так и частая взаимозаменяемость понятий «государственный» и «национальный». Так, мы говорим о «национальных интересах» или «национальной экономике», подразумевая интересы и экономику

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см. в главе 2.1.

<sup>2</sup> Старовойтова Г. Национальное самоопределение: подходы и изучение случаев. СПб., 1999. С. 31.

<sup>3</sup> Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам. Принята резолюцией 1514 (XV) ГА ООН от 14.12.1960.

<sup>4</sup> Там же.

конкретного государства. В русском языке в схожих ситуациях используются и производные от слова «народ». Например, когда речь идет о «международных отношениях» или «народном хозяйстве». Привязка народа к территории использовалась в том числе и во время процесса деколонизации, когда наделение независимостью осуществлялось в соответствии с принципом *uti possidetis*<sup>1</sup>, означающим сохранение прежних колониальных границ. Другими словами, применялась формула «одна колония – один народ»<sup>2</sup>.

Итак, нация и народ связаны с территорией, и оба имеют право на самоопределение, т. е. на политическую независимость (или широкую автономию). Однако в современном международном праве по факту термин «народ», во-первых, включает в себя уже воспользовавшиеся правом на самоопределение общности – нации. Во-вторых, в первую очередь он относится к тем, кто еще не самоопределился. В то же время, согласно заложенным в международном праве нормам, воспользоваться правом на самоопределение могут не все общности, считающие себя народами, а только те, которые находятся в колониальной или иностранной зависимости. С 2007 г. такую возможность (хотя и в «усеченном» варианте) получили и сообщества, подпадающие под определение коренных народов. Таким образом, и для международного права верным является утверждение: все нации являются народами, но не все народы – нациями.

## Коренные народы

В современной России «коренными народами» признаются те, которые «на протяжении веков сложились как этнические общности» и сыграли «историческую роль в формировании российского государства»<sup>3</sup>. Таким образом, подавляющее большинство этнических общностей, проживающих на территории страны, могут быть

---

<sup>1</sup> С латинского: «Чем владеете, тем и владейте».

<sup>2</sup> *Barten U.* What's in a Name? Peoples, Minorities, Indigenous Peoples, Tribal Groups and Nations // *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe.* 2015 (a). Vol. 14. No. 1. P. 3–4.

<sup>3</sup> Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Утверждена распоряжением Правительства РФ № 132-р от 04.02.2009.

отнесены к коренным народам, включая этнических русских. В то же время такое представление оформилось недавно.

В российском законодательстве термин «коренной народ», как правило, употребляется в связке с «малочисленным». Например, согласно действующей Конституции, «Российская Федерация гарантирует права коренных *малочисленных*<sup>1</sup> народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации» (ст. 69). Под коренными малочисленными народами понимаются «народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями»<sup>2</sup>. В целом, российская политика в отношении коренных народов сводится именно к защите малочисленных этносов и среды их обитания. Таким образом, в России для государственной поддержки общностей, признанных коренными народами, важную роль играют не только сохранение «традиционного образа жизни» и наличие этнического самосознания, но и небольшая численность.

В мировой практике представления о коренных народах, напротив, сформировались не из признания их «исторической роли» в формировании государственности и не из их численности, а в первую очередь из критики колониализма. Так, в Конвенции Международной организации труда (МОТ) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах<sup>3</sup>, коренными народами признаются общности, члены которых «являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты» (ст. 1).

---

<sup>1</sup> Выделено мной. – *М.Н.*

<sup>2</sup> Федеральный закон № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30.04.1999.

<sup>3</sup> Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» от 27.06.1989.

Во многом схожее определение было дано и специальным докладчиком подкомиссии ООН по предотвращению дискриминации и защите меньшинств М. Кобо. Он определял «коренные сообщества, народы или нации» как «те, которые, имея историческую непрерывную связь с обществами, существовавшими до покорения или колонизации на собственных территориях, рассматривают себя в качестве отличных от других частей нового общества, преобладающего сейчас на этих территориях или их части. Они являются недоминирующей частью общества и намерены защитить, развить и передать будущим поколениям их исконную территорию, этническую идентичность как основы для продолжения существования в качестве народа в соответствии со своими культурными образцами, социальными институтами и правовой системой»<sup>1</sup>.

Таким образом, в определении МОТ численность общностей, которые могут быть признаны «коренными народами», вообще не оговаривается. В определении М. Кобо к коренным народам относятся «недоминирующие» части общества, однако не указывается, что речь в данном случае идет именно о численном недоминировании.

Разница в российском и общемировом представлениях о коренных народах обусловлена, во-первых, сложившимся подходом к большинству<sup>2</sup> инородцев<sup>3</sup> в Российской империи. Так, на протяжении XIX в. в отношении представителей «коренного» населения Севера, Сибири и Дальнего Востока государство фактически проводило политику невмешательства в их внутренние дела. Нормативные акты того времени запрещали другим подданным империи самовольно селиться на инородческих землях, а также предоставляли

---

<sup>1</sup> Цит. по: *Barten U.* Op. cit. P. 8

<sup>2</sup> Исключения здесь составляли общности, проживавшие в стратегически важных (как правило, приграничных) регионах Российской империи, а также евреи.

<sup>3</sup> Согласно Энциклопедическому словарю Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона, под инородцами в Российской империи понимались русские подданные «неславянского племени». Однако с юридической точки зрения под категорию «инородцы» на рубеже XIX–XX вв. попадали «некоторые племена, преимущественно монгольские, тюркские и финские, которые по правам состояния и по управлению поставлены в особое положение». Всего Ф.А. Брокгауз и И.А. Ефрон выделяли 13 групп «официальных» инородцев, к которым были отнесены и евреи. Они отмечали, что в подавляющем большинстве случаев обособленное административно-юридическое положение этих групп обуславливалось «низким уровнем их гражданственности, вследствие которого государственные тягости» могли на них налагаться «лишь с величайшей постепенностью» (*Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А.* Энциклопедический словарь. Т. XIII: Имидоэферы. Историческая школа. СПб.: Типо-Литография И.А. Ефрона, 1894. С. 224–225).

инородцам право сохранения собственных обычаев (в том числе и в сфере управления), вероисповедания и традиционных промыслов. Таким образом, во время и после колонизации в России, как правило, не происходило как массового вытеснения попавших в зависимость общностей с традиционных мест их проживания (или формирования «резерваций»), так и целенаправленного разрушения их образа жизни<sup>1</sup>.

Во-вторых, существенную роль в формировании разницы восприятия термина «коренной народ» сыграло и советское прошлое. С одной стороны, в 1920-х гг. в СССР проводилась так называемая политика коренизации, основными целями которой являлись увеличение численности представителей определенных этнических общностей в кадровых составах управленческих органов на местах, а также развитие системы «национального» образования. Таким образом, государство предоставляло преференции «коренному» населению той или иной территории или региона. С другой стороны, понятие «коренные народы» в СССР фактически не использовалось.

В нормативных актах вместо него употреблялись понятия «малочисленные/малые народы» и «малые народности». Отказ от использования термина «коренные народы» в законодательстве последних советских десятилетий был вызван связью в общемировой практике этого понятия с колониальным контекстом. Так, представитель СССР в рабочей группе ООН по коренному населению заявил в 1985 г., что «„коренных народов“ в юридически строгом понимании этого термина на территории СССР нет»<sup>2</sup>. Рассмотрение «малочисленных народностей» как коренных народов означало бы признание обширных регионов страны и их «традиционных» жителей в качестве насильственно присоединенных в прошлом к государству (т. е. колонизированных). Однако даже при критическом отношении советской власти к Российской империи такой шаг являлся невозможным, поскольку потенциально мог дискредитировать право СССР на обладание этими территориями.

---

<sup>1</sup> Подробнее о политике в отношении инородцев речь пойдет в главе 1.2.

<sup>2</sup> *Соколовский С.В.* Коренные народы: между интеграцией и сохранением культур // Этнические категории и статистика: дебаты в России и Франции / Е.И. Филиппова (ред.). М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2008. С. 60.



Еще одной причиной возникновения разницы в понимании коренных народов стали изменения курса национальной политики в постсоветской России. Трансформация прежней системы этнического федерализма в течение 1990-х гг. поставила на повестку дня вопрос о правомочности деления населения на представителей «титულных» и «нетитулных» национальностей. Во многом это было связано с отождествлением «титулных» этносов с «коренным» населением российских регионов и, следовательно, наделением их привилегиями внутри национально-территориальных образований<sup>1</sup>. Однако с конца 1990-х гг. представление о «коренных» этнических общностях постепенно начало приобретать в России дополнительный смысл. В это время был предпринят ряд попыток нормативного закрепления особого статуса этнических русских как «коренного населения» всей страны и как «государствообразующего народа». Эти попытки привели к требованию со стороны других этнических общностей придать им аналогичный статус. В результате в конце 2000-х гг. под коренными народами в России стали пониматься этнические общности, исторически сложившиеся на территории страны и внесшие свой вклад в развитие государства<sup>2</sup>.

В то же время изначально на формирование как советских представлений о малочисленных/малых народностях, так и международного права в отношении коренных народов существенное влияние оказал «патерналистский» дискурс<sup>3</sup>. Так, в советских документах в период с 1924-го по 1932 г. для обозначения общностей, которые в современном российском законодательстве именуется «коренными малочисленными народами», использовались в том числе такие термины, как «туземное население», «туземцы Севера», «туземные племена» и «племена северных окраин»<sup>4</sup>. Эти общности считались в СССР (вплоть до его распада) «„исторически менее развитыми“, а их „переход на более высокую ступень развития“ оказывался возможным „лишь в результате взаимодействия с более развитыми народами“»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Например, в своем первом послании Федеральному собранию 1994 г. президент Б. Ельцин назвал неконституционным и недопустимым «разделение жителей на представителей так называемых „коренных“ и „некоренных“ национальностей» (Послание Президента РФ Федеральному собранию «Об укреплении российского государства» // Российская газета от 25.02.1994).

<sup>2</sup> Подробнее об этом см. в главе 1.2.

<sup>3</sup> С. Соколовский использует для описания такого подхода термин «патерналистская идеология поддержки» (Соколовский С.В. Указ. соч., 2008).

<sup>4</sup> Соколовский С.В. Указ. соч., 2004. С. 143–144.

<sup>5</sup> Соколовский С.В. Указ. соч., 2008. С. 50.

Схожие тенденции наблюдались и в общемировой практике. Например, в 1957 г. была принята Конвенция МОТ о защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах<sup>1</sup>. Согласно этому документу, к коренному населению относились лица, являвшиеся «потомками жителей, населявших страну или географическую область, частью которой является эта страна, во времена ее завоевания или колонизации, и независимо от своего правового положения ведущие образ жизни, более соответствующий социально-экономическому и культурному строю тех времен, чем строю страны, в состав которой они входят» (ст. 1, п. 1(б)). Таким образом, уже в самом определении коренного населения присутствовало указание на его «отставание» в уровне социально-экономического развития от остальной части социума. Основная идея Конвенции сводилась к обеспечению органами государственного управления «постепенной интеграции» коренного населения «в жизнь соответствующей страны». А главной целью всех предпринимаемых властями действий должны были стать «воспитание чувства человеческого достоинства, а также содействие в развитии индивидуальных способностей и инициативы» (ст. 2, п. 3).

В 1980-х гг. в международном праве произошел отказ от прежнего, «патерналистского» взгляда на коренное население. К этому времени стало понятно, что коренные народы, как правило, имеют собственную стойкую идентичность и сопротивляются включению в остальное общество<sup>2</sup>. В связи с этим в следующей Конвенции МОТ<sup>3</sup> было заявлено о необходимости «принятия новых международных норм... в целях ликвидации ориентации на ассимиляцию, содержащейся в ранее действовавших нормах» (преамбула). Теперь коренные народы стали рассматриваться не как «отстающие» в социально-экономическом развитии, а как вносящие «вклад в культурное разнообразие, социальную и экологическую гармонию человечества и в международное сотрудничество и взаимопонимание» (преамбула). С этого момента основной задачей государственных органов управления долж-

---

<sup>1</sup> Конвенция МОТ № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах» от 05.06.1957.

<sup>2</sup> *Barten U.* Op. cit. P. 10.

<sup>3</sup> Конвенция МОТ № 107 «О защите и интеграции коренного народа и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах» от 05.06.1957.

на была стать не интеграция коренного населения в социум, а обеспечение социальных, экономических и культурных прав таких общностей при уважении их самобытности (ст. 2, п. 2(б)). Однако Конвенция не наделяла коренное население правом на самоопределение, которое присуще народам. Напротив, в документе было сказано: «Использование термина „народы“ в настоящей Конвенции не рассматривается как несущее какой-либо смысл в отношении прав, могущих заключаться в этом термине в соответствии с международным правом» (ст. 1, п. 3).

Тем не менее во второй половине 2000-х гг. коренные народы все же получили право на самоопределение. Так, в Декларации ООН о правах коренных народов<sup>1</sup> зафиксировано: «Коренные народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие» (ст. 3). При этом было оговорено, что реализация этого права осуществляется в форме автономии или самоуправления «в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, а также путям и средствам финансирования их автономных функций» (ст. 4). Согласно Декларации, «коренные народы имеют право сохранять и укреплять свои особые политические, правовые, экономические, социальные и культурные институты». При этом у них остается возможность полного участия «в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства» (ст. 5). Таким образом, самоопределение коренных народов не является угрозой для государства, поскольку оно не нарушает государственных границ<sup>2</sup>. В этом случае самоопределение возможно исключительно в форме широкой (в том числе и политической) автономии, но не в виде собственного независимого государства.

Итак, в современном международном праве, в отличие от российского законодательства, под коренными народами понимаются в первую очередь общности, которые проживали на определенной территории до прихода на нее тех, кто теперь составляет доминирующую группу населения. Коренные народы имеют право на сохранение самобытной экономической системы, право распоряжаться землей и ресурсами, а также право на поддержание традиционного

---

<sup>1</sup> Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» от 27.06.1989.

<sup>2</sup> Декларация ООН о правах коренных народов. Принята резолюцией 61/295 ГА ООН от 13.09.2007.

образа жизни в рамках самоуправления<sup>1</sup>. Наделение коренных народов правом на самоопределение отличает эти общности от других типов меньшинств, которым международное право не предоставляет возможности сохранять и развивать собственную автономию<sup>2</sup>. В связи с этим политика государств в отношении коренных народов, как правило, представляет собой самостоятельный политический курс. Однако нередко «в реальности грань между малочисленными народами и меньшинствами оказывается размытой»<sup>3</sup>. В связи с этим органы управления некоторых европейских государств предоставляют коренным народам те же права и гарантии, что и национальным меньшинствам.

В современной России, напротив, понятие «коренные народы» никак не связано с колониальным прошлым. Поэтому под это определение подпадает и численно доминирующий этнос – русские. В то же время политика российского государства в отношении таких общностей ограничивается мерами, направленными на поддержку коренных народов, численность которых не превышает 50 тыс. человек. В связи с этим, при официальном признании подавляющего большинства российских этносов «коренными», отечественные нормативные акты в области поддержки коренных народов посвящены защите только *малочисленных* общностей.

### **Национальные/этнические меньшинства**

Понятие «национальное/этническое меньшинство» нечасто используется в Российской Федерации. Несмотря на то что две статьи отечественного Основного Закона гарантируют права этих групп населения<sup>4</sup>, не существует ни одного нормативного акта, в котором дано определение национального или этнического меньшинства. Нет и закона, закрепляющего перечень прав таких общностей или лиц, которые к ним принадлежат. Тем не менее Россия после вступления в Совет Европы подписала и ратифицировала Рамочную конвенцию

---

<sup>1</sup> *Lapidoth R.* *Autonomy. Flexible Solution to Ethnic Conflicts.* Washington: DC: United States Institute of Peace Press, 1996. P. 17.

<sup>2</sup> *Barten U.* *Op. cit.* P. 11.

<sup>3</sup> *Соколовский С.В.* Указ. соч., 2004. С. 98.

<sup>4</sup> К ведению Российской Федерации отнесены «регулирование и защита прав национальных меньшинств» (ст. 71, п. в). В перечне предметов совместного ведения федерации и ее субъектов также упомянута «защита прав национальных меньшинств» (ст. 72, п. б).

о защите национальных меньшинств и до сих пор следует своим международным обязательствам.

В советское время понятие «национальное меньшинство» фактически оставалось без внимания не только политических акторов, но и этнографов, что было связано с изначальными принципами национальной политики большевиков. В первые годы советской власти эта политика подразумевала преференции для ряда бывших «иностранцев» как «восполнение ущерба» от действий не только имперских властей, но и этнического большинства, от имени которого, по мнению большевиков, эти действия совершались. В связи с этим идентификация какой-либо группы в качестве меньшинства была идеологически невозможна, поскольку подчеркивала бы численное доминирование прежнего «народа-угнетателя» – великороссов. Несмотря на то что изначальные принципы национальной политики претерпели в СССР существенные изменения уже к середине 1930-х гг., идеология «братской семьи народов» оставалась несовместимой с разделением советских граждан на национальное большинство и меньшинства<sup>1</sup>.

Однако в конце 1980-х – начале 1990-х гг. понятие «национальное меньшинство» стало использоваться не только учеными, но и практиками. Вызвано это было как критикой советской национальной политики, так и последствиями распада СССР, повлекшего за собой целый ряд конфликтов между этническим большинством и численно не доминирующими этносами. Более того, в результате образования на месте Советского Союза 15 независимых государств за пределами Российской Федерации остались примерно 25 млн тех, в чьих официальных документах значилась национальность «русский/русская». В большинстве случаев эти люди оказались в положении меньшинств в новых государствах, вставших на путь собственного национального строительства. Стремление повлиять на политику бывших союзных республик в отношении таких групп населения привело к разработке в 1994 г., по инициативе Российской Федерации, Конвенции СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Этот документ так и не был ратифицирован подавляющим большинством стран – участниц СНГ, включая саму Россию. Однако в нем было отражено представление о национальных меньшинствах, которое начало складываться

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом речь пойдет в главе 1.2.

ся в тот момент на постсоветском пространстве. В Конвенции было дано определение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, под которыми понимались люди, постоянно проживающие на территории одной из стран-участниц, имеющие ее гражданство и отличающиеся от основного населения своим этническим происхождением, языком, культурой, религией или традициями (ст. 1)<sup>1</sup>.

В преддверии вступления России в Совет Европы были предприняты попытки дать определение национальному меньшинству в специальном федеральном законе. Так, в законопроекте «О защите прав национальных меньшинств», представленном на обсуждение Государственной думы в 1995 г., под национальным меньшинством понималась этническая общность, состоявшая из граждан РФ, отличающаяся от остального населения языком и самобытной культурой. Однако присутствовал еще один важный признак, а именно проживание за пределами «собственного» национально-государственного или национально-территориального образования или отсутствие такового<sup>2</sup>. Другими словами, в российском контексте не столько численность общности, сколько проживание ее членов вне «своего» государства или автономии в составе РФ, как и отсутствие таковых, являлось одним из основных критериев отнесения к национальному меньшинству.

Таким образом, в первых постсоветских так и не оформившихся до конца представлениях о национальных меньшинствах присутствовали три основные характеристики членов такого рода сообществ: (1) наличие российского гражданства; (2) культурные отличия от остального населения и (3) проживание за пределами «собственных национальных» образований.

Следует подчеркнуть, что политические акторы Российской Федерации не делали различий между национальными и этническими меньшинствами. В то же время некоторые отечественные исследователи, напротив, обозначали границу между этими двумя типами общностей. Под национальными меньшинствами они понимали общности, имеющие собственные территориальные образования

---

<sup>1</sup> Конвенция стран СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

<sup>2</sup> Стенограмма парламентских слушаний // О проекте Федерального закона «О защите прав национальных меньшинств». Материалы парламентских слушаний 20 июня 1995 г. М.: Известия, 1996. С. 11.

(регионы или государства), а под этническими меньшинствами, напротив, таковых не имеющие<sup>1</sup>. Такой подход базируется на представлении о национальных меньшинствах, которое было распространено в межвоенной Европе и имеет своих сторонников не только в России, но и за ее пределами.

Некоторые зарубежные аналитики склонны понимать под национальными меньшинствами в первую очередь часть общности, проживающую в сопредельном с «материнским» государстве. Нередко в таких случаях актуальным является вопрос о «воссоединении» разделенной нации. Так, Ф. Хекман при определении национального меньшинства делает упор на ирредентизм, считая, что целью таких общностей «является присоединение к тому государству, к которому они принадлежат в терминах их культурной идентичности и которое поддерживает их экономические интересы». Другие «специалисты по международному праву склонны использовать данное понятие в более широком смысле, включая в него не только трансграничные сообщества, но и группы населения наций-государств, оказавшихся в силу исторических условий гражданами иных, не обязательно граничащих со страной происхождения государств»<sup>2</sup>. Таким образом, одна и та же часть населения какого-либо государства может рассматриваться и как часть нации (соотечественники за рубежом), и как меньшинство. Первый вариант представляет собой взгляд со стороны «материнского» государства, а второй – со стороны страны, на территории которой такая общность постоянно проживает.

Представление о национальных меньшинствах как части более крупной национальной общности, проживающей за пределами «своего» государства, присутствует в среде не только ученых, но и практиков. Например, в 1993 г. в Венгрии был принят закон «О национальных и этнических меньшинствах», в котором под национальным или этническим меньшинством понималась группа венгерских граждан, проживающая на территории страны не менее ста лет и «находящаяся в меньшинстве по отношению к населению страны». Такая группа должна отличаться от остального населения «языком, культурой и традициями», а также стремиться как к сохранению последних, так и к «защите своих исторически сложившихся интересов». В самом законе не обозначена разница между национальными и этническими меньшинствами. Однако в правоприменительной практи-

---

<sup>1</sup> Соколовский С.В. Указ. соч., 2004. С. 84.

<sup>2</sup> Там же.

ке под первыми понимаются общности, имеющие «материнские» государства (например, немцы), а под вторыми – их не имеющие (например, цыгане)<sup>1</sup>.

В международной практике термин «национальное/этническое меньшинство» не имеет никакого юридического статуса и не определен ни в одном нормативном документе<sup>2</sup>. Это, по сути, означает отсутствие ясного представления о том, кто конкретно наделяется правами<sup>3</sup>. Впервые права лиц, принадлежащих к расовым, религиозным или языковым меньшинствам, были зафиксированы в Версальском мирном договоре 1919 г., в котором также отсутствовало прояснение термина «меньшинство». Полтора десятилетия спустя, в 1934 г., юрист Лиги Наций М. Тоскано дал одно из первых определений «меньшинства». Под последним он понимал «часть постоянного населения государства, которое исторически проживает на определенной территории, имеет свою собственную культуру и не может смешаться с большинством или другой общностью по причине своих расовых, языковых или религиозных отличий»<sup>4</sup>.

Такой подход на долгие годы заложил представление о меньшинствах как, во-первых, о гражданах государства, а во-вторых, о тех, кто имеет историческую связь с территорией страны своего проживания. До сих пор в Европе можно встретить разделение на «традиционные» (или «старые») и «новые» меньшинства. Под первыми обычно понимают группы людей, «исторически» населяющих определенный регион, которые не идентифицируют себя с культурой большинства жителей этого региона. «Новые» меньшинства – это недавно сформированные, преимущественно иммигрантские общности<sup>5</sup>. В большинстве европейских стран гражданство продолжает рассматриваться как изначальное условие для надления общ-

---

<sup>1</sup> *Осунгов А.Г.* Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты. СПб.: ЦНСИ, 2004. С. 329–330.

<sup>2</sup> *Kymlicka W.* The Evolving Basis of European Norms of Minority Rights: Rights to Culture, Participation and Autonomy // *The Protection of Minorities in the Wider Europe / M. Weller, D. Blacklock, K. Nobbs (eds.).* Palgrave Macmillan, 2008. P. 11–41.

<sup>3</sup> *Jackson-Preece J.* Beyond the (Non) Definition of Minority. ECMI–Issue Brief. No. 30. Flensburg, 2014.

<sup>4</sup> Цит. по: *Jackson-Preece J.* National Minorities and the European Nation-States System. Oxford: Clarendon Press, 1998. P. 15.

<sup>5</sup> *Malloy T.H.* Beyond the Limits of Multiculturalism: The Role of Europe’s Traditional Minorities. ECMI–Issue Brief. No. 28. Flensburg, 2013.



ности официальным статусом меньшинства, предполагающим предоставление определенных (в первую очередь культурных) прав. Таким образом, за скобками защиты остаются как ненатурализованные иммигранты, так и другие нерезиденты, которые не могут получить должного уровня поддержки своих языков и культур<sup>1</sup>.

Связь между гражданством и статусом меньшинства присутствует и в самом известном и до сих пор широко цитируемом определении, данном в 1977 г. специальным консультантом подкомиссии ООН по предотвращению экстремизма и защите меньшинств Ф. Капоторти. Термин «меньшинство», с его точки зрения, описывает «группу, уступающую по численности остальному населению государства, не занимающую доминирующего положения, члены которой – являясь гражданами государства – обладают этническими, религиозными или языковыми характеристиками, отличными от тех, которые присущи большинству населения, и проявляют, пусть даже и не напрямую, солидарность в сохранении своих культуры, традиций, религии или языка»<sup>2</sup>. В то же время в этом определении отсутствует указание на «историческую связь» такой группы с государством постоянного проживания, что дает возможность рассматривать натурализованных иммигрантов и их потомков в качестве меньшинств.

В целом, в международной практике долгие годы избегали использовать термин «национальное меньшинство», поскольку он близок по смыслу к «нации» и «национализму», что открывало двери для потенциальных требований самоопределения<sup>3</sup>. Например, в ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г., речь шла о правах этнических, религиозных и языковых меньшинств. Более того, по мнению некоторых авторов, не имеет смысла отделять национальные меньшинства от других типов – этнических, религиозных и языковых. Термин «национальное меньшинство» может быть «зонтичным», поскольку «покрывает» все эти типы<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Vizi B.* Protection without Definition – Notes on the Concept of “Minority Rights” in Europe // *Minority Studies*. 2013. Vol. 15. P. 14.

<sup>2</sup> Цит. по: *Barten U.* Op. cit. P. 16.

<sup>3</sup> *Barten U.* *Minorities, Minority Rights and International Self-Determination.* Heidelberg, NY, Dordrecht, London: Springer, 2015 (b). P. 165.

<sup>4</sup> *Ibid.*

Тем не менее на рубеже 1980–1990-х гг. это понятие стало неотъемлемой частью международного права. Так, в 1990 г. был принят Документ Копенгагенского совещания-конференции по человеческому измерению СБСЕ<sup>1</sup>, целый раздел которого посвящен национальным меньшинствам. В 1992 г. была принята Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В этом же году в рамках СБСЕ был учрежден пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Наконец, в 1995 г. для подписания и ратификации была открыта Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств Совета Европы.

Несмотря на такое активное обращение к правам национальных меньшинств, международные организации старались избегать прямого определения субъекта этих прав. Фактически крылатым стало высказывание первого Верховного комиссара по делам национальных меньшинств М. ван дер Стула: «Существование меньшинств – это вопрос факта, а не определения»<sup>2</sup>. В то же время в 1993 г. Парламентская ассамблея Совета Европы выпустила Рекомендацию 1201, в первой статье которой дано определение национального меньшинства<sup>3</sup>. Под последним в документе понималась группа людей, которые: (1) проживают на территории государства и являются его гражданами; (2) имеют давние, прочные и устоявшиеся связи с государством; (3) имеют видимые этнические, культурные, религиозные или лингвистические характеристики; (4) представлены в достаточной степени, хотя и меньше по численности, чем остальное население страны в целом или одного из ее регионов; (5) мотивированы сохранить свою общность посредством формирования общей идентичности, включающей культуру, традиции, религию или язык.

---

<sup>1</sup> СБСЕ – Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Прежнее название ОБСЕ.

<sup>2</sup> Это высказывание приводится, например, на официальном сайте ОБСЕ – [www.osce.org](http://www.osce.org). Примечательно, что оно, по сути, повторяет заключение, которое было сделано Постоянной палатой международного правосудия в 1930 г. Так, при рассмотрении противоречий, возникших между Грецией и Болгарией, Совет Лиги Наций обратился за мнением в Палату, которая постановила: «Существование сообществ – это вопрос факта, а не вопрос закона» (*Hilpold P. The League of Nations and the Protection of Minorities – Rediscovering a Great Experiment // Max Planck Yearbook of United Nations Law. 2013. Vol. 17. Issue 1. P. 110.*)

<sup>3</sup> См.: Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15235&lang=en>.

Второй пункт приведенного определения указывает на то, что в европейском контексте на статус национального меньшинства могут претендовать только группы, которые «традиционно» или долгое время проживают на территории того или иного государства, в то время как «новые» меньшинства – натурализованные иммигранты и их потомки – оказываются исключенными. То, что европейские государства признают права только «традиционных» меньшинств, противоречит «зонтичным» принципам прав человека, сформулированным ООН<sup>1</sup>. Так, с точки зрения Организации Объединенных Наций, как «историчность» общности, так и «временной порог»<sup>2</sup> ее проживания на территории государства не являются релевантными критериями для получения статуса «национального меньшинства»<sup>3</sup>.

Определение Парламентской ассамблеи Совета Европы носит сугубо рекомендательный характер<sup>4</sup>. Во всех основных европейских документах отсутствует однозначная трактовка термина «национальное меньшинство». Как указывал Ф. Капоторти, «разработка универсального определения всегда оказывается задачей, сопряженной с такими препятствиями и сложностями, что ни эксперты в этой области, ни органы международных институтов не в состоянии с ней справиться»<sup>5</sup>. В связи с этим каждая страна самостоятельно определяет, какие группы населения и на основании каких критериев могут быть отнесены к национальным меньшинствам<sup>6</sup>. Это имеет как преимущества, так и недостатки. С одной стороны, отсутствие четкого определения позволяет сделать международные документы, подобные Рамочной конвенции Совета

---

<sup>1</sup> *Vizi B.* Op. cit. P. 14.

<sup>2</sup> Примером такого порога может служить минимальный срок в сто лет, прописанный в уже упоминавшемся венгерском законе.

<sup>3</sup> *Jackson-Preece J.* Op. cit., 2014. P. 7.

<sup>4</sup> ПАСЕ предлагала принять дополнительный протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейской конвенции прав человека), касающийся прав национальных меньшинств. Однако это предложение не было поддержано. Поэтому Рекомендация 1201 отражает скорее существовавшие в Европе в начале 1990-х гг. интенции в сфере защиты прав меньшинств, чем реальную картину состояния международного права.

<sup>5</sup> Цит. по: *Jackson-Preece J.* Op. cit., 2014. P. 5.

<sup>6</sup> Например, в Великобритании под меньшинствами понимаются поствоенные группы мигрантов с Карибов или Южной Азии, в то время как данный статус не применим к «традиционным группам», проживающим на территории страны, – уэльсам и шотландцам (см.: *Kymlicka W.* Op. cit. P. 14).

Европы, привлекательными для широкого круга государств, поскольку каждый из членов организации самостоятельно решает, кого относить к меньшинствам, а кого нет. С другой стороны, это же дает возможность ряду стран полностью игнорировать этническую гетерогенность своего населения и заявлять о том, что на их территории меньшинства не проживают. Так, например, поступили Франция и Турция.

Несмотря на отсутствие конвенционального определения меньшинства, можно выделить несколько общих признаков, которые принимают во внимание европейские государства как при разработке собственных нормативных актов, так и при выполнении взятых на себя международных обязательств в сфере защиты национальных меньшинств. Помимо уже упоминавшихся связи с гражданством, времени проживания, недоминирующего положения в социуме и небольшой – по сравнению с остальным населением – численности, важным оказывается и такой субъективный фактор, как идентичность. Так, с точки зрения Ф. Капоторти, члены групп, подпадающих под определение «меньшинство», должны проявлять «солидарность в сохранении своих культуры, традиций, религии или языка». Венгерский закон 1993 г. «О национальных и этнических меньшинствах» также приписывает меньшинствам стремление к сохранению собственной культуры и к защите «своих исторически сложившихся интересов». Мотивация к сохранению культуры, традиций, религии и языка присутствует в качестве одного из «маркеров» в определении национального меньшинства, рекомендованного ПАСЕ. Наконец, с точки зрения разработчиков российского законопроекта, меньшинствам присуще «единое национальное самосознание».

В то же время, вопреки высказыванию М. ван дер Стула, существование меньшинств – это не объективная реальность. Меньшинства существуют только тогда, когда та или иная социальная общность идентифицирует себя в качестве принципиально отличной от остального населения. Тем не менее такого рода самоидентификация иногда является недостаточной для наделения статусом меньшинства. Так, если большинство отрицает наличие каких-либо меньшинств на территории страны (как, например, во Франции), то даже те группы, что идентифицируют себя в качест-

ве меньшинств, оказываются «невидимыми» для общества и государства<sup>1</sup>.

Правило «двойного признания» действует и в обратной ситуации, когда большинство населения или органы управления пытаются причислить определенную общность к меньшинствам, однако сами представители этой общности не согласны с таким статусом. Показательным здесь является пример еврейской общины в Венгрии. В 1990 г. члены этой общины при поддержке интеллектуального сообщества протестовали против плана правительства включить евреев в законодательство по защите меньшинств. Таким образом, само еврейское население не рассматривало себя в качестве национального меньшинства, хотя их взгляд и не совпадал с мнением большинства<sup>2</sup>. Эта позиция созвучна положениям Документа Копенгагенского совещания-конференции по человеческому измерению СБСЕ, в котором сказано, что «принадлежность лица к национальному меньшинству является предметом его личного выбора» (п. 32).

*Ни в одном международном документе нет указаний на то, что меньшинства имеют право на самоопределение – как внешнее, так и внутреннее*<sup>3</sup>. Более того, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) постановила, что национальные меньшинства таким правом не обладают<sup>4</sup>. В отличие от наций, народов и коренных народов в большинстве случаев защита меньшинств сводится к наделению не столько групповыми, сколько индивидуальными правами. Показательными в данном случае являются документы ООН, в которых речь идет о лицах, принадлежащих к меньшинствам. Так, уже в самих названиях двух деклараций – Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам и Декларации о правах коренных народов – содержится указание на два принципиально разных подхода в наделении правами<sup>5</sup>. При этом возможны ситуации, когда коренные народы могут подпасть под действие конвен-

---

<sup>1</sup> Brunner G., Küpper H. European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance // *Minority Governance in Europe* / K. Gál (ed.). Budapest: LGI / ECMI, 2002. P. 13–14.

<sup>2</sup> Ibid. P. 15.

<sup>3</sup> Barten U. Op. cit., 2015 (b). P. 20.

<sup>4</sup> Kymlicka W. Op. cit. P. 21.

<sup>5</sup> Barten U. Op. cit., 2015 (a). P 11.

ции о защите меньшинств (например, Швеция применяет эту конвенцию для саамов). Но обратная ситуация, при которой то или иное «меньшинство» объявило бы себя коренным народом, чтобы получить право на самоопределение, невозможна<sup>1</sup>.

В связи с этим рассмотрение определенной общности в качестве коренного народа или меньшинства имеет правовые последствия<sup>2</sup>. Меньшинства формально не наделены правом на самоопределение ни в форме суверенного государства, ни в виде широкой политической автономии. В то же время ряд международных документов, имеющих, правда, рекомендательный, а не обязательный характер, подразумевают создание для них как территориальных, так и вне-территориальных автономий. Например, Лундские рекомендации ОБСЕ<sup>3</sup>, целью которых являлось расширение участия национальных меньшинств в общественно-политической жизни, предусматривают создание механизмов самоуправления для таких общностей. Согласно этому документу, государства должны стремиться следовать принципу субсидиарности, передавая меньшинствам функции самоуправления в образовательной, культурной, языковой, социально-экономической сферах, а также в вопросах охраны окружающей среды, освоения природных ресурсов и здравоохранения (п. 20). Однако речь даже в этом случае идет о весьма ограниченной форме автономии, которая не сопоставима с теми возможностями, которые предоставляет самоопределение.

Таким образом, в Европе, как и в общемировой практике, не существует единого представления о национальных меньшинствах. Однако в Старом Свете *под национальными меньшинствами в первую очередь понимаются «традиционные» для той или иной страны группы населения*, что позволяет исключать натурализованных мигрантов и их потомков из числа меньшинств и не предоставлять им специальных прав. *Каждое из европейских государств самостоятельно решает, какие общности могут называться национальными/этническими меньшинствами*, при этом возможно и отнесение некоторых коренных народов к данной категории. В то же время та или иная страна вправе и отрицать наличие на своей территории меньшинств, и настаивать на этнической гомогенности состава своего населения. Это влечет за собой фор-

---

<sup>1</sup> Barten U. Op. cit., 2015 (a). P. 11.

<sup>2</sup> Ibid. P. 2.

<sup>3</sup> Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни. Изданы ОБСЕ 01.09.1999.

мирование принципиальных различий в курсах национальной политики европейских государств. Зачастую одним из центральных вопросов таких политических курсов является не просто объем специальных прав для представителей численно не доминирующих этнических общностей, но и предоставление им автономии.

## АВТОНОМИЯ

Этимологически термин «автономия» происходит от двух греческих слов: *auto* – означающего «самость» и *nomos* – закон, правило. Таким образом, изначальное значение этого слова – право иметь собственные законы<sup>1</sup>. В целом можно выделить четыре основные трактовки термина «автономия»: (1) как право действовать самостоятельно в том или ином вопросе, независимо от того, предоставляется ли это право индивиду, группе или какой-то официальной структуре; (2) как синоним независимости; (3) как синоним децентрализации; (4) как автономная единица, имеющая собственные законодательные, исполнительные и судебные полномочия в определенных сферах. В последнем случае речь идет о политической автономии, которая противопоставляется автономии административной<sup>2</sup>.

Даже в тех случаях, когда слово «автономия» используется в качестве синонима независимости, оно не приравнивается к суверенитету. Начиная с формирования Вестфальской системы, суверенитет рассматривается как основной атрибут государственности. Другими словами, суверенитет предполагает *полную* независимость, в то время как под автономией понимается *ограниченная* самостоятельность.

У понятия «автономия» нет общепризнанного определения в международном праве<sup>3</sup>. В аналитической литературе можно обнаружить несколько различных классификаций автономий<sup>4</sup>. Однако все такие классификации строятся, по сути, вокруг двух основных

---

<sup>1</sup> *Lapidoth R.* *Autonomy. Flexible Solution to Ethnic Conflicts.* Washington: DC: United States Institute of Peace Press, 1996. P. 29.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 33.

<sup>3</sup> *Соколовский С.В.* Права меньшинств. Антропологические, социологические и международно-правовые аспекты. М.: Московский общественный научный фонд, 1997. С. 136.

<sup>4</sup> См., например: *Lapidoth R.* *Op. cit.*; *Gál K.* *Minority Governance on the Threshold of the Twenty-First Century // Minority Governance in Europe / K. Gál (ed.).* Budapest: LIGI/ECMI, 2002. P. 1–7; *Stroschein Sh.* *Reconfiguring State – Minority Negotiations for Better Outcomes // Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks / T.H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi (eds.).* Oxford: Oxford University Press, 2015. P. 19–30.

измерений: политические/культурные и территориальные/внетерриториальные. Так, автономия может подразумевать наделение сообществ<sup>1</sup> определенными политическими правами или же, напротив, предоставление им возможности самостоятельно решать вопросы культуры. Автономия может иметь четко зафиксированные территориальные границы – в этом случае особый статус будет распространяться строго на определенной территории. В то же время сообщества могут получить право на самоуправление вне зависимости от места проживания их членов, т. е. без привязки к конкретной территории. В целом, можно выделить четыре типа автономии: (1) политические территориальные, (2) политические внутритерриториальные, (3) культурные территориальные и (4) культурные внутритерриториальные.

Первый тип – политические территориальные автономии – лучше всего иллюстрируют субъекты в федеративных государствах. Однако формирование территориальных автономий далеко не всегда влечет за собой становление федерации. Так, национальные/этнические меньшинства или коренные народы могут быть наделены правом широкого политического самоуправления в регионах своего проживания. Тогда зачастую происходит «федерализация» не всей страны, а только части ее территории. В некоторых случаях образование политических территориальных автономий может привести к формированию так называемого форалистического федерализма<sup>2</sup>, как, например, в Испании.

Второй тип – политические внутритерриториальные автономии – встречается очень редко. На европейском континенте, пожалуй,

---

<sup>1</sup> Во многих случаях автономными правами наделяются не группы (сообщества), а конкретные индивиды, принадлежащие к ним. Поэтому нередко можно встретить выделение личной автономии в качестве отдельного типа. Однако даже тогда, когда права предоставляются лицам, принадлежащим к определенной группе, именно групповая принадлежность оказывается основанием для наделения автономным статусом. Поэтому, упрощая, я буду говорить о сообществах (общностях), которые получают автономию, и в тех случаях, когда законодательно права предоставляются их членам.

<sup>2</sup> Термин «форалистическое устройство» был введен Д.Дж. Элейзером. Он происходит от испанского слова *fuero*, означавшего наделение определенных городов или регионов особыми привилегиями. Д.Дж. Элейзер называл форалистическим такое территориальное устройство, которое возникает в результате заключения двусторонних соглашений между центральным правительством и конкретными составными единицами (см.: *Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Политические исследования. 1995. № 5. С. 106–115*). В результате некоторые регионы оказываются в положении полноценных субъектов федерации, в то время как остальные части государства обладают лишь незначительным объемом властных полномочий.



единственным примером успешного функционирования таких автономий являются бельгийские языковые сообщества (фламандское, французское и германоязычное), имеющие статус субъектов федерации. Однако даже здесь предметы ведения и полномочий сообществ ограничиваются по большей части вопросами культуры, образования, средств массовой информации и спорта. Намного чаще в Европе встречаются культурные территориальные и культурные внетерриториальные автономии. Первые, как правило, являются результатом защиты национальных меньшинств от ассимиляции. Вторые имеют достаточно длительную историю своего существования и выросли из концепции национально-культурной автономии, разработанной в Австро-Венгрии, в монархии с «весьма пестрым в этническом и языковом отношении населением», в которой этносы «были зачастую расселены чересполосно и смешанно»<sup>1</sup>.

Концепция национально-культурной автономии зачастую связывается с именами К. Реннера и О. Бауэра, однако они не были в чистом виде ее авторами, а лишь придали идее «законченный вид и обеспечили большую известность»<sup>2</sup>. Австрийские социал-демократы стремились найти способ снижения межэтнической напряженности, которая могла «отвлекать» население от классово-вой борьбы. С точки зрения К. Реннера и О. Бауэра, необходимым являлось создание «такого устройства политической системы, которое сводило бы к минимуму столкновение „интересов“ различных этнических общностей и «давало возможность мирного и конструктивного разрешения противоречий». По их мнению, территориальное самоуправление таких общностей не способствовало разрешению существующих трений, а, напротив, могло спровоцировать «конфликты из-за статуса территорий и использования языков в органах власти и публичных учреждениях»<sup>3</sup>. Поэтому они предлагали вывести вопросы образования и культуры из сфер государственного регулирования и передать их в ведение самих этнических общностей. Такой шаг, с точки зрения австрийских социал-демократов, должен был предотвратить политизацию культурных требований<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Осипов А.Г. Указ. соч. С. 34–35.

<sup>2</sup> Там же. С. 34.

<sup>3</sup> Там же. С. 37.

<sup>4</sup> Там же. С. 39.

Практическая реализация идеи национально-культурной автономии предполагала создание так называемого национального кадастра – поименного списка всех членов той или иной этнической общности, «желающих участвовать в ее делах». Внесение в кадастр должно было осуществляться на основании заявлений индивидов об их этнической принадлежности. Учетные таким образом члены общности наделялись бы правами и обязанностями в культурной и образовательной сферах. Предполагалось, что сами кадастры станут основой для формирования национальных союзов как своего рода «коллективных индивидов». При этом «функции государства и национальных союзов должны были быть разделены». Следует подчеркнуть, что, «вопреки распространенному стереотипу», К. Реннер и О. Бауэр рассматривали национально-культурную автономию не как полную замену, а как дополнение к территориальной автономии. Так, «они не отрицали необходимости совершенствования территориального деления таким образом, чтобы оно учитывало расселение разных этнических групп»<sup>1</sup>.

Как уже было отмечено, коренные народы имеют право на самоопределение, реализуемое преимущественно в виде предоставления им автономии. Автономия коренных народов является территориальной, поскольку одной из основных целей ее создания служит сохранение традиционной среды обитания этих групп населения. Поскольку речь в данном случае идет о реализации права на самоопределение, то автономии такого типа, как правило, являются и политическими, т. е. выходящими за рамки обычного администрирования. В то же время национальные/этнические меньшинства не имеют права на самоопределение, поэтому предоставление им любой из форм автономии является решением центральных органов управления стран, на территории которых они проживают.

Международные механизмы принуждения государств к наделению этнических общностей правом автономного управления до сих пор развиты достаточно слабо. Международные организации могут в подавляющем большинстве случаев лишь предлагать своим странам-членам предоставлять национальным меньшинствам автономный статус. Иллюстрацией этому являются уже упоминавшиеся Лундские рекомендации ОБСЕ<sup>2</sup>. Однако международное давление все же способствовало

---

<sup>1</sup> *Осинов А.Г.* Указ. соч. С. 37–38.

<sup>2</sup> Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни. Выпущены в сентябре 1999 г. Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств ОБСЕ.

решению проблем меньшинств в некоторых европейских странах. Например, наделение автономией Аландских островов произошло при активном участии Лиги Наций. ООН сыграла важную роль в предоставлении в 1972 г. автономии Южному Тиролю<sup>1</sup>.

Иногда государства вынуждены идти на уступки и не препятствовать созданию и/или функционированию автономных институтов в результате исполнения решений Европейского суда по правам человека. Так, в деле Сериф против Греции (*Serif v. Greece*) речь шла о праве мусульманского населения Греции самостоятельно избирать муфтия, исполняющего не только религиозные, но и судебные функции. Центральные органы управления государства в 1990-х гг. отменили выборы, заменив их процедурой назначения муфтия президентом. В декабре 1999 г. суд вынес решение в пользу истца, восстановив тем самым за мусульманским меньшинством Греции право на такую форму самоуправления<sup>2</sup>. В ряде случаев вопрос о предоставлении автономии той или иной группе населения может решаться и посредством заключения двусторонних межгосударственных договоров<sup>3</sup>. Речь здесь идет о меньшинствах, являющихся частью более крупных национальных сообществ, «материнские» государства которых влияют на формирование политических курсов стран их постоянного проживания.

Вопрос о предоставлении меньшинствам права на автономный статус не является новым для европейского континента. В конце XIX – начале XX в., в период активного национального строительства в Старом Свете, многие державы сталкивались с требованиями если не полной независимости, то широкой политической автономии со стороны различных групп населения. Однако такие требования, носившие политический характер, исходили от националистических движений, целью которых было становление национальной государственности (или протогосударственности). Другими словами, речь в данном случае шла о нациях (или потенциальных нациях), но не о национальных/этнических меньшинствах, независимо от численности группы населения, выдвигавшей требования политической самостоятельности.

Активный процесс национального строительства в Европе способствовал формированию достаточно устойчивого представления о том,

---

<sup>1</sup> Kymlicka W. Op. cit. P. 33.

<sup>2</sup> Kovács P. Questions and Answers on Minority-Related Autonomy Issues (Summary and Comments) // *Minority Governance in Europe* / K. Gál (ed.). Budapest: LGI/ECMI, 2002. P. 343.

<sup>3</sup> Vizi B. Minority Groups and Autonomy from an International Political Perspective // *Minority Governance in Europe* / K. Gál (ed.). Budapest: LGI/ECMI, 2002. P. 51.

что территориальные политические автономии этнических меньшинств представляют угрозу для территориальной целостности<sup>1</sup>. В связи с этим государства стараются избегать именно такого типа автономии для проживающих на их территориях национальных меньшинств, опасаясь, помимо прочего, и «эффекта домино», т. е. роста числа аналогичных требований со стороны других этнических групп, населяющих страну. В то же время территориальная автономия (как политическая, так и культурная) имеет ряд недостатков и для самих меньшинств.

В аналитической литературе можно встретить, как минимум, три основных минуса территориальной автономии. Во-первых, существует опасность замыкания меньшинства на делах своей территории в ущерб участию в общегосударственном управлении. Во-вторых, территориальная автономия позволяет обеспечивать реализацию прав только тех членов меньшинства, которые живут в определенном регионе. И напротив, представители других групп населения, проживающие в автономном образовании, получают возможность использовать преимущества особого статуса территории<sup>2</sup>. В-третьих, в силу миграционных процессов состав населения автономии может сильно измениться. И те, кто прежде составляли большинство на определенной территории и для кого эта автономия задумывалась, могут стать меньшинством. В итоге автономия потеряет свой смысл<sup>3</sup>.

Не является панацеей и внетерриториальная автономия. Несмотря на явные преимущества такой модели как для государств (отсутствие угрозы для политического единства), так и для членов самой общности (выгодополучателями в данном случае являются все ее члены, а не только те, кто проживают в определенном регионе), ее функционирование сопряжено с рядом сложностей. Так, в идеале все представители той или иной общности должны быть членами соот-

---

<sup>1</sup> Однако, как показывает политическая практика, такие опасения далеко не всегда являются оправданными. Даже формирование устойчивого регионального сообщества в границах автономного образования не обязательно представляет собой угрозу для территориальной целостности. Региональная идентичность угрожает национальному государству только в том случае, если одним из основных элементов оказывается восприятие центральных органов управления и нации в целом в качестве «чужих». Тогда формирование региональных сообществ может привести в перспективе либо к эрозии уже существующей национальной государственности, либо к провалу национального строительства в той или иной стране. (Подробнее об этом см.: *Ноженко М.* Региональные сообщества в национальных государствах: угроза мнимая или реальная? // *Неприкосновенный запас*. 2013. № 91 (5). С. 33–42.)

<sup>2</sup> Brunner G., Küpper H. Op. cit. P. 22.

<sup>3</sup> Lapidoth R. Op. cit. P. 40.

ветствующей ассоциации. Однако такой сценарий представляется маловероятным. Во-первых, нередко индивиды сталкиваются с проблемой самоидентификации: они могут иметь множественную идентичность или же вообще не идентифицировать себя с определенной этнической общностью. Во-вторых, вступление в ассоциацию на добровольной основе может привести к тому, что многие представители общности не станут ее членами. В результате лишь активисты, вступившие в ассоциацию, будут заявлять о своих требованиях и интересах, говоря при этом от лица всего сообщества. В-третьих, существует угроза, что представители большинства могут выдавать себя за членов меньшинства либо с целью получения определенных персональных выгод, либо для дискредитации меньшинства<sup>1</sup>.

В целом, не существует одной, универсальной модели автономии, которая могла бы быть применена везде. В каждом конкретном случае приходится учитывать исторические, географические, культурные и экономические факторы. Помимо этого, становление автономии происходит постепенно и во многом зависит от общественного мнения<sup>2</sup>. При этом государства не обязательно выбирают только один из типов автономии – территориальную или внетерриториальную. Возможной является и комбинация обоих типов в границах одной страны для разного типа этнических общностей. Более того, на территории, где проживают представители меньшинства, которые, однако, не составляют большинства ее населения, может быть установлен мультиэтнический режим управления. При таком режиме представители всех групп населения территории вовлечены в процесс управления. Примером такого мультиэтнического управления является двуязычный регион Брюссель<sup>3</sup>.

В современной России формально существуют и территориальная политическая, и внетерриториальная культурная автономии для численно не доминирующих этнических общностей. Первая представлена субъектами федерации, сформированными на основе национально-территориального принципа (республики, автономная область и автономные округа). Такие административные единицы являются наследием советского прошлого – во многом уникальной системы этнического федерализма. Большевики изначально негативно относились к внетер-

---

<sup>1</sup> Brunner G., Küpper H. Op. cit. P. 27–28.

<sup>2</sup> Csurgai G. Geopolitical Aspects of the Minority Question in Central and South Eastern Europe // Minority Governance in Europe / K. Gál (ed.). Budapest: LGI/ECMI, 2002. P. 66.

<sup>3</sup> Brunner G., Küpper H. Op. cit. P. 23–24.

риториальной автономии, которую австрийские социал-демократы, напротив, считали одним из эффективных способов решения «национального вопроса». В связи с этим в СССР укрепилось представление о территориальной автономии как единственной форме поддержки недоминирующих этнических общностей.

В то же время советский этнический федерализм обнажил и основные недостатки территориальных автономий. Так, число этнических общностей в СССР было несоизмеримо больше количества национально-территориальных образований. Таким образом, далеко не все этнические общности могли воспользоваться преимуществами созданной системы управления. Позитивная дискриминация «титულных национальностей», общностей, которые получили право на территориальную автономию, зачастую влекла за собой ущемление в правах «нетитулного» населения<sup>1</sup>. При этом в ряде случаев представители «титулных национальностей» не составляли численного большинства в том или ином автономном образовании. Наконец, возможность самоуправления получили только те члены этнических общностей, которые проживали в «своем» национально-территориальном образовании.

В постсоветской России обращение к идее национально-культурной автономии было связано с необходимостью защиты культурных интересов «нетитулного» населения автономий, а также с критикой как системы этнического федерализма, так и советской национальной политики в целом<sup>2</sup>. В результате в 1996 г. был принят Федеральный закон «О национально-культурной автономии»<sup>3</sup>, исходивший из представления, что вопрос культурного развития этнических общностей должен решаться посредством гражданской самоорганизации. Согласно этому закону, национально-культурная автономия (НКА) представляет собой форму «нацио-

---

<sup>1</sup> С одной стороны, выделение в составе населения определенной группы – «титулной национальности» – позволяло решить уже отмечавшуюся проблему использования представителями других групп, проживающих в автономном образовании, преимуществ особого статуса территории. С другой стороны, такое решение вело к неравноправию, негативные эффекты которого четко обозначились в СССР и ряде бывших союзных республик, включая Россию, в период перестройки и в первое постсоветское десятилетие. Многие важные политические решения в бывших союзных и автономных республиках принимались в интересах не всего населения, а только «титулных национальностей», что нередко приводило к дискриминации остальных групп населения. Примерами здесь могут служить как сложная процедура натурализации в постсоветских Латвии и Эстонии, так и «этнизация» элит ряда республик в составе Российской Федерации.

<sup>2</sup> *Осинов А.Г.* Указ. соч. С. 56–57.

<sup>3</sup> Федеральный закон № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» от 17.06.1996.

нально-культурного самоопределения граждан РФ, относящих себя к определенным этническим общностям»<sup>1</sup>. Однако институт НКА до сих пор очень слабо развит в России и в существующем виде не является реальной формой автономии меньшинств<sup>2</sup>.

В целом, «автономия меньшинств не является ни панацеей, ни ящиком Пандоры». Это правовой инструмент, который используется рядом стран. И, как любой инструмент, он требует постоянной наладки<sup>3</sup>. Государства могут наделять меньшинства правом обладания как территориальной, так и внетерриториальной автономией, исходя из конкретных обстоятельств. В большинстве случаев решения по поводу автономии принимаются странами самостоятельно, однако иногда международные организации и институты могут влиять на процесс их принятия. В то же время международное влияние оказывается здесь не слишком значимым и имеет в большинстве случаев скорее рекомендательный, чем обязательный характер.

*Вопрос об автономии национальных/этнических меньшинств является одним из ключевых элементов формирования курсов национальной политики во многих европейских государствах. Поэтому ему уделяется особое внимание со стороны как политических акторов, так и аналитиков. И те и другие пытаются обозначить преимущества и недостатки возможных форм автономии, стараясь найти оптимальное решение для каждого конкретного случая. В то же время продолжают сохраняться и исторически сформировавшиеся представления относительно типов автономии. Эти стереотипы накладывают отпечаток на принимаемые решения и затрудняют выбор наиболее эффективной модели. Так, «идея „внутреннего самоопределения“ исчезла из дебатов о „европейских стандартах“ прав меньшинств» в начале 1990-х гг. во многом потому, что наделению меньшинств территориальной политической автономией активно сопротивлялись многие государства бывшего Восточного блока. Руководства этих стран рассматривали такую форму автономии как возможный источник дестабилизации и эскалации внутренних конфликтов. Такие опасения были свойственны и ряду западных стран»<sup>4</sup>.*

---

<sup>1</sup> *Осипов А.Г.* Указ. соч. С. 83.

<sup>2</sup> Подробнее о принятии закона и его применении см. в главе 1.2.

<sup>3</sup> *Kovács P.* Op. cit. P. 348.

<sup>4</sup> *Kymlicka W.* Op. cit. P. 21.

## Итоговые замечания

Для анализа курсов национальной и миграционной политики важными являются такие понятия, как «этническая общность», «нации», «народы», «коренные народы», «национальные/этнические меньшинства» и «автономия». При этом не все эти понятия имеют четкие определения как в научной литературе, так и в политической практике.

Так, термин «этническая общность» хотя и присутствует в ряде нормативных документов, но не проясняется в них. Более того, даже в среде ученых нет консенсуса о природе такого типа сообществ. В то же время можно выделить, по меньшей мере, две ключевые характеристики этносов – как (1) *неполитических* сообществ, члены которых (2) *идентифицируют себя и идентифицируются другими* в качестве самостоятельной этнической общности. Именно в этом значении термин «этнос» («этническая общность/группа») будет использоваться в настоящем учебном пособии.

В противоположность этносам нации и народы являются примерами сообществ *политических*, о чем свидетельствует наделение их правом на *самоопределение*. Несмотря на отсутствие четкого разграничения между этими двумя типами сообществ, можно взять за основу следующий постулат: *все нации являются народами, но не все народы – нации*. Это связано с тем, что нации всегда если не обладают собственной государственностью/широкой политической автономией, то стремятся к ней, в то время как народы могут находиться в иностранной или колониальной зависимости, не выдвигая при этом требований политической самостоятельности. Так, согласно международному праву, к формам народного самоопределения относятся: «создание суверенного и независимого государства»; «свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним»; «установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом»<sup>1</sup>. Из этого следует, что народы, как и нации, обладают возможностью создавать собственные государства и осуществлять ирредентистские проекты. В то же время последняя из указанных форм подразумевает, что народы могут по своему усмотрению не только не создавать собственные государства, но и не

---

<sup>1</sup> Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН. Принята резолюцией 2625 (XXV) ГА ООН от 24.10.1970.



обретать политической автономии, что противоречит самой идее нации.

Таким образом, нации уже самоопределились, как правило, в форме суверенного государства (либо активно стремятся к независимости). Народам, напротив, самоопределение может еще предстоять. Помимо этого нации являются не только политическими, но и культурными сообществами, что означает культурную унификацию их членов. Народы, напротив, могут быть гетерогенны в культурном плане.

И нации, и народы являются *территориальными* сообществами. Это связано с тем, что сама концепция самоопределения в идеале подразумевает обладание если не государственностью, то широкой территориальной политической автономией. В связи с этим нередко граждане государств называются либо народом, либо нацией.

В Российской Федерации ясного разграничения между народом и нацией также не существует. С одной стороны, граждане России именуется «многонациональным народом» (действующая Конституция). С другой стороны, в том же Основном Законе речь идет и о народах Российской Федерации. В принятых недавно нормативных документах сообщество сограждан именуется «народом Российской Федерации» и одновременно «российской нацией», а этнические общности – народами. Ни в одном отечественном нормативном акте для тех групп населения, которые определяются как народы РФ (во множественном числе), не прописано право на самоопределение. Народы России, согласно законодательству, являются не политическими, а культурными сообществами<sup>1</sup>, что идет вразрез с установившимся в международном праве пониманием термина «народ».

В учебном пособии мы будем понимать под «нацией» одновременно политическое и культурное сообщество, основной формой существования которого являются национальные государства. Последние представляют собой особый тип современной государственности, стремящейся к культурной однородности своих граждан. Термин «народ» мы преимущественно будем использовать для обозначения всех граждан того или иного государства, вне зависимости от того, является ли государство национальным или нет. Однако при цитировании этот термин будет использо-

---

<sup>1</sup> Иллюстрацией этому может служить название уже упоминавшейся федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 гг.)».

ваться в том значении, какое заложили в него авторы документов, правовых актов, научных статей и т. д.

Еще больший разрыв между российским законодательством и международным правом обнаруживается в трактовках понятия «коренной народ». В сегодняшней России к коренным народам относят все этнические общности, которые сыграли историческую роль в становлении государственности. В международной практике, напротив, коренными считаются народы, которые когда-то были колонизированы/завоеваны, но сохранили, живя в инокультурном окружении, свои характерные культурные черты и идентичность. С конца 1980-х гг. основным вектором политики в отношении таких сообществ является помощь в сохранении их культурных традиций и среды обитания. С 2007 г. одним из основных механизмов для этого стало самоопределение в форме территориальной политической автономии. В связи с этим мы будем использовать термин «коренной народ» в тех значениях, в которых этот термин применяется в том или ином контексте.

Понятие «национальное/этническое меньшинство» не определено в международном праве. Более того, зачастую в нормативных актах речь идет не о сообществах, а о лицах, принадлежащих меньшинствам. Несмотря на то что в международных документах прописаны основные принципы политики в отношении этих групп населения, каждое государство само наполняет смысловым содержанием термин «национальное/этническое меньшинство» и, следовательно, определяет те общности, к которым данный термин может быть применен. Результатом этого является в том числе и непризнание рядом стран самого факта наличия меньшинств на своей территории.

Тем не менее, как правило, сообщество, чтобы рассматриваться в качестве меньшинства, должно обладать следующими характеристиками: (1) его члены должны иметь гражданство страны своего проживания, (2) иметь культурные отличия от остального населения и (3) стремиться эти отличия сохранить, а также (4) не иметь (численного) доминирования. Мы будем применять термин «национальное/этническое меньшинство» для сообществ, имеющих все эти четыре признака.

Для европейских стран важной отличительной чертой национальных/этнических меньшинств является их историческая связь с территорией государства. В связи с этим в странах Старого Све-

та национальная политика, как правило, направлена только на «традиционные» группы населения, оставляя за скобками сообщества мигрантов («новые» меньшинства). «Новые» меньшинства зачастую становятся объектами миграционной политики (или интеграционной политики как самостоятельного политического курса). В то же время, как будет показано далее, в отношении их в ряде случаев применяются и мультикультурные принципы.

В отличие от коренных народов, даже «традиционные» меньшинства не имеют права на самоопределение. Они наделяются преимущественно правами в культурной сфере, позволяющими поддерживать языки, традиции, религиозные практики и пр. Современные государства стараются избегать наделения меньшинств территориальной политической автономией, усматривая в последней потенциальную опасность для территориальной целостности. Таким образом, национальные/этнические меньшинства выступают зачастую в качестве объектов государственной политики, но, как правило, сами не являются сообществами политическими. Эта особенность будет учтена при описании курсов национальной и миграционной политики.

## *Часть 1*

# **НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ГОСУДАРСТВАХ ЕВРОПЫ**

Курсы национальной политики как системы государственных мер, направленных на поддержку представителей недоминирующих этнических общностей, существуют не во всех странах Европы. Более того, некоторые государства вообще не признают факта проживания на своей территории этнических/национальных меньшинств. Наличие или отсутствие курсов национальной политики в конкретной стране равно как и уровень поддержки недоминирующих этносов во многом зависят от сложившихся моделей взаимоотношений этнического большинства и меньшинств. Существенную роль здесь играют и активность самих численно не доминирующих этнических общностей, а также позиция «материнских» государств.

Тем не менее подавляющее большинство государств современной Европы признают за представителями меньшинств право на культурное отличие и нередко оказывают государственную поддержку в сохранении и развитии их идентичностей. Несмотря на то что объем мер поддержки определяют сами страны, в течение последних трех десятилетий были разработаны и «европейские стандарты» защиты недоминирующих этнических общностей. Такие стандарты содержат в том числе Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств и Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, разработанные Советом Европы. Государства, ратифицировавшие эти документы, берут на себя обязательства осуществлять поддержку лиц, принадлежащих к меньшинствам.

В главе 1.1, во-первых, рассмотрены модели демократии, определяющие систему взаимоотношений этнического большинства и меньшинств. Эти модели проиллюстрированы примерами европейских государств, которые в силу определенных обстоятельств выбрали (зачастую вынужденно) тот или иной способ управления по-

лиэтническими обществами. Такой выбор зачастую зависел от процесса национального строительства, который во многих европейских странах начался уже в 19-м столетии. Во-вторых, в главе описана история выработки международных принципов защиты меньшинств, берущих свое начало от межгосударственных договоров. Особое внимание уделено системе поддержки национальных меньшинств, созданной Лигой Наций, а также тем международным нормам, которые сложились после Второй мировой войны, благодаря деятельности ООН, ОБСЕ, Совета Европы и отчасти Европейского союза. В-третьих, в главе 1.1 представлены и основные инструменты защиты меньшинств, применяемые на настоящий момент в Старом Свете.

В главе 1.2 речь идет о становлении курсов национальной политики в России. Отечественный случай формирования государственной политики в отношении численно не доминирующих этнических общностей выбивается из общеевропейского ряда, что во многом обусловлено спецификой Российской империи, в которой процессы национального строительства начались намного позже большинства государств Старого Света. В начале главы дана характеристика имперской политики в отношении инородцев, которую нельзя назвать национальной политикой в том понимании этого термина, которое было взято за основу в настоящей книге. Однако формирование оппозиционных национализмов в начале XX в. привело к включению большевиками вопроса о национальном самоопределении в свою политическую программу. В главе 1.2 представлен анализ советской национальной политики, приведшей к формированию уникальной по своим масштабам системы этнического федерализма. Советская национальная политика продолжала оказывать влияние и на политический курс в постсоветской России, особенно в течение 1990-х гг. Анализу того, каким образом формировался курс национальной политики в Российской Федерации, насколько он был подвержен влиянию прошлого и какую роль в нем играли изменения внутривнутриполитической ситуации и международные обязательства, посвящена заключительная часть главы 1.2.

## *Глава 1.1*

# **Модели управления этническим многообразием и международные механизмы защиты меньшинств в Европе**

*Мария Ноженко*

Население подавляющего большинства современных государств не является однородным в культурном, языковом, религиозном и конфессиональном планах. Так, к концу XX в. на территории стран – членов ООН проживали около 8 тыс. различных культурных общностей<sup>1</sup>. В связи с этим органам власти современных государств приходится учитывать в своей политике фактор гетерогенности населения и искать максимально эффективную, с их точки зрения, модель управления.

Вопрос о том, что делать с неоднородностью населения, не является новым. Политические теоретики и философы в большинстве своем склонялись к необходимости создания институциональных структур, которые бы отвечали за различные аспекты взаимоотношений между большинством и меньшинствами<sup>2</sup>. Однако в силу целого ряда причин многие страны долгое время старались избегать формирования подобных структур и проводили политику культурной унификации. В государствах Западной Европы начиная с XIX в. такой подход зачастую был обусловлен процессом национального строительства, осуществлявшимся под лозунгом «одно государство, одна нация, один язык». Ситуация начала постепенно меняться после Второй мировой войны, когда на повестку дня встал вопрос о недопустимости насильственных методов гомогенизации населения, таких, как геноцид, депортации и принудительная ассимиляция. В это же время стали формироваться международные стандарты

---

<sup>1</sup> *Addis A.* On Human Diversity and the Limits of Toleration // *Ethnicity and Group Rights / I. Shapiro, W. Kymlicka (eds.).* NY, London: New York University Press, 1997. P. 112.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 115.

прав человека, исключаящие в том числе расовую, этническую, религиозную и другие формы дискриминации. Актуальность приобрел и вопрос о признании прав меньшинств на сохранение своей самобытности.

Изменению отношения стран Западной Европы к проживающим на их территории меньшинствам способствовали три основных фактора. Во-первых, демография: постепенно исчезла иллюзия того, что меньшинства растворятся в основной массе населения. Напротив, прирост численности у меньшинств во многих случаях превосходил аналогичный показатель у доминирующих общностей<sup>1</sup>. Во-вторых, революция в развитии прав человека привела к формированию правового сознания. Так, в современной Европе идея равенства индивидов не вызывает вопросов, и многие представители меньшинств настаивают на действительном равенстве с большинством. Это принципиально новая черта, поскольку прежде меньшинства никогда не апеллировали к правам человека и равенству в правах, а исходили из идеи «привилегий»<sup>2</sup>. В-третьих, демократия наделила меньшинства правами голоса и политической мобилизации. Более того, она предоставила им возможность участия в процессе принятия решений<sup>3</sup>.

В начале 1990-х гг. вопрос о правах меньшинств приобрел на европейском континенте особую остроту в связи с падением социализма в странах бывшего Восточного блока, с разрушением биполярной геополитической системы и вызовами мультикультурализма<sup>4</sup>. Наибольшую сложность представляла собой ситуация в Юго-Восточной и Центральной Европе, где зачастую невозможным является проведение государственных границ в соответствии с линиями этнического размежевания по причине дисперсного расселения этносов<sup>5</sup>. Таким образом, страны Старого Света были вынуждены искать демократические способы управления гетерогенными обществами и уделять внимание запросам, исходившим от численно не доминирующих групп.

В настоящей главе, во-первых, кратко охарактеризованы основные модели демократического решения проблем этнически гетерогенных обществ на европейском континенте. Во-вторых, в ней представлен

---

<sup>1</sup> *Kymlicka W.* Multiculturalism and Minority Rights: West and East // *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. 2002. Issue 4. P. 7.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 7–8.

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 8–9.

<sup>4</sup> *Addis A.* *Op. cit.* P. 117.

<sup>5</sup> *Csurgai G.* Geopolitical Aspects of the Minority Question in Central and South Eastern Europe // *Minority Governance in Europe* / K. Gál (ed.). Budapest: LGI/ECMI, 2002. P. 61.

исторический обзор становления международных норм защиты национальных меньшинств. В-третьих, в главе дан обзор деятельности ключевых международных и наднациональных организаций в сфере выработки стандартов защиты этнических меньшинств.

### **Политизация этнической неоднородности: демократические модели управления многосоставными обществами**

Основная сложность при выработке подхода к управлению любыми полиэтническими обществами состоит в неразрешимости «дилеммы отличия», сформулированной М. Миноу. Суть этой дилеммы заключается в том, что подчеркивание отличий той или иной группы от остального населения может стать основой для стигматизации. В то же время, когда существующие отличия остаются без внимания, это также может приводить к стигматизации. Поэтому стигма отличий может возникнуть в результате как игнорирования разницы, так и фокусирования на ней<sup>1</sup>. Так, с одной стороны, дискриминация на основе принадлежности к определенной общности (например, геноцид или сегрегация) говорит о необходимости защиты групповых прав. С другой стороны, сам принцип разделения населения на группы на основании определенных признаков (например, расовых или этнических) облегчает осуществление в отношении представителей таких групп репрессивных мер.

В связи с этим одним из первых прав меньшинств является право на ассимиляцию, выступающее в качестве имплицитного условия продуктивного использования отличий. В противном случае начинает действовать логика отгораживания, которая противоречит демократии и имеет своим крайним выражением систему апартеида<sup>2</sup>.

Сама по себе этническая неоднородность населения не является проблемой для функционирования государств. Сложности возникают при политизации объективно существующих различий. Такая политизация может быть следствием целого ряда процессов – от национального строительства до становления правового сознания.

---

<sup>1</sup> Marko J. General Presentation on the Representation and Participation of National Minorities in Decision-Making Process // Participation of National Minorities in Decision-Making Process: Seminar Held in Brdo, Slovenia, 1–2 December 1997. Brdo, 1997. P. 13.

<sup>2</sup> Fenet A. The Question of Minorities in the Order of Law // Minority Peoples in the Age of Nation-States / G. Chaliand (ed.). London: Pluto Press, 1989. P. 33.



Другими словами, в силу определенных обстоятельств изначально неполитические этнические различия становятся поводом для мобилизации и основой политических требований. Например, определенная группа, сопротивляясь культурной унификации, проводящейся под лозунгом национальной консолидации, начинает требовать признания своих отличий и создания механизмов для их защиты. Проводниками и выразителями таких требований могут служить политические партии и/или общественные движения.

В политологии и политической социологии для описания обществ, в которых линии языкового, этнического, религиозного и/или конфессионального размежевания совпадают с границами политического противостояния, используются разные термины: «этнически сегментированное общество» (*ethnically segmented society*), «многонациональная полития» (*multinational polity*), «сильно разделенное общество» (*deeply divided society*) или «многосоставное общество» (*plural society*)<sup>1</sup>. В то же время большинство исследователей отдают предпочтение понятию «многосоставное общество», части которого называют сегментами. Сегменты разделены границами политической борьбы. Однако изначально, до политизации, между будущими сегментами существовали различия, имевшие лингвистическую/этническую/религиозную/конфессиональную основу.

В аналитической литературе можно встретить упоминание нескольких базовых моделей управления многосоставными обществами. В целом, аналитики выделяют пять основных типов: *разделение* (*partition*), *этническая демократия*, *сообщественная демократия* (*consociational democracy*), *либеральная демократия*, а также *мультикультурная демократия*<sup>2</sup>.

### **Разделение**

Разделение исходит из идеи самоуправления меньшинств и подразумевает либо отделение с целью образования независимого государства или реализации ирредентистского проекта (т. е. сепарации или сепарацию), либо политическое размежевание (выделение особых самоуправляющихся регионов внутри страны) и поэтому, как

---

<sup>1</sup> Schmeckener U. Minority Governance between Self-Rule and Shared-Rule // Minority Governance in Europe / K. Gál (ed.). Budapest: LGI/ECMI, 2002. P. 352.

<sup>2</sup> Smooha S., Hanf T. Conflict-Regulation in Deeply Divided Society // Ethnicity / J. Hutchinson, A.D. Smith (eds.). Oxford, NY: Oxford University Press, 1996; Smooha S. The Model of Ethnic Democracy. ECMI Working Paper. No. 13. Flensburg: ECMI, 2001.

правило, рассматривается как наиболее проблемная модель. Так, при сецессии и сепарации нарушается территориальная целостность страны<sup>1</sup>. И при отделении, и при политическом размежевании почти всегда возникает проблема проведения новых политических границ в соответствии с ареалом проживания членов определенных общностей. Зачастую представители того или иного сегмента расселены дисперсно. Даже в ситуации, когда большинство из них проживают в определенном регионе, некоторые представители сегмента все равно окажутся за пределами вновь созданного государства или автономии. К тому же не все члены общности, даже если у них есть такая возможность, желают обособления. Часть их стремится к полному и равноправному участию в социальной и политической жизни страны<sup>2</sup>.

В то же время некоторые исследователи рассматривают разделение как одну из наиболее благоприятных моделей решения проблемы многосоставных обществ. В результате наделения определенных этнических общностей политической автономией происходит формирование модели управления, которую В. Кимлика назвал «многонациональным федерализмом». С его точки зрения, эта модель имеет пять основных достоинств: (1) мир и безопасность (предотвращает терроризм и насилие со стороны меньшинств); (2) демократия (реализация принципа «избирательные бюллетени, а не пули»<sup>3</sup>); (3) защита индивидуальных прав; (4) экономическое процветание; (5) межгрупповое равенство (равенство между большинством и меньшинством)<sup>4</sup>.

В то же время автор признает и два существенных недостатка «многонационального федерализма». Во-первых, он не способствует налаживанию межгрупповых отношений между большинством и меньшинством, конструктивному культурному обмену. Такие отношения оказываются сильно политизированными, поэтому контакты в большинстве случаев принимают форму переговоров или «торга», а не глубокого культурного обмена или общей дискуссии. В результате возникает то, что некоторые авторы описывают как «параллельное общество» или даже как «два одиночества» (*two soli-*

---

<sup>1</sup> Подробный анализ причин сецессионных требований и реакции на них со стороны европейских государств представлен в главе 2.1.

<sup>2</sup> *Addis A. Op. cit. P. 113.*

<sup>3</sup> В английском языке это выражение построено на игре слов, которая теряется при переводе: *ballots not bullets*.

<sup>4</sup> *Kymlicka W. Op. cit. P. 10–11.*

*tudes*). Во-вторых, многонациональный федерализм не снимает с повестки дня вопрос о сецессии. Напротив, он усиливает его мобилизационные возможности<sup>1</sup>.

Политическое размежевание в виде территориальной политической автономии, как уже было отмечено во введении, может привести к формированию в будущем сецессионных требований и к массовой поддержке таких установок. Одним из примеров этого является случай Шотландии, который подробно рассмотрен в главе 2.1. Так, сепаратистские идеи, изначально не имевшие популярности среди населения этой части Соединенного Королевства, стали обретать все больше и больше сторонников после предоставления широкой автономии региону в результате деволюции<sup>2</sup>.

Еще одним ярким примером европейского государства, в котором была реализована модель разделения в форме политического размежевания, является Испания. В этой стране предоставление меньшинствам политической автономии в течение XX в. происходило дважды: во времена Второй Республики (1931–1939 гг.) и в период демократических преобразований после смерти диктатора Ф. Франко. Так, Конституция Испании, принятая в 1931 г., подразумевала самоуправление для трех «исторических регионов» – Каталонии, провинций басков и Галисии. Каталония, объединенная с Кастилией в 1469 г. в результате династического брака, на протяжении почти двух с половиной веков (до 1714 г.) имела широкую автономию, подразумевавшую наличие собственных валюты и налоговой системы, а также развитых политических, правовых и экономических институтов<sup>3</sup>. Испанские провинции, населенные басками, до второй половины XIX в. имели форальные права<sup>4</sup>, ликвидированные после начала процесса национального строительства по эталону жестко централизованного государства якобинского типа<sup>5</sup>. Галисия,

---

<sup>1</sup> *Kymlicka W.* Op. cit. P. 12–13.

<sup>2</sup> Деволюция – передача части властных полномочий от центральных органов управления региональным и/или местным органам власти. Подробнее об этом процессе и примере его протекания в Соединенном Королевстве см. в главе 2.1.

<sup>3</sup> *Connolly C. K.* Independence in Europe: Secession, Sovereignty, and the European Union // *Duke Journal of Comparative & International Law.* 2013. Vol. 24. No. 1. P. 55–56.

<sup>4</sup> Форальные права (от исп. *fuero* – привилегия, льгота) – особые права, предоставляемые территориям или социальным группам. В случае территорий обозначает «дарованные привилегии» в определенных сферах, например в сфере налогообложения.

<sup>5</sup> *Clark R.P.* Spanish Democracy and Regional Autonomy: The Autonomous Community System and Self-Government for the Ethnic Homelands // *Ethnoterritorial Politics, Policy, and the Western World* / J.R. Rudolph, R.J. Thompson (eds.). Boulder CO: Lynne Rienner, 1989. P. 31.

присоединенная к Кастилии в XI в., до конца XV в. обладала широким самоуправлением. Законодательное «восстановление» автономий для этих территорий во времена Второй республики было во многом обусловлено требованиями национальных движений каталонцев и басков, сформировавшихся и набравших силу в течение второй половины XIX – начала XX в. В результате на короткий период Каталония (с 1932-го по 1939 г.) и три провинции басков<sup>1</sup> (с 1936-го по 1939 г.) получили право на самоуправление. Процесс предоставления Галисии автономного статуса был прерван гражданской войной в Испании.

Во времена правления Ф. Франко были не просто упразднены созданные автономии, но и введены ограничения для использования каталанского и баскского языков в публичной сфере, включая школьное образование, книгопечатание и средства массовой информации<sup>2</sup>. Другими словами, произошла жесткая централизация государства и был взят курс на искоренение региональных (этнических) идентичностей. В связи с этим сопротивление диктатуре в среде каталонцев и басков было неразрывно связано с идеями национального освобождения. В результате к началу 1970 г. все антифранкистские силы в Каталонии объединились в Каталонскую ассамблею, выступавшую за самоуправление региона. В период диктатуры члены Баскской националистической партии создали организацию ЭТА (*Euskadi Ta Askatasuna*) – «Страна басков и свобода», имевшую своей целью вооруженное сопротивление режиму Ф. Франко и обретение басками государственной независимости<sup>3</sup>.

В 1975 г., после смерти диктатора, Испания встала на путь демократических преобразований. Создатели нового политического устройства должны были учитывать требования широкой политической автономии (и даже полной государственной независимости), исходившие от национальных движений в Каталонии и баскских про-

---

<sup>1</sup> Провинции Алава/Араба, Бискайя и Гипускоа, которые с 1982 г. составляют автономное сообщество Страна Басков.

<sup>2</sup> *Balcells A. Catalan Nationalism. Past and Present. Palgrave Macmillan UK, 1996. P. 144; Rial J. Spain: Regional Languages in a Lingua Franca Dominant State // Language Policy and National Unity / W.R. Beer, J.E. Jacob (eds.). New Jersey: Rowman and Allanheld Publishers, 1985. P. 101–102.*

<sup>3</sup> Националистическая программа ЭТА включала в себя не только сепессию, но и ирредентизм – объединение в одно независимое государства всех территорий традиционного проживания басков, находившихся в Испании и во Франции.

винциях<sup>1</sup>. В связи с этим изначально планировалось, что по аналогии с Соединенным Королевством процесс деволюции коснется только «исторических регионов» – Каталонии, испанских территорий, населенных басками, и Галисии<sup>2</sup>. В то же время многие политические акторы той поры рассматривали отход от жестко централизованной модели территориального устройства всего государства как один из важных шагов в избавлении от наследия Ф. Франко<sup>3</sup>. Промежуточным результатом демократизации и согласования интересов стало принятие в 1978 г. нового Основного Закона.

Конституция Испании, с одной стороны, провозгласила единство испанской нации, а с другой – закрепила право на самоуправление регионов и их сообществ<sup>4</sup>. Согласно ст. 143, возможность создавать собственные автономные сообщества получили все провинции с общими историческими, культурными и историческими признаками<sup>5</sup>. В Основном Законе четко закреплены исключительные предметы ведения центральных органов управления (ст. 149), в то время как объем полномочий автономных сообществ может варьироваться. Так, в ст. 148 перечислены предметы ведения, которые *могут быть* переданы сообществам. В связи с этим объем автономных прав, предоставляемых каждому конкретному сообществу, является результатом переговоров последнего с общегосударственными властями. В то же время в Дополнительных положениях прописано, что «Конституция охраняет и уважает исторические права форальных территорий»<sup>6</sup>.

Первыми правом на самоуправление воспользовались Каталония и баскские провинции. Уже в 1979 г. в них прошли референдумы по вопросу предоставления этим территориям автономного статуса. В Каталонии за самоуправление высказались почти 88% принявших участие в плебисците жителей региона, в баскских провинциях –

---

<sup>1</sup> После окончания диктатуры ЭТА не прекратила своей террористической деятельности, используя силовые методы борьбы против нового режима. Организация настаивала на идее независимости.

<sup>2</sup> Clark R.P. Op. cit. P. 24.

<sup>3</sup> Ibid. P. 16.

<sup>4</sup> Connolly C.K. Op. cit. P. 56.

<sup>5</sup> Испанская Конституция одобрена Генеральными кортесами на пленарных заседаниях Конгресса Депутатов и Сената 31.10.1978, утверждена испанским народом на референдуме 06.12.1978, подписана Е. В. Королем перед Генеральными кортесами 27.12.1978.

<sup>6</sup> Там же.

около 95%<sup>1</sup>. В следующем году состоялись первые выборы в автономные парламенты. В Каталонии лучший результат продемонстрировал националистический блок «Конвергенция и Союз», в баскских провинциях победу также одержали националисты. В обоих регионах общеиспанские партии не смогли заручиться серьезной электоральной поддержкой<sup>2</sup>. Параллельно с формированием автономных институтов происходил процесс переговоров по поводу объема полномочий, одним из центральных вопросов в котором являлось налогообложение<sup>3</sup>. В 1981 г. статус автономного сообщества обрела и Галисия, однако здесь на учредительных выборах в региональный парламент большинство мест получили общеиспанские политические партии<sup>4</sup>.

Вслед за «историческими регионами» процесс децентрализации затронул и другие территории Испании. «Застрельщиком» выступила Андалусия, получившая автономию в 1982 г. В настоящий момент в Испании существует 17 автономных сообществ и два автономных города, однако подавляющее большинство из них имеют статус «второго класса», что связано с существенной разницей в имеющихся объемах полномочий. В результате деволюции территориальное устройство Испании стало представлять собой модель, обозначенную Дж. Элейзером как «форалистическая»<sup>5</sup>. При таком устройстве сохраняются основные черты децентрализованного унитарного государства, однако некоторые регионы обладают полномочиями, сопоставимыми с теми, которые имеют субъекты федераций. Другими словами, политическое размежевание не превратило Испанию в федерацию<sup>6</sup>, но создало на ее территории несколько самоуправляющихся единиц, обладающих широкой политической и экономической автономией. При этом процесс пересмотра объема полномочий сообществ происходил на протяжении всех постфранкистских десятилетий и продолжается до сих пор.

---

<sup>1</sup> Clark R.P. Op. cit. P. 22.

<sup>2</sup> Ibid. P. 22.

<sup>3</sup> Ibid. P. 23.

<sup>4</sup> Ibid. P. 24.

<sup>5</sup> Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Политические исследования. 1995. № 5. С. 106–115.

<sup>6</sup> Подробнее о территориальном устройстве Испании см.: Хенкин С. Политико-территориальная модель Испании: старые проблемы и новые вызовы // Полития. 2018. № 4. С. 162–177.

Разделение, произошедшее в Испании после смерти Ф. Франко, выявило как основные достоинства, так и проблемные места такой модели. С одной стороны, оно привело к снижению радикальных сепаратистских настроений в Стране Басков. Потерявшая значительную общественную поддержку из-за своей террористической деятельности и эффективно преследуемая органами правопорядка не только Испании, но и соседней Франции, ЭТА объявила в 2011 г. об окончательном прекращении вооруженной борьбы, а в 2018 г. – о самороспуске<sup>1</sup>. Нынешнее руководство сообщества выступает за «выработку нового политического статуса автономии... на основе диалога между ключевыми политическими силами»<sup>2</sup>. Более того, согласно опросам общественного мнения, большинство жителей Страны Басков поддерживают идею сохранения их автономии в составе Испании при условии расширения объема самоуправления<sup>3</sup>.

С другой стороны, разделение позволило сформировать платформу для массовой поддержки сепаратистских установок в Каталонии. При этом важно подчеркнуть, что происходящие в этом автономном сообществе в течение последних десяти лет процессы во многом обусловлены не столько расширением полномочий, сколько их сокращением. Так, в 2005–2006 гг. в Каталонии проходил процесс наделения автономного сообщества новыми полномочиями, центральное место в котором занимали признание каталонцев нацией и вопросы налогообложения<sup>4</sup>. В то время общественная поддержка самой возможности сепарации не была значимой: согласно опросам, только 20,7% жителей региона поддерживали идею предоставления сообществам права на обретение независимости, 48% опрошенных выступали за право на дальнейшее расширение автономных полномочий, а 22,5% респондентов устраивало существующее положение дел<sup>5</sup>. Расширенные полномочия были закреплены в новом Уставе (Статуте) Каталонии, за который сначала проголосовали подавляющее большинство членов Женеалитета<sup>6</sup>, а затем – жителей региона.

---

<sup>1</sup> Хенкин С. Указ. соч. С. 169.

<sup>2</sup> Там же. С. 170.

<sup>3</sup> Там же. С. 170–171.

<sup>4</sup> Muro D. Territorial Accommodation, Party Politics, and Statute Reform in Spain // South European Society and Politics. 2009. Vol. 14. No. 4. P. 460.

<sup>5</sup> Хенкин С. Каталонский конфликт вчера и сегодня // Европа: вызовы сепаратизма. Актуальные проблемы Европы. ИНИОН РАН. 2015. № 1. С. 125.

<sup>6</sup> Женеалитет – высший орган самоуправления сообщества, включающий в себя парламент и Исполнительный совет Каталонии.

Однако в 2010 г. Конституционный суд Испании отменил ряд положений каталонского Устава, что вызвало рост недовольства и укрепление позиций сторонников независимости региона<sup>1</sup>. Более того, в ситуации усугубляющегося экономического кризиса Мадрид отказал Каталонии в расширении экономических полномочий автономного сообщества. В результате в начале 2013 г. Женералитет сообщества принял Декларацию о суверенитете, в которой было провозглашено право на определение политического будущего региона посредством плебисцита<sup>2</sup>. В январе 2014 г. Каталония направила в парламент Испании ходатайство о разрешении на проведение референдума о независимости. Однако Генеральные кортесы проголосовали подавляющим большинством голосов против предоставления сообществу такого права<sup>3</sup>. Несмотря на отсутствие согласия со стороны Мадрида, референдум о независимости Каталонии состоялся 1 октября 2017 г. Его проведение было признано властями Испании нелегитимным, а организаторы плебисцита были подвергнуты уголовному преследованию. В целом, испанский случай наглядно демонстрирует те ограничения, которые содержит в себе модель разделения.

Разделение нацелено на обособление меньшинств с целью сохранения их культурных отличий и предотвращения возможной ассимиляции со стороны большинства. Однако в политической практике существуют примеры, когда этническое большинство сознательно огораживает себя от меньшинств, чтобы не допустить привнесения инокультурных элементов в свою среду. В результате возникают системы управления, защищающие «этническое ядро» от возможного влияния меньшинств.

### ***Этническая демократия***

Этническая демократия представляет собой такой вид управления, при котором институционально закреплено доминирование одного этноса. Эта форма устройства имеет в своей основе гегемонный контроль (*hegemonic control*), устанавливаемый органами управления от имени одной этнической общности. В империях и авторитар-

---

<sup>1</sup> Хенкин С. Указ. соч., 2015. С. 129.

<sup>2</sup> Connolly C.K. Op. cit. P. 59.

<sup>3</sup> Duclos N. The Strange Case of Scottish Independence Referendum. Some Elements of Comparison between the Scottish and Catalan Cases // French Journal of British Studies. 2015. XX-2. P. 6–7.



ных режимах такой контроль осуществляется посредством доминирования и кооптации элит, однако он может присутствовать и в демократических обществах<sup>1</sup>. Современные этнические демократии являются именно демократиями, поскольку не подразумевают ограничений для граждан государства, не принадлежащих к «этническому ядру». В то же время все институты таких государств исходят из интересов лишь одного сегмента общества<sup>2</sup>. Другими словами, в таких системах демократические институты обеспечивают фактическое доминирование этнического большинства.

В основе этнической демократии заложены два противоречащих друг другу принципа: гражданские права для всех, вне зависимости от этнической принадлежности, с одной стороны, и структурная субординация этносов – с другой. То есть присутствует гражданское равенство при этническом неравенстве<sup>3</sup>. В таких системах «этническое ядро» (доминирующий этнос) определяет цели и задачи государства, от его имени и в его интересах проводится внутренняя и внешняя политика. Обоснованием для этого служит самоопределение нации, трактуемой не просто в этнических, но зачастую в «кровных» терминах. Так, нация в этом случае не совпадает с сообществом сограждан, а ограничивается членами доминирующего этноса, имеющими декларируемое общее происхождение. В связи с этим ключевые политические посты в государстве занимают представители «ядра»<sup>4</sup>, все государственные символы, культура (религия), язык, герои и праздники неразрывно связаны с доминирующим этносом<sup>5</sup>. Процедура натурализации предельно упрощена для членов «ядра» и максимально затруднена для тех, кто ему не принадлежит. Аналогичным образом, как правило, регулируется и право собственности на землю<sup>6</sup>.

В такой системе меньшинства находятся в подчиненном положении, однако в отношении них не проводится ассимиляционной политики. Напротив, «ядро» стремится сохранить себя, не допуская проникновения в свои ряды «чужаков по крови». Представители меньшинств наделены политическими индивидуальными и коллективными права-

---

<sup>1</sup> McGarry J., O'Leary B. *Eliminating and Managing Ethnic Differences // Ethnicity / J. Hutchinson, A.D. Smith (eds.). Oxford, NY: Oxford University Press, 1996. P. 338.*

<sup>2</sup> Smooha S., Hanf T. *Op. cit.* P. 331.

<sup>3</sup> Smooha S. *Op. cit.* P. 24–25.

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 29.

<sup>5</sup> *Ibid.* P. 31.

<sup>6</sup> *Ibid.*

ми<sup>1</sup>. Например, они могут использовать свои языки в судах, создавать собственные религиозные, культурные и образовательные организации<sup>2</sup> и даже политические партии по этническому/религиозному/конфессиональному принципу. В этнических демократиях граждане, которые не принадлежат «ядру», могут пытаться оспорить свой статус и поэтому воспринимаются большинством как «угроза». В связи с этим государство контролирует меньшинства, стремясь предотвратить нестабильность и достигнуть статус-кво<sup>3</sup>.

Таким образом, здесь присутствует институциональное закрепление существующих сегментарных различий. При этом речь не идет о совместном управлении сегментов, напротив, по сути, осуществляется самоуправление «ядра», но в границах не региона (как при разделении), а в пределах всего государства.

Термин «этническая демократия» был изначально введен для описания системы управления Израиля. Примером европейского государства, содержащего черты этнической демократии, исследователи считают постсоветскую Эстонию<sup>4</sup>, несмотря на то что долгое время подавляющее большинство жителей страны, которые не принадлежат «этническому ядру», не являлись эстонскими гражданами<sup>5</sup>.

К концу 1990-х гг. эстонцы составляли 65% населения страны, в то время как 32% были русскоговорящими (из них 28% – этнические русские)<sup>6</sup>. При этом 15% постоянных жителей Эстонии (около 200 тыс. человек) имели тогда статус неграждан<sup>7</sup>. Наличие в стране такой значительной доли апатридов было связано с существенным изменением этнического состава населения с 1940-го по 1991 г. В межвоенный период, с момента образования независимой Эстонии и до ее аннексии Советским Союзом, эстонцы составляли около 88% населения страны, а русские – 8,23%<sup>8</sup>. В населении Эстонской ССР доля этнических русских увеличилась почти в четыре раза, составив

---

<sup>1</sup> Smooha S. Op. cit. P. 34.

<sup>2</sup> Ibid. P. 32.

<sup>3</sup> Ibid. P. 25, 34.

<sup>4</sup> Smooha S. Op. cit.; Järve P. Ethnic Democracy and Estonia: Application of Smooha's Model. ECMI Working paper. No. 7. Flensburg: ECMI, 2000.

<sup>5</sup> Järve P. Op. cit. P. 4–5.

<sup>6</sup> Smooha S. Op. cit. P. 72.

<sup>7</sup> Järve P. Op. cit. P. 15.

<sup>8</sup> Манаков А.Г. Динамика национального состава населения Эстонии и Латвии в 1920–30-е гг. // Псковский регионологический журнал. 2017. № 2. С. 78.

в 1989 г. 30,3%<sup>1</sup>. В связи с этим при восстановлении эстонской государственности был взят курс на защиту «этнического ядра» посредством введения институциональных ограничений в первую очередь для тех, кто стали жителями республики после 1940 г.

В ноябре 1991 г. парламент Эстонии принял решение, что гражданство будет предоставлено только тем, кто являлся гражданами Эстонской Республики до потери ею государственной независимости, и их потомкам. В результате в 1992 г. 32% постоянных жителей республики относились к «лицам с неопределенным гражданством»<sup>2</sup>. В течение последующих лет одни апатриды покинули страну, вторые, оставаясь жителями Эстонии, вступили в гражданство других государств (преимущественно – Российской Федерации), третьи натурализовались в Эстонии. К 2006 г. доля неграждан снизилась до 8%<sup>3</sup>. На 1 января 2019 г. апатриды составляли примерно 76 тыс. человек<sup>4</sup>. Процедура натурализации, которая в течение последних 20 лет неоднократно упрощалась, является непростой для тех, кто не принадлежит «этническому ядру». Напротив, каждый этнический эстонец, проживающий за рубежом, изначально был наделен правом на автоматическое получение гражданства при возвращении на историческую родину<sup>5</sup>.

Согласно оценкам экспертов, признаки этнической демократии наличествуют в отношении граждан Эстонии. Так, существует разница в правах тех, кто имеет гражданство по праву рождения, и тех, кто был натурализован: гражданство последних может быть аннулировано<sup>6</sup>. В преамбуле Конституции страны заявлено, что государство является результатом реализации права эстонского народа на самоопределение, которое должно обеспечить сохранность эстонского этноса. Другими словами, самоопределение касается всех граждан Эстонии, однако существование независимой страны служит делу защиты одной этнической общности и ее культуры<sup>7</sup>. В связи с этим единственным государственным языком и языком делопроизводства

---

<sup>1</sup> Проблемы прав национальных меньшинств в Латвии и Эстонии. М.: ФИП «Русская панорама», 2009. С. 109.

<sup>2</sup> Там же. С. 110.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Number of Stateless Residents in Estonia drops by over 2,200 in 2018 // IERR. News. 03.01.2019. <https://news.err.ee/891967/number-of-stateless-residents-in-estonia-drops-by-over-2-200-in-2018>.

<sup>5</sup> *Smooha S.* Op. cit. P. 75.

<sup>6</sup> *Järve P.* Op. cit. P. 14.

<sup>7</sup> *Ibid.* P. 7.

является эстонский. Знание эстонского языка является обязательным для кандидатов, выдвигающих свои кандидатуры на выборах как в общегосударственные, так и в местные органы управления<sup>1</sup>. Все основные государственные символы, праздники, история, герои «принадлежат» «этническому ядру»<sup>2</sup>. Подавляющее большинство мест в государственном парламенте занимали представители «ядра»: в период с 1995-го по 2007 г. из 100 депутатских мандатов не больше шести принадлежали неэтническим эстонцам<sup>3</sup>. На министерских позициях до 2002 г. не было ни одного неэстонца<sup>4</sup>.

В СМИ представители меньшинств (в первую очередь этнические русские) на протяжении всего постсоветского периода нередко характеризовались как угроза или «пятая колонна империи»<sup>5</sup>. Более того, этническая принадлежность политиков до сих пор находится в центре общественного внимания. Политики, не являющиеся эстонцами, подвергаются критике со стороны оппонентов за свой «миграционный» бэкграунд<sup>6</sup>. Это свидетельствует о том, что даже в случае натурализации представители меньшинств зачастую оказываются отделенными от «этнического ядра» если не институциональными, то ментальными границами. В связи с этим аналитики не только в конце первого постсоветского десятилетия, но и сейчас считают, что модель этнической демократии применима для описания эстонского случая<sup>7</sup>.

Этническую демократию критикуют за то, что она базируется на институциональном доминировании одной этнической общности<sup>8</sup>. Самоуправление «ядра» не просто сохраняет границы между сегментами, но делает их во многом не проницаемыми для меньшинств. В такой системе представители недоминирующих этносов практически не имеют шансов стать частью «ядра», от имени и в интересах которого осуществляется государственная политика. В связи с этим

---

<sup>1</sup> Smooha S. Op. cit. P. 74.

<sup>2</sup> Ibid. P. 73.

<sup>3</sup> Kallas K. Political Participation of National Minorities in Decision-Making Process: Cases of Estonia and Latvia. Šamorin, 2008. P. 6.

<sup>4</sup> Budrik K. A Curious Case of Estonia: Deepening Ethnic Ascendancy in Ethnic Democracy? // International Centre for Ethnic and Linguistic Diversity Studies. 17.09.2018. <https://www.icelds.org/2018/09/17/curious-case-of-estonia-deepening-of-ethnic-ascendancy-in-ethnic-democracy/>.

<sup>5</sup> Järve P. Op. cit. P. 22.

<sup>6</sup> Budrik K. Op. cit.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Smooha S. Op. cit. P. 24.

сотрудничество сегментов здесь крайне затруднено. Напротив, этнически иные рассматриваются не как потенциальные партнеры по коалиции, а как возможная угроза, что принципиально отличает эту модель от общественной демократии.

### *Сообщественная демократия*

В основе этой модели заложен не столько принцип самоуправления сегментов, сколько их совместное управление, т. е. предоставление равного доступа к ресурсам и политической власти<sup>1</sup>. Самой известной работой, посвященной общественной демократии, является книга А. Лейпхарта «Демократия в многосоставных обществах»<sup>2</sup>. По мнению ее автора, такая форма управления позволяет уравновешивать центробежные тенденции «установками на взаимодействие и соответствующим поведением лидеров различных сегментов общества». В связи с этим сотрудничество элит является «первой и основной чертой общественной демократии»<sup>3</sup>. В целом, такая модель предполагает наличие четырех базовых элементов: (1) осуществление власти большой коалицией; (2) взаимное вето; (3) пропорциональность как главный принцип политического представительства и (4) высокую степень автономности каждого сегмента в управлении своими внутренними делами<sup>4</sup>.

В общественной демократии «политические лидеры всех значительных сегментов многосоставного общества сотрудничают в управлении страной в рамках большой коалиции»<sup>5</sup>. А. Лейпхарт утверждает, что серьезная соревновательность подходит для гомогенных обществ с высокой степенью консенсуса или же, напротив, для обществ, которые «раздирают острые внутренние антагонизмы и вражда». То есть для таких случаев, когда «участники политического процесса рассматривают политику либо как *игру*, либо как *тотальную войну*»<sup>6</sup>. В многосоставных обществах, где ставки зачастую слишком высоки, политика не может быть превращена в игру «правительство против оппозиции»<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> *Schneckener U.* Op. cit. P. 352.

<sup>2</sup> *Лейпхарт А.* Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. М.: Аспект Пресс, 1997.

<sup>3</sup> Там же. С. 36.

<sup>4</sup> Там же. С. 60.

<sup>5</sup> Там же. С. 60–61.

<sup>6</sup> Курсив А. Лейпхарта.

<sup>7</sup> Там же. С. 62–63.

Необходимость взаимного вето обусловлена тем, что участие в большой коалиции хотя и «дает важную политическую гарантию безопасности сегментам, составляющим меньшинство», но все же не является для них абсолютной защитой, поскольку все решения принимаются голосованием, т. е. большинством. Так, возможно принятие решений, идущих вразрез с жизненно важными интересами меньшинства. Наделение сегментов правом взаимного вето исключает такой сценарий<sup>1</sup>. Как отмечает А. Лейпхарт, такая мера потенциально несет в себе опасность блокирования принятия необходимых для общества решений. Однако, с его точки зрения, эта опасность «не так велика, как кажется». Вето имеет взаимный характер, поэтому слишком частое или не обоснованное его использование одним участником политического процесса может привести к аналогичной реакции со стороны других участников. Иными словами, наложение одним сегментом вето сегодня может привести к тому, что завтра то же самое по поводу выгодного для него решения сделает другой сегмент<sup>2</sup>.

Принцип пропорциональности применяется, во-первых, как метод распределения постов в системе государственной службы, а также финансовых ресурсов в форме правительственных субсидий. При реализации такого метода устраняются многие проблемы, способные расколоть большую коалицию, поскольку пропорциональное распределение рассматривается как «нейтральное» и «непредвзятое». Во-вторых, принцип пропорциональности оказывает влияние на процесс принятия политических решений. Так, «все группы оказывают на выработку решения воздействие, прямо пропорциональное их численности»<sup>3</sup>.

Наконец, последним элементом общественной демократии является автономия сегментов, понимаемая как «самоуправление меньшинств в сфере своих исключительных интересов». По мнению А. Лейпхарта, «делегирование сегментам прав выработки и претворения в жизнь политических решений» является мощным стимулом к «становлению различных организаций, представляющих интересы сегментов». В качестве особой формы автономии сегментов он выделяет федерализм и утверждает, что «в теории федерализм имеет много важных параллелей с общественностью»<sup>4</sup>. При этом в со-

---

<sup>1</sup> Лейпхарт А. Указ. соч. С. 72.

<sup>2</sup> Там же. С. 73.

<sup>3</sup> Там же. С. 75.

<sup>4</sup> Там же. С. 77–78.

общественной федеративной системе границы сегментов совпадают с границами субъектов.

Работа А. Лейпхарта впервые была опубликована в 1977 г. Тогда иллюстрацией успеха претворения в жизнь принципов общественной демократии служила Бельгия. Эта страна представляет собой пример несостоявшегося национального государства, в котором попытка формирования единого политического и одновременно культурного сообщества потерпела неудачу. В результате в Бельгии возникла система, которая, с одной стороны, предоставляла сегментам многосоставного общества возможность сохранить свои культурные отличия. С другой стороны, эта система обеспечивала совместное участие сегментов в государственном управлении.

Бельгийские территории, находившиеся в разные исторические периоды под управлением Испании, Австрии и Франции, по итогам Венского мирного договора 1815 г. попали в зависимость от Нидерландов. Однако пребывание в составе протестантского государства с доминирующей нидерландской культурой не устраивало население этих территорий, исповедующее преимущественно католицизм, политическую и экономическую элиту которого составляли франкофоны. В результате вооруженного восстания в 1830 г. Бельгия обрела политическую независимость.

Согласно первой переписи населения 1846 г., 57% жителей страны составляли говорящие на нидерландском языке фламандцы, численность франкоязычных валлонов была около 42%, 1% населения говорил на немецком языке<sup>1</sup>. Большинство представителей двух основных лингвистических сообществ проживали в исторических регионах – в экономически слабой Фландрии и в Валлонии с развитой для того времени экономикой<sup>2</sup>. Несмотря на то что фламандцы превосходили валлонов по численности, подавляющее большинство ключевых позиций в новом государстве занимали франкофоны<sup>3</sup>. Валлоны доминировали не только в политике, но и в экономике

---

<sup>1</sup> *Reuchamps M.* The Current Challenges on the Belgian Federalism and the 6<sup>th</sup> Reform of the State // *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain* / A. López-Basagunen, L. Escajedo San Epifanio (eds.). Berlin, Heidelberg: Springer, 2013. P. 376.

<sup>2</sup> Исключение составляла столица государства – Брюссель. В этом городе, находящемся на территории Фландрии, кардинально изменился состав населения. Франкофоны, доминировавшие в элите, стали составлять большинство жителей Брюсселя.

<sup>3</sup> *Rudolph J.R.* Belgium: Variations on the Theme of Territorial Accommodation // *Ethnoterritorial Politics, Policy, and the Western World* / J.R. Rudolph, R.J. Thompson (eds.). Boulder CO: Lynne Rienner, 1989. P. 91–92.

и культуре. В связи с этим попытка национального строительства в Бельгии сводилась к формированию централизованного государства якобинского типа с единственной государственной французской культурой<sup>1</sup>. Таким образом, численно доминировавшая фламандская общность, по сути, оказалась в ситуации меньшинства<sup>2</sup>.

В ответ на национальное строительство, проводимое франкофонами, фламандцы сформировали национальное движение, изначально выступавшее за возможность использования нидерландского языка в школах, судах и административных учреждениях Фландрии<sup>3</sup>. В результате длительной борьбы они получили право использовать свой язык в местных администрациях (1866 г.), уголовном судопроизводстве (1873 г.), государственных средних школах (1883 г.) и университетах (1930 г.)<sup>4</sup>. Предоставление языковых прав привело к формированию новых образованных слоев фламандского населения, представители которых были не согласны со своим подчиненным положением. Так, «чтобы на равных претендовать на один и тот же пост, фламандцу нужно было превращаться в билингва, тогда как от природного носителя французского требовалось (да и то не всегда) лишь самое поверхностное знакомство с фламандским»<sup>5</sup>.

В течение XIX в. сформировались и контуры партийной системы: первой возникла Либеральная партия, затем политическое оформление получили интересы сторонников католицизма, в конце столетия была создана Социалистическая партия. Однако вплоть до 1921 г. в Бельгии существовал имущественный или образовательный ценз для избирателей. Электоральные права для широких слоев населения дали толчок дальнейшему развитию партийной системы и соревновательности. Несмотря на то что все три партии были общегосударственными, каждая из них имела наибольшую поддержку на определенных территориях: католики доминировали во Фландрии, социалисты – в Валлонии, а либералов поддерживало население Брюсселя<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Моммен А. Федерализм и национальное государство (К истории вопроса) // Полис. 1992. № 4. С. 172.

<sup>2</sup> Как указывают исследователи, статус меньшинства – это не обязательно вопрос численности, поскольку доминирование не всегда исходит от численно преобладающей части общества (Fenet A. Op. cit. P. 18).

<sup>3</sup> Rudolph J.R. Op. cit. P. 92.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Хобсбаум Э. Нации и национализм после 1780 года. СПб.: Алетейя, 1998. С. 189.

<sup>6</sup> Reuchamps M. Op. cit. P. 378.



В 1932 г. был принят закон, закрепивший, по сути, двуязычие. Нидерландский стал единственным официальным языком Фландрии, а французский – Валлонии. Брюссель был объявлен регионом, где официальный статус имели оба языка<sup>1</sup>. Однако это не привело ни к федерализации страны, ни к установлению реального равенства между двумя общностями. Валлоны продолжали доминировать в политике, экономике и военном деле. Другими словами, сохранялся франкофонный характер бельгийского государства. Более того, политическое разделение территорий было связано не столько с этнолингвистическим вопросом, сколько с числом сторонников одной из трех основных политических партий<sup>2</sup>.

Ситуация в Бельгии начала серьезно меняться после окончания Второй мировой войны. Первая послевоенная перепись населения показала, что фламандцы по-прежнему составляли большинство населения страны (чуть более 51%), а численность валлонов снизилась до трети<sup>3</sup>. Трансформацию претерпела и экономическая ситуация: Фландрия стала превращаться в регион с динамично развивающейся экономикой, в то время как сконцентрированное на металлургии производство Валлонии не демонстрировало существенного роста<sup>4</sup>. Упрочение экономических позиций фламандцев, приведшее к перераспределению финансовых потоков из Фландрии в Валлонию, повлекло за собой изменение прежних представлений: теперь фламандцы перестали быть численным большинством, находящимся в подчиненном положении. В то же время валлонская бизнес-элита стала настаивать на автономии, чтобы решить возникшие экономические проблемы своего региона<sup>5</sup>. Изменение экономической ситуации подготовило почву для будущей федерализации.

В то же время на протяжении первых пятнадцати послевоенных лет политические конфликты в Бельгии носили преимущественно идеологический характер и были лишены ярко выраженной этнической окраски. Например, серьезное противостояние разгорелось между Социально-христианской партией, с одной стороны, и социалистами и либералами – с другой, по поводу государственного субси-

---

<sup>1</sup> Моммен А. Указ. соч. С. 174.

<sup>2</sup> Reuchamps M. Op. cit. P. 379.

<sup>3</sup> Rudolph J.R. Op. cit. P. 93.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Reuchamps M. Op. cit. P. 380.

дирования частных католических школ<sup>1</sup>. Однако постепенно этнолингвистический фактор стал выходить на первый план. Так, после предоставления в 1960 г. независимости Конго, являвшегося бельгийской колонией, в Бельгии случился серьезный экономический кризис. В таких условиях коалиционное правительство Социально-христианской и Либеральной партий утвердило программу экономии, против которой выступили социалисты, призвав к забастовке. Массовые протесты вспыхнули в Валлонии, однако фламандское крыло Социалистической партии отказалось поддержать забастовку<sup>2</sup>.

Раскол в среде социалистов наряду с деполитизацией религиозного вопроса и ростом популярности созданной в 1950 г. Фламандской националистической партии стали менять политический ландшафт Бельгии. Начался процесс постепенного разделения прежде общегосударственных партий на фламандские и валлонские, а основными каналами для формулирования интересов обоих сообществ теперь выступали националистические партии. Последнее стало принципиально новым феноменом для Бельгии, где в течение всего предыдущего периода националистическая мобилизация была присуща преимущественно фламандскому населению<sup>3</sup>.

В течение 1960-х гг. были предприняты попытки приостановить этническое размежевание посредством создания отдельных управленческих структур для обоих сообществ, отвечающих за вопросы образования и культуры<sup>4</sup>. В этот же период возникла идея формирования кабинета министров на паритетных началах, в котором бы в равной степени были представлены валлоны и фламандцы<sup>5</sup>. Таким образом, стали формироваться первые контуры будущей общественной демократии. Процесс радикальных институциональных преобразований начался в 1968 г. и продлился более двух десятилетий.

---

<sup>1</sup> Сидоренко Л.В. История малых стран Европы. Ч. I: Государства Бенилюкса (Нидерланды, Бельгия, Люксембург). СПб.: Издательство СПбГУ, 2014. [http://novist.history.spbu.ru/dif/sidorenko\\_ms\\_1.html#belg\\_15](http://novist.history.spbu.ru/dif/sidorenko_ms_1.html#belg_15).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Этот процесс нельзя назвать рождением этнических измерений бельгийской политики. Так, фламандские организации требовали лингвистического равноправия в XIX в., затем возникли небольшие националистические партии, получившие на последних предвыборных выборах поддержку 15% фламандцев. В то же время масштаб и глубина преобразований были несопоставимыми с предыдущими (Rudolph J.R. Op. cit. P. 94–96).

<sup>4</sup> Rudolph J.R. Op. cit. P. 97.

<sup>5</sup> Ibid.

Во-первых, Бельгия стала федерацией. Уникальная федеративная система этого государства возникла в результате удовлетворения двух требований – культурной автономии для языковых сообществ, с одной стороны, и экономической самостоятельности для регионов – с другой<sup>1</sup>. В связи с этим в качестве субъектов федерации были признаны три языковых сообщества – Французское, Фламандское и Германоязычное и три региона – Валлонский, Фламандский и Брюссельский (ст. 2, 3)<sup>2</sup>. В дополнение к ним, согласно Конституции, существуют и четыре лингвистических региона – французского языка, нидерландского языка, двуязычный регион Брюссель – столица и регион немецкого языка (ст. 4). Предметы ведения и полномочий сообществ как субъектов федерации составляют вопросы культуры, образования, использования языка, сотрудничества между сообществами и международная деятельность (ст. 127, 129 и 130). Валлонский, Фламандский и Брюссельский регионы ведают вопросами экономики, занятости, сельского хозяйства, жилищной политики, транспорта, окружающей среды и др.<sup>3</sup>

Каждый из субъектов федерации имеет собственные органы управления – совет и правительство. Советы избираются напрямую жителями регионов или представителями сообществ, а члены советов формируют правительства (ст. 115 и 122)<sup>4</sup>. При этом Фламандский регион и Фламандское сообщество объединили свои органы управления для усиления роли сообщества<sup>5</sup>. Французское сообщество, представители которого составляют большинство не только в Валлонском, но и Брюссельском регионах, имеет собственные органы управления. Таким образом, сложно устроенная федеративная система Бельгии обеспечивает автономию сегментов многосоставного общества.

Во-вторых, особый порядок формирования общегосударственных органов управления нацелен на сотрудничество сегментов при соблюдении принципа пропорциональности. В Бельгии действует двухпалатный парламент, нижняя палата которого состоит из 150 депутатов, избираемых от округов. Количество мандатов в каж-

---

<sup>1</sup> *Reuchamps M.* Op. cit. P. 381.

<sup>2</sup> Конституция Бельгии. Принята 17.02.1994.

<sup>3</sup> *Ормонбеков Ж.* Бельгийская модель федерализма: особенности и перспективы // Казанский федералист. 2004. № 1. [http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n9/10/#\\_ftnref1](http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n9/10/#_ftnref1).

<sup>4</sup> Конституция Бельгии. Принята 17.02.1994.

<sup>5</sup> *Ормонбеков Ж.* Указ. соч.

дом округе зависит от численности населения (ст. 63)<sup>1</sup>. Это обеспечивает пропорциональное представительство языковых сообществ: имеющие численное преимущество фламандцы наделены возможностью провести в нижнюю палату больше своих представителей, чем валлоны. Сенат, верхняя палата парламента, формируется по сложной формуле, которая также обеспечивает пропорциональность (ст. 67). Так, больше всего представителей имеют фламандцы, а меньше всего – представители Германоязычного сообщества. В то же время исполнительная ветвь власти – Совет министров – состоит из равного числа представителей двух основных лингвистических общностей (ст. 99)<sup>2</sup>.

Несмотря на все свои преимущества, такая модель содержит в себе серьезный конфликтный потенциал. В современной Бельгии отсутствуют общегосударственные политические партии. В результате произошедших расколов католики, социалисты и либералы разделились на отдельные лингвистические партии, которые в первую очередь отстаивают интересы своих языковых сообществ<sup>3</sup>. На начальном этапе это привело к снижению популярности националистических партий как валлонов, так и фламандцев<sup>4</sup>. В то же время это превратило Бельгию в многонациональное государство, в котором этнолингвистические расколы стали одной из основных тем политических дебатов<sup>5</sup>.

В 1990–2000-х гг. во Фландрии все большую электоральную поддержку стали получать политические партии, имеющие националистическую и сепаратистскую повестку<sup>6</sup>. В результате в течение последних 15 лет в стране, с одной стороны, усилились требования дальнейшей автономизации (вплоть до сепаратизма) со стороны говорящего на нидерландском языке населения. Основным выразителем этих требований в тот период стала партия «Новый фламандский альянс» (НФА). В то же время политические партии валлонов, напротив, отражали настроение франкоязычного населения страны, нацеленного на сохранение территориального единства<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституция Бельгии. Принята 17.02.1994.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> *Rudolph J.R.* Op. cit. P. 102.

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 103.

<sup>5</sup> *Ibid.* P. 108.

<sup>6</sup> *Тэвдой-Бурмули А.* Этнополитическая динамика Европейского союза. М.: Аспект Пресс, 2018. С. 138–139.

<sup>7</sup> *Reuchamps M.* Op. cit. P. 385.

Начиная с 2007 г. Бельгия несколько раз оказывалась в состоянии сильнейшего политического кризиса, вызванного разногласиями между фламандскими и валлонскими политическими группами. После досрочных парламентских выборов в июне 2010 г., победу на которых от Фламандского сообщества одержал НФА, в СМИ началась дискуссия о возможном распаде государства. Тем не менее опросы общественного мнения, проведенные осенью того же года, показали, что подавляющее большинство фламандского населения (60%) выступало против раздела страны<sup>1</sup>.

В современной Бельгии государственное единство во многом обеспечивается институтом монархии, который пользуется уважением всех лингвистических сообществ<sup>2</sup>. Однако «языковые войны» (термин, которым обозначают конфликты между франкоязычным меньшинством и говорящим на нидерландском языке большинством на прилегающих к Брюсселю фламандских территориях) стали в том числе и поводом для подачи петиций в Совет Европы<sup>3</sup>. Международное влияние является в Бельгии одним из факторов, сдерживающих центробежные тенденции. Так, благодаря рекомендациям Совета Европы Бельгия подписала Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств<sup>4</sup>, а Европейский союз неоднократно озвучивал свою негативную позицию в отношении сепаратизма в своих странах-членах<sup>5</sup>.

А. Лейпхарт указывает на то, что общественная демократия потенциально может привести к государственной дезинтеграции. В то же время он считает, что стойким сепаратистским устремлениям одного из сегментов не может противостоять и иная демократическая система. Более того, он замечает, что «далеко не при всех обстоятельствах отделение следует считать нежелательным способом разрешения противоречий, возникающих в многосоставных обществах»<sup>6</sup>. С его точки зрения, «общественная модель является промежуточной между унитарной... моделью и моделью межгосударственных отношений»<sup>7</sup>. Други-

---

<sup>1</sup> Flamen wollen keine Spaltung, Frankophonen denken an Plan B // BRF Nachrichten. 13.09.2010. <http://brf.be/nachrichten/national/132138/>.

<sup>2</sup> Тэвдой-Бурмули А. Указ. соч. С. 144.

<sup>3</sup> Ормонбеков Ж. Указ. соч.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Тэвдой-Бурмули А. Указ. соч. С. 144.

<sup>6</sup> Лейпхарт А. Указ. соч. С. 80.

<sup>7</sup> Там же. С. 81.

ми словами, она может служить подготовительным этапом для дальнейшего разделения.

В целом, общественная демократия «не претендует на универсальность и не гарантирует успеха в каждом конкретном случае». Для того чтобы такая модель сработала, по мнению А. Лейпхарта, необходимы два основных условия: (1) отсутствие численно доминирующей группы, для которой предпочтительна мажоритарная система, и (2) преодоление резкого социально-экономического неравенства между группами<sup>1</sup>. Таким образом, общественная демократия не подходит для решения проблем меньшинств, проживающих в окружении существенно превосходящего по численности иноэтнического большинства.

Многие государства предпочитают не институционализировать существующие сегментарные различия, а, напротив, противостоят такому процессу. Указанной задаче отвечает либеральная демократия и в первую очередь ее подвид – интегральная демократия.

### *Либеральная демократия*

В либеральной демократии групповые различия игнорируются, а все индивиды наделяются равными гражданскими правами и обязанностями. Для такого устройства характерно предоставление максимального объема индивидуальных прав при отказе в признании прав групповых<sup>2</sup>. У такой модели есть несколько подвидов. Одним из них является *индивидуалистическая либеральная демократия (individual liberal democracy)*, в основе которой лежат принцип равенства и борьба с дискриминацией<sup>3</sup>. Главной ценностью здесь является личность, наделяемая гражданскими правами. Основной мишенью критики такой модели является игнорирование коллективной сущности общества. Поэтому индивидуалистическая либеральная демократия, скорее, является умозрительной конструкцией, с трудом реализуемой на практике<sup>4</sup>. В связи с этим во многих западных странах изначально был сделан выбор в пользу *республиканской либеральной демократии*, подразумевающей существование нации как согражданств-

---

<sup>1</sup> Лейпхарт А. Указ. соч. С. 291–292.

<sup>2</sup> Smooha S., Hanf T. Op. cit. P. 332.

<sup>3</sup> Smooha S. Op. cit. P. 12.

<sup>4</sup> Ibid.

ва, т. е. сообщества сограждан, от имени и в интересах которого происходит организация власти и осуществляется государственная политика<sup>1</sup>.

В республиканской либеральной демократии государство ассоциируется с одним языком и культурой, которые все граждане должны разделять. При этом критерии включения в нацию не имеют этнической, религиозной или какой-либо другой аскриптивной основы. Любой человек может стать членом такого национального сообщества при условии принятия им или ею государственного языка и культуры. При этом само членство носит добровольный характер<sup>2</sup>.

Сторонники либеральной демократии считают, что, вопреки широко распространенному мнению, защита групповых прав возможна даже в государствах, отстаивающих права личности. Так, для таких государств принципиальную ценность представляют свобода ассоциаций и свобода контактов. Это открывает возможность для предоставления корпоративных прав членам определенных партий, клубов и других форм объединений. Более того, во многих демократиях жители территориальных образований получают право решения региональных и местных вопросов<sup>3</sup>. Исходя из этого, представители этнических общностей зачастую вправе образовывать собственные ассоциации в форме фирм, церквей, клиник, политических партий, лоббистских групп и частных образовательных учреждений<sup>4</sup>. Другими словами, использование индивидуальных прав по факту предполагает и удовлетворение групповых запросов.

Основными пунктами критики республиканской либеральной демократии является игнорирование потребности меньшинств в сохранении собственной идентичности. Так, несмотря на свою «внеэтническую» природу, такая модель базируется на культурных ценностях этнического большинства. Именно его язык становится государственным, его нормы и ценности составляют основу нации не только как политического, но и как культурного сообщества. Поэтому для членства в нации меньшинствам необходимо перенять язык и культуру большинства, что оборачивается их ассимиляцией<sup>5</sup>. Национальное строительство в будущих республиканских либеральных

---

<sup>1</sup> *Smooha S.* Op. cit. P. 13.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Pogge T.* Group Rights and Ethnicity // *Ethnicity and Group Rights* / I. Shapiro, W. Kymlicka (eds.). NY, London: New York University Press, 1997. P. 196.

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 198.

<sup>5</sup> *Smooha S.* Op. cit. P. 14.

демократиях нередко включало в себя насильственное внедрение норм и ценностей большинства. Одним из ярких примеров такой модели на европейском континенте является Франция.

Французская революция провозгласила равенство в правах всех людей, а источником суверенной власти – нацию<sup>1</sup>. В Конституционном акте, принятом в 1793 г., было закреплено, что Французская Республика является единой и неделимой, а «суверенный народ есть совокупность всех французских граждан»<sup>2</sup>. Равенство было объявлено одной из главных ценностей Франции и французов. Эти принципы – равенство, при котором невозможно деление на большинство и меньшинство, и государственное единство – остаются актуальными и сейчас, являясь обоснованием отказа признать права этнических или лингвистических сообществ на широкое самоуправление в культурной сфере.

Государственное строительство во Франции основывалось на идеях централизации и культурной унификации. Процесс «франкофикации» осуществлялся в первую очередь через систему школьного образования, поскольку единственным языком обучения был французский. В то же время «французскость» всегда обосновывалась через связь с идеалами республиканизма, светскости и рационализма и никогда – через принадлежность к этнической общности<sup>3</sup>. Однако культурная унификация требовала от представителей различных общностей отказа от использования своих родных языков в публичной сфере. По сути, речь шла об ассимиляции, которая была сопряжена с постоянно возникавшими трудностями и вызовами. Так, ко времени становления Третьей республики (1870–1875 гг.) не удалось ассимилировать бретонцев, корсиканцев и представителей других региональных сообществ, проживавших на периферии<sup>4</sup>. В первой половине XX в. на территории Франции возникли общественные организации, выступавшие в защиту культурных отличий жителей ряда регионов и стремившиеся к внедрению региональных языков в системы школьного образования и делопроизводства<sup>5</sup>. Но их деятельность не имела успеха.

---

<sup>1</sup> Статьи 1 и 2 Декларации прав человека и гражданина, принятой депутатами Генеральных штатов 24.08.1789.

<sup>2</sup> Конституционный акт. Принят Национальным конвентом 24.06.1793.

<sup>3</sup> *Safran W. The French State and Ethnic Minority Cultures: Policy Dimensions and Problems // Ethnoterritorial Politics, Policy, and the Western World / J.R. Rudolph, R.J. Thompson (eds.). Boulder CO: Lynne Rienner, 1989. P. 117–118.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.* P. 120.



Основные принципы республиканской либеральной демократии нашли свое отражение и в Конституции Пятой республики, принятой в 1958 г. В Основном Законе<sup>1</sup> было закреплено, что «Франция является неделимой, светской, демократической и социальной Республикой. Она обеспечивает равенство перед законом всем гражданам, независимо от происхождения, расы или религии» (ст. 2). Девизом республики служила триада «Свобода, Равенство, Братство» (ст. 2).

В то же время происходившие после окончания Второй мировой войны процессы стали оказывать влияние на ситуацию в стране. В 1952 г. Министерство образования Франции разрешило преподавать немецкий язык как элективный курс в начальных школах Эльзаса. Однако многие школы региона не стали включать этот предмет в свои учебные планы<sup>2</sup>. Создание Европейских сообществ привело к формированию трансграничной коммуникации (например, между населением Эльзаса и жителями ФРГ). Одним из последствий деколонизации стала интеллектуальная критика ассимиляции, а именно проведение параллели между колониальной политикой Франции и отношением государства к своим «внутренним» меньшинствам<sup>3</sup>. Одновременно с этим начался рост регионального самосознания на Корсике.

Автономистские установки на Корсике явились следствием не только уже отмеченной критики колониализма, но и увеличившегося разрыва в уровне экономического развития между островом и остальной Францией, а также реализации «Региональной программы действий». Претворение в жизнь этой программы привело к появлению на Корсике большого количества выходцев из бывших французских колоний<sup>4</sup>. В результате возникла идеология инсуляризма<sup>5</sup>, в основе которой лежало представление о самобытности острова и его населения. Это привело к появлению организаций, настаивавших на широкой политической автономии (или даже независимости) острова от Франции. С 1975 г. самые радикальные из этих организаций (например, Корсиканское региональное действие – *Action Regionaliste Corse*) начали использовать

<sup>1</sup> Конституция Пятой республики. Принята 04.10.1958.

<sup>2</sup> Safran W. Op. cit. P. 120.

<sup>3</sup> Ibid. P. 119.

<sup>4</sup> Bittner W. Corsica and Basque Country. A Comparative Conflict Analysis. Stuttgart: ibidem-Verlag, 2000. P. 9–10.

<sup>5</sup> От лат. *insula* – остров.

насильственные методы борьбы за самоуправление<sup>1</sup>. Первым ответом со стороны центральных органов управления стали достаточно жесткие репрессивные меры, направленные против радикальных автономистов<sup>2</sup>.

Несмотря на все указанные процессы, до начала 1980-х гг. Франция оставалась жестко централизованным государством, в котором культурные запросы этнорегиональных сообществ практически не находили своего удовлетворения. Одним из немногих способов поддержания собственной культурной идентичности для меньшинств являлись добровольные ассоциации. При этом в ситуации отсутствия региональных парламентов такие ассоциации в виде политических партий<sup>3</sup> фактически не имели шансов оказывать влияние на процесс принятия решений. Однако одна из политических сил страны – социалисты – выступала против унификации и централизации, предложив в 1979 г. признать за всеми французскими регионами, и особенно Корсикой, «право на отличие»<sup>4</sup>. Социалисты включили в свою предвыборную программу и вопрос о языках, получив электоральную поддержку со стороны меньшинств. Придя к власти, они выполнили ряд своих обещаний.

В период президентства Ф. Миттерана, во-первых, была проведена децентрализация, и административно-территориальные единицы получили собственные представительные органы. Региональным ассамблеям было предоставлено право на защиту идентичности, однако нигде не было прописано, что идентичность имеет этническую или культурно-лингвистическую основу<sup>5</sup>. В то же время появление парламентов означало, что меньшинства получили возможность озвучивать собственные интересы через своих представителей в региональных партиях.

Во-вторых, Корсике был предоставлен специальный статус, подразумевавший в том числе возможность вводить в школьные программы предметы, способствующие сохранению регионального

---

<sup>1</sup> После 1983 г. наибольшую известность приобрел Фронт национального освобождения Корсики (ФНОК), использовавший радикальные, насильственные методы. ФНОК продолжал действовать до 2014 г., когда им было объявлено о прекращении вооруженной деятельности.

<sup>2</sup> Büttner W. Op. cit. P. 10.

<sup>3</sup> Региональные меньшинства во Франции учреждали и собственные политические партии. Одним из примеров может служить Бретонский демократический союз, созданный в 1964 г.

<sup>4</sup> Safran W. Op. cit. P. 123.

<sup>5</sup> Ibid. P. 124.

языка и культуры<sup>1</sup>. Несмотря на то что речь не шла о реальном самоуправлении, новый статус острова являлся значительным изменением для государства, долгое время отстаивавшего принципы культурной унификации. В тот период многие аналитики даже считали, что был сделан первый шаг на пути предоставления самоуправления и другим этнорегиональным сообществам Франции<sup>2</sup>.

В-третьих, социалисты, находясь у власти, ратифицировали Международный пакт о гражданских и политических правах ООН, одна из статей которого определяла, что в странах с этническими и языковыми меньшинствами представителям меньшинств не может быть отказано в праве пользоваться своей культурой и родным языком<sup>3</sup>. Однако выполнение этого положения Пакта до сих пор вызывает споры между Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам ООН и органами управления Франции<sup>4</sup>.

В-четвертых, расширились возможности для лоббистской деятельности ассоциаций меньшинств. Помимо открывшейся возможности для упрочения позиций региональных партий, общественные объединения меньшинств стали сотрудничать с различными государственными структурами и претендовать на их поддержку, в том числе и финансовую. Например, Министерство образования выделяло финансирование на заработную плату учителей региональных языков<sup>5</sup>, а Министерство культуры – на культурные проекты меньшинств<sup>6</sup>.

В-пятых, был учрежден Национальный совет региональных языков и культур, основными задачами которого являлись выработка и реализация мер, направленных на управление культурным многообразием. Было установлено, что Совет будет собираться не реже двух раз в год, готовить ежегодные отчеты для премьер-министра и консультировать государственные органы управления<sup>7</sup>. Однако этот совещательный орган просуществовал недолго. После прихода к власти голлистов во главе с Ж. Шираком он приостановил работу<sup>8</sup>,

---

<sup>1</sup> Safran W. Op. cit. P. 124.

<sup>2</sup> Ibid. P. 147.

<sup>3</sup> Ibid. P. 126.

<sup>4</sup> Gillbert J., Keane D. Equality versus Fraternity? Rethinking France and its Minorities // International Journal of Constitutional Law. 2016. Vol. 14. Issue 4. P. 888–889.

<sup>5</sup> Safran W. Op. cit. P. 131.

<sup>6</sup> Ibid. P. 136.

<sup>7</sup> Ibid. P. 138.

<sup>8</sup> Ibid. P. 141.

затем на короткий период времени продолжил свою деятельность под немного измененным названием и был упразднен<sup>1</sup>.

В 1991 г. был усилен особый статус Корсики: региональная ассамблея не была наделена законодательными полномочиями, но получила право формировать управленческие курсы в ряде сфер (образование, культура, экология, туризм и др.)<sup>2</sup>. На рубеже 1990–2000-х гг., во многом как ответ на корсиканский национализм, была инициирована административная реформа, которая могла привести в том числе к расширению самоуправления острова. Однако реформа не была реализована в полной мере, и становления действительной региональной автономии так и не произошло.

На протяжении последних двух десятилетий Франция продолжала последовательно отстаивать принципы республиканской либеральной демократии не только во внутренней политике, но и во взаимодействии с международными организациями. Например, в 1999 г. Конституционный суд страны рассмотрел возможность ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств Совета Европы и постановил, что признание коллективных прав любой группы, определяющей свою общность по признаку происхождения, культуры или религии, идет вразрез с фундаментальными принципами единства и равенства<sup>3</sup>. В отчете 2007 г. о выполнении Международного пакта о гражданских и политических правах, направленном в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам ООН, было заявлено: «Согласно французской Конституции, нация определяется как состоящая из личностей с равными правами... Из этой позиции Франции следует, что меньшинства не признаются носителями коллективных прав, но такая позиция не препятствует общественному проявлению или выражению разнообразия»<sup>4</sup>. В аналогичном отчете 2014 г. было еще раз подчеркнуто, что «Франция не может признать какие-либо групповые права, поскольку это привело бы к их превосходству над правами личности». Обоснованием такой позиции, как и ранее, служили принципы индиви-

---

<sup>1</sup> *Adamson R.* The Defence of French: A Language in Crisis? Clevedon, Buffalo, Toronto: Multilingual Matters LTD, 2007. P. 67.

<sup>2</sup> *Daftary F.* Insular Autonomy: A Framework for Conflict Resolution? Corsica and the Åland Islands // *Managing and Settling Ethnic Conflicts. Perspectives on Successes and Failures in Europe, Africa and Asia* / U. Schneckener, S. Wolff (eds.). NY: Palgrave Macmillan, 2004. P. 125.

<sup>3</sup> *Gillbert J., Keane D.* Op. cit. P. 893–894.

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 888.

дуализма, равенства и недискриминации, составляющие ценностные основы республики<sup>1</sup>.

В 2008 г. были приняты поправки в Конституцию Франции. Одно из изменений касалось упоминания в тексте Основного Закона региональных языков. Так, в Конституции появилась статья 75-1, гласящая: «Региональные языки являются частью национального достояния Франции»<sup>2</sup>. Как отмечают аналитики, такая формулировка не предполагает предоставления региональным меньшинствам права на использование родных языков в публичной сфере<sup>3</sup>. Более того, в обновленном варианте Основного Закона<sup>4</sup> появилось отсутствовавшее ранее упоминание о том, что языком республики является французский (ст. 2)<sup>5</sup>.

В 2014–2015 гг. во Франции прошла административно-территориальная реформа, приведшая к укрупнению регионов и соответственно к сокращению их количества с 22 до 13. При этом произошедшие изменения не отвечали интересам ряда региональных сообществ. Новые административные границы оказались выгодны населению Корсики, поскольку было проведено слияние двух департаментов, существовавших прежде на острове. В то же время исторические территории Бретани остались разделенными: департамент Атлантическая Луара со столицей Нант не был присоединен к региону. Эльзас был объединен с Лотарингией и регионом Шампань – Арденны в один большой регион Гранд-Эст. При этом правительство Франции отвергло идею проведения региональных референдумов по вопросам изменения административных границ. Реформа вызвала протесты со стороны населения Эльзаса, недовольного «растворением» их исторического региона в укрупненном территориальном образовании<sup>6</sup>.

Логика французских органов управления, препятствующих предоставлению особых прав региональным сообществам, во многом проистекает и из эмпирически подтвержденного факта взаимосвязи между институционализацией существующих различий и автономистскими (сепаратистскими) установками. Так,

---

<sup>1</sup> Gillbert J., Keane D. Op. cit. P. 888.

<sup>2</sup> Конституция Пятой республики с изменениями, внесенными 23.07.2008.

<sup>3</sup> Gillbert J., Keane D. Op. cit. P. 894.

<sup>4</sup> Конституция Пятой республики с изменениями, внесенными 23.07.2008.

<sup>5</sup> Примечательно, что вместе с тем из Конституции исчезло упоминание девиза республики «Свобода, Равенство, Братство».

<sup>6</sup> Tran H. French Territorial Reform: A Huge Blow for Democracy and Regional Identities // Open Democracy. 19.12.2014. <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/french-territorial-reform-huge-blow-for-democracy-and-regional-identiti/>.

в течение 1980-х гг. автономисты имели на Корсике незначительную электоральную поддержку, получив только семь мандатов из 61 на первых выборах и лишь три места в 1987 г.<sup>1</sup> Однако с течением времени даже очень ограниченное самоуправление способствовало укреплению региональных политических партий. На внеочередных выборах 2017 г. в региональный парламент победу одержала коалиция «За Корсику», объединившая как автономистов, так и партии, выступающие за полную независимость острова от Франции. Коалиция получила поддержку 56,5% избирателей (41 из 63 мест в региональном парламенте)<sup>2</sup>.

Таким образом, республиканская либеральная демократия исходит из интересов только одного сообщества – нации, базирующейся на принципах согражданства. Любые другие идентичности (лингвистические, региональные, этнические, религиозные и т. д.) не служат основой для признания государством иных общностей как возможных обладателей коллективных прав. Считается, что принцип гражданского равноправия и антидискриминационные меры являются достаточными для тех, кто хотел бы сохранить свои культурные особенности. В то же время требования признания разнообразия, исходящие не только от различных групп населения, но и ряда международных организаций, вынуждают демократические государства идти на незначительные уступки. В случае Франции такой уступкой стало ограниченное самоуправление для Корсики.

В целом, либеральная республиканская модель подходит для государств, общества которых изначально не являются многосоставными. Политизация существующих отличий становится для таких стран значимым вызовом, справиться с которым демократическими способами оказывается весьма сложно. Другими словами, такая модель может быть с трудом применима в ситуациях, когда линии языкового, этнического, религиозного или конфессионального размежевания *уже* совпадают с границами политического противостояния.

Подвидом либеральной демократии, призванной снижать конфликтность многосоставных обществ и выросшей из критики общественной демократии, является *интегральная модель*. Основные ее контуры были обозначены Д. Хоровицем в его книге «Этнические

---

<sup>1</sup> Safran W. Op. cit. P. 148.

<sup>2</sup> Сафронов Ю. Почему Корсика не Каталония. Что означает «историческая» победа корсиканских сепаратистов на выборах // Новая газета от 11.12.2017. <https://novaya-gazeta.ru/articles/2017/12/11/74879-pochemu-korsika-ne-kataloniya>.

группы в конфликте»<sup>1</sup>. Интегральная демократия может быть реализована там, где процесс национального и/или государственного строительства привел к политизации этнических/языковых/религиозных отличий. В связи с этим базовыми механизмами снижения межсегментарной напряженности являются политика, основанная на иных интересах, чем сегментарные, а также сглаживание неравенства между группами<sup>2</sup>.

По мнению Д. Хоровица, реализация принципов интегральной демократии в политической практике сводится, во-первых, к отказу от формирования федерации, границы субъектов которой совпадали бы с границами сегментов. Во-вторых, необходимо отказаться от формирования большой коалиции, поскольку численно превосходящие сегменты должны быть представлены фрагментарно. Этого можно достичь путем введения сильного института президентства и избирательной системой со сложением голосов – полупропорциональной или полумажоритарной<sup>3</sup>. В-третьих, следует отказаться от признания групповых прав и проводить сегментарно слепую государственную политику<sup>4</sup>.

В отличие от приверженцев республиканской либеральной демократии, Д. Хоровиц считает, что отказ от централизованного государства и выбор в пользу деволюции может служить одним из способов предотвращения сепаратизма в многосоставных обществах<sup>5</sup>. Но при этом административно-территориальные границы должны быть проведены таким образом, чтобы «расколоть» сегменты и способствовать формированию новых региональных идентичностей, не совпадающих с этническими идентичностями. Другими словами, границы регионов и сегментов не должны совпадать. Такое административно-территориальное деление может породить и чувство общенациональной общности, т. е. способствовать государственной консолидации<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> *Horowitz D.L. Ethnic Groups in Conflict. Berkley, LA, London: University of California Press, 1985.*

<sup>2</sup> *Ibid. P. 579–600.*

<sup>3</sup> *Ibid. P. 628–651.*

<sup>4</sup> *Сиск Т. Распределение власти в полиэтнических обществах: принципиальные подходы и используемые практики. Доклад на совместном семинаре «Предотвращение смертоносных конфликтов: стратегии и институты». М., 1996.*

<sup>5</sup> *Horowitz D.L. Democracy in Divided Societies // Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy / L. Diamond, M.F. Plattner (eds.). Baltimore, London: Johns Hopkins University Press, 1994. P. 53.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

С точки зрения интегрального подхода сильный президент является фигурой, представляющей всех граждан государства вне зависимости от их этнической принадлежности. Он олицетворяет все население страны, а не конкретный сегмент многосоставного общества. Главными задачами электоральной системы должны стать межэтническая кооперация (в противовес конкуренции) и создание предвыборных коалиций с целью увеличения числа голосов избирателей<sup>1</sup>. Полупропорциональная или полумажоритарная системы способствовали бы формированию политических сил не по сегментарному, а по идеологическому принципу. Наконец, отказ от признания групповых прав также позволил бы предотвратить институционализацию сегментарных различий. В то же время непризнание групповых прав не исключает возможности наделения культурными правами лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам. В идеале интегральная демократия должна привести к упразднению многосоставного общества.

Как указывает Д. Хоровиц, существует только две основные проблемы для демократии в многосоставных обществах: правление большинства и правление меньшинства<sup>2</sup>. Правление большинства в таких обществах не является решением, поскольку приводит к доминированию одного сегмента<sup>3</sup>. В то же время непродуктивной является и «тирания меньшинства», которая может установиться в результате широкого доступа меньшинств к системе управления, т. е. выбора в пользу общественной модели.

На данный момент в Европе не существует примеров реализации на практике модели интегральной демократии. Однако поиск приемлемой формулы государственного строительства в России в первые постсоветские годы привел к появлению конституционных проектов, в которых содержались черты интегрального подхода. Положения принятой в 1993 г. Конституции (сильный президент как консолидирующая фигура, смешанная избирательная система, равенство субъектов Российской Федерации вне зависимости от способа их формирования и приоритет прав личности) во многом отвечали характеристикам интегральной демократии<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Horowitz D.L. Op. cit., 1994. P. 52.

<sup>2</sup> Ibid. P. 48.

<sup>3</sup> Ibid. P. 46.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: Ноженко М. Национальные государства в Европе. СПб.: Норма, 2007. С. 253–283.



В целом, любая из форм либеральной демократии пытается противостоять не только институционализации существующих этнических различий, но и признанию этносов в качестве сообществ, имеющих собственные специфические запросы. Однако, как показывает политическая практика, отказ того или иного демократического государства признать наличие в составе своего населения групп, имеющих собственную региональную, этническую, лингвистическую или религиозную идентичность и стремящихся эту идентичность сохранить, не гарантирует предотвращения конфликтов. Более того, такой подход идет вразрез с существующей международной системой защиты меньшинств. В связи с этим в течение последних трех десятилетий ряд государств Европы становится все ближе к еще одной модели – мультикультурной демократии.

### ***Мультикультурная демократия***

Мультикультурная демократия представляет собой промежуточную модель между общественной и республиканской либеральной демократиями<sup>1</sup>. С одной стороны, она предоставляет доступ к полному гражданству всем индивидам, вне зависимости от их этнической принадлежности. Центральное место в мультикультурных демократиях занимают права личности, что роднит эту модель с республиканской либеральной демократией. В ней также присутствует и определенная степень ассимиляции<sup>2</sup>.

С другой стороны, мультикультурная демократия стала порождением представления о том, что «право быть отличным» является таким же базовым правом человека, как и равенство<sup>3</sup>. В связи с этим нация, в отличие от республиканской либеральной модели, не мыслится как единственное сообщество, с которым идентифицируют себя граждане государства. Другими словами, индивиды рассматриваются как обладатели одновременно нескольких равнозначных идентичностей: национальной, этнической, региональной и др. Для мультикультурной демократии характерны меньшая, по сравнению с республиканской либеральной моделью, степень ассимиляции, равно как и возможность для наделения коллективными правами

---

<sup>1</sup> Smooha S. Op. cit. P. 16.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

в культурной сфере<sup>1</sup>. Это позволяет меньшинствам сохранять и поддерживать собственную идентичность.

К культурным правам, как правило, относят, во-первых, *освобождение от правовых норм*, которые затрудняют осуществление принятых у меньшинств культурных практик<sup>2</sup>. Несмотря на то что равноправие и отсутствие дискриминации подразумевают, что все граждане обладают не только равными правами, но и обязанностями, в ряде случаев представители меньшинств освобождаются от выполнения определенного гражданского долга. Наглядным примером здесь может служить освобождение от прохождения обязательной воинской службы для представителей некоторых меньшинств<sup>3</sup>. Во-вторых, культурные права зачастую подразумевают *поддержку* в осуществлении того, что большинство может сделать без дополнительной помощи (например, получение образования на родном языке). В-третьих, сюда относят *самоуправление* в культурной сфере<sup>4</sup>.

В-четвертых, наделение культурными правами может заключаться и в *признании* традиционных правовых норм меньшинств доминирующей правовой системой<sup>5</sup>. Включение особых правовых норм в общегосударственную правовую систему является одним из главных вопросов в сфере прав меньшинств. Здесь существует большой набор ограничений, связанных в первую очередь с возможными принципиальными противоречиями между общими нормами и традиционными правилами меньшинств. Например, демократическое государство не может признать права на кровную месть или ограничений в правах для женщин, даже если они считаются частью культуры меньшинства<sup>6</sup>.

В-пятых, права меньшинств могут включать в себя их *представительство в органах управления*, которое гарантировано или облегчено<sup>7</sup>. В данном случае речь идет в том числе и о так называемых групповых статистических правах (*group-statistical rights*), основной целью которых является увеличенное, по сравнению с численностью

---

<sup>1</sup> Smooha S. Op. cit. P. 16.

<sup>2</sup> Levy J.T. Classifying Cultural Rights // Ethnicity and Group Rights / I. Shapiro, W. Kymlicka (eds.). NY, London: New York University Press, 1997. P. 25.

<sup>3</sup> Brunner G., Küpper H. European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance // Minority Governance in Europe / K. Gál (ed.). Budapest: LGI/ECMI, 2002. P. 20.

<sup>4</sup> Levy J.T. Op. cit. P. 25.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Fenet A. Op. cit. P. 34–35.

<sup>7</sup> Levy J.T. Op. cit. P. 25.

группы в составе социума, представительство в определенных институтах (например, в парламенте, в рабочем коллективе, среди учащихся вузов и т. д.). Права такого типа не являются в чистом виде групповыми, поскольку ими наделяются конкретные индивиды. В то же время их нельзя отнести и к индивидуальным, так как ими могут воспользоваться только представители определенных групп<sup>1</sup>. Наделение такими правами, как правило, является одной из мер позитивной дискриминации<sup>2</sup>.

Наконец, культурные права меньшинств могут включать в себя *символическое признание* различных культурных общностей (например, официальное признание традиционных праздников или включение информации о меньшинствах в общеобразовательные курсы по истории)<sup>3</sup>.

При этом мультикультурная демократия, в отличие от общественной, не предполагает ни политической автономии для меньшинств, ни совместного управления сегментов<sup>4</sup>. Институционализация отличий в этом случае ограничивается исключительно вопросами культуры, включая использование родного языка в публичной сфере.

Следует особо подчеркнуть, что мультикультурная демократия описывает взаимоотношение этнического большинства и «коренных» меньшинств, т. е. групп населения, «традиционно» проживающих на территории того или иного государства. Это принципиально отличает такую модель от мультикультурализма как принципа выстраивания отношений между принимающим обществом и иммигрантами<sup>5</sup>. Поскольку представители «коренных» меньшинств являются гражданами государства по рождению, они являются частью народа/нации как сообщества сограждан. Напротив, иммигранты (даже натурализованные и не в первом поколении) зачастую рассматриваются как группы населения, которые нуждаются в интеграции в социум страны проживания. Основная критика в адрес мультикультурализма связана именно с процессом интеграции имми-

---

<sup>1</sup> Pogge T. Op. cit. P. 192.

<sup>2</sup> Под «позитивной», или «компенсирующей», дискриминацией обычно понимается государственная поддержка групп населения, которые прежде подверглись дискриминации, с целью компенсации нанесенного им в прошлом ущерба. В английском языке для описания такой политики используется термин *affirmative action* (амер.) или *positive discrimination* (брит.).

<sup>3</sup> Levy J.T. Op. cit. P. 25.

<sup>4</sup> Smooha S. Op. cit. P. 17.

<sup>5</sup> О мультикультурализме как принципе выстраивания отношений между принимающими обществами и иммигрантами речь пойдет в главе 3.3.

грантов, но не с выстраиванием отношений между этническим большинством и «коренными» меньшинствами.

В настоящий момент многие европейские государства, ратифицировавшие Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств и/или Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств и выполняющие взятые на себя обязательства, очень близки к модели мультикультурной демократии. Несмотря на то что в указанных документах Совета Европы речь идет о лицах, принадлежащих меньшинствам, по своей сути выполнение положений обоих документов влечет за собой предоставление ограниченного набора групповых прав в культурной сфере. Более того, многие государства при реализации положений Хартии и Конвенции разработали законодательные акты, в которых дали определения меньшинствам, а также создали списки общностей, подпадающих под действие этих международных документов.

Таким образом, в современной Европе мультикультурная модель является достаточно распространенной и приемлемой формой выстраивания отношений между этническим большинством и меньшинствами. Однако такая модель не в состоянии решить основные противоречия многосоставных обществ, где конфликты имеют долгую историю, а степень антагонизма является высокой. Помимо этого, нет никакой гарантии, что в ряде случаев удовлетворение культурных запросов не приведет со временем к политической мобилизации. В то же время реализация на практике и других моделей ни в одном государстве Старого Света не создала идеальной системы управления полиэтническими обществами.

### ***Понятие многосоставности***

Первые три модели – разделение, этническая демократия и общественная демократия – направлены на сохранение существующих сегментарных различий, но исходят из идеи, что создание специальных институтов позволит снизить уровень конфликтности. В результате возникает многосоставность (*pluralism*), под которой понимается институциональное разделение членов одного общества. Антонимом многосоставности выступает институциональная гомогенность<sup>1</sup>. Институционализация может иметь две основные формы: самоуправление (*self-rule*) и совмест-

---

<sup>1</sup> *Smith M.G. The Plural Society // Ethnicity / J. Hutchinson, A.D. Smith (eds.). Oxford, NY: Oxford University Press, 1996. P. 238.*

ное управление (*shared-rule*). Самоуправление предполагает, что определенные сегменты общества создают собственные институты. Совместное управление базируется на совершенно ином принципе кооперации. В этом случае все участники политического процесса настроены на поиск компромисса, а каждый из сегментов имеет своих представителей в совместных органах управления и участвует в процессе принятия решений на всех уровнях – от общегосударственного до локального. Теоретически основной целью совместного управления является снижение межсегментарной напряженности посредством кооперации, превращающей потенциальных оппонентов в партнеров по коалиции<sup>1</sup>.

Критики многосоставности исходят из того, что нередко именно институционализация различий и приписывание статуса «извне» запускают механизм формирования идентичности<sup>2</sup>. Другими словами, идентичность конструируется и реконструируется политически посредством ее институционализации. В то же время в многосоставных обществах представления о сегментах как сообществах, конкурирующих друг с другом, побуждают к формированию политических институтов в соответствии с линиями лингвистического, религиозного/конфессионального или этнического размежевания<sup>3</sup>. Таким образом, возникает замкнутый круг: институционализация усиливает сегментарные различия (и соответственно, межсегментарные противоречия), а не ослабляет их.

Оппоненты многосоставности признают, что формирование политических институтов по этническому, языковому и/или религиозному принципу (например, партий или субъектов федерации) дает сегментам чувство безопасности, а также является источником доверия, определенности, взаимопомощи и защиты от игнорирования специфических интересов сообществ<sup>4</sup>. Однако, по их мнению, оно же, во-первых, приводит к росту уровня политической мобилизации как среди тех групп, которые уже были мобилизованы, так и среди тех, которые не были. Они считают, что мобилизация будет происходить именно в тех границах, которые соответствуют границам политической автономии. Например,

---

<sup>1</sup> *Schneckener U.* Op. cit. P. 351.

<sup>2</sup> *Nagel J.* The Political Construction of Ethnicity // *Competitive Ethnic Relations* / S. Olzak, J. Nagel (eds.). Orlando, Fla.: Academic Press, 1986. P. 96.

<sup>3</sup> *Horowitz D.L.* Op. cit., 1994. P. 49.

<sup>4</sup> *Ibid.*

предоставление говорящему на немецком языке населению Бельгии автономии привело к формированию их новой политической партии<sup>1</sup>. Во-вторых, официальное структурирование политического участия в соответствии с линиями существующего этнического, лингвистического, религиозного размежевания также способствует мобилизации. В результате общности трансформируются в группы интересов<sup>2</sup>. Другими словами, многосоставность определяет границы конфликтов, возникающих вследствие установления правил политического участия и политического доступа<sup>3</sup>. Помимо этого, некоторые решения, направленные на институционализацию различий, способствуют «консервации» последних. Например, наличие нескольких официальных языков гарантирует длительное существование лингвистического разделения<sup>4</sup>.

Наконец, многосоставность имеет и еще одну потенциальную проблему. Критики институционального оформления сегментарных различий считают, что оно обеспечивает структурную базу для геноцида. Политические преследования и даже физическое уничтожение представителей одного из сегментов является в этом случае более легкой задачей, чем там, где культурные/этнические/религиозные/конфессиональные границы размыты или неочевидны, поскольку не закреплены институционально<sup>5</sup>. Это не значит, что геноцид возможен исключительно при многосоставности, но только в этом случае для него созданы необходимые институциональные условия<sup>6</sup>.

В связи с тем что многосоставность при несомненном наличии у нее сильных сторон имеет и значительные недостатки, некоторые государства полностью отказываются от институционализации существующих различий и в результате отдают предпочтение либе-

---

<sup>1</sup> Horowitz D.L. Op. cit., 1994. P. 98–99.

<sup>2</sup> Ibid. P. 100.

<sup>3</sup> Nagel J. Op. cit. P. 98.

<sup>4</sup> Ibid. P. 102.

<sup>5</sup> Например, репрессии в отношении «народов-врагов» в СССР было проще осуществлять, поскольку граждане страны имели запись о национальной принадлежности в официальных документах. Система этнического федерализма также упрощала эту задачу для тоталитарного режима, который ликвидировал территориальные автономии и проводил массовые депортации представителей «титულных национальностей» иногда в предельно сжатые сроки, примером чему может служить операция «Чечевница» (подробнее об этом см. главы 1.2 и 2.2).

<sup>6</sup> Kuper L. Genocide and Plural Society // Ethnicity / J. Hutchinson, A.D. Smith (eds.). Oxford, NY: Oxford University Press, 1996. P. 263.

ральной демократии. Такая модель подразумевает наличие сегментарно слепой государственной политики и призвана обеспечивать равный доступ к политическому участию и общественным благам для всех граждан, вне зависимости от их этнической, языковой и/или религиозной идентичности. Другими словами, идеологической основой такой модели служит представление о том, что решение проблемы многосоставных обществ заключается не в институционализации сегментарных различий, а, напротив, в ее отсутствии.

В то же время отказ от многосоставности критикуют, во-первых, за нечувствительность к запросам меньшинств, что может приводить к их ассимиляции<sup>1</sup>. Во-вторых, сторонники многосоставности утверждают, что политическая мобилизация меньшинств является нормальной и легитимной частью политического процесса в свободных и демократических обществах<sup>2</sup>. В связи с этим большинство современных стран Европы в течение последних 30 лет стали приближаться к модели мультикультурной демократии, которая характеризуется «мягкой многосоставностью». Во многом такой переход был вызван формированием международной системы защиты прав меньшинств.

Таким образом, существующие модели управления многосоставными обществами (разделение, этническая, общественная, либеральная и мультикультурная демократии) исходят из двух принципиально разных установок: институционального закрепления сегментарных различий или, напротив, отказа от многосоставности. При этом и в политической практике, и в аналитической литературе отсутствует консенсус относительно того, какой из указанных подходов ведет к снижению конфликтности, а какой, напротив, ее усиливает.

### ***Модели управления многосоставными обществами и курсы национальной политики***

Модели управления многосоставными обществами описывают институциональное оформление отношений между этническим большинством и меньшинствами. Во многом именно от существующей модели зависит как само наличие/отсутствие национальной политики в конкретном государстве, так и объем поддержки недоминирующих этнических общностей.

---

<sup>1</sup> См., например: *Gál K. Minority Governance on the Threshold of the Twenty-First Century // Minority Governance in Europe / K. Gál (ed.). Budapest: LGI/ECMI, 2002. P. 1–7.*

<sup>2</sup> *Kymlicka W. Op. cit. P. 22.*

Так, в государствах, где сложилась модель либеральной демократии, национальная политика как отдельный политический курс отсутствует. Здесь вместо форм поддержки меньшинств с целью сохранения и развития их культур и идентичностей основной задачей государственных органов управления является наделение всех граждан равными правами, включающее и борьбу с дискриминацией. Этнические общности не рассматриваются в качестве объектов государственной политики. Более того, лица, принадлежащие к этническим/национальным меньшинствам, не наделяются специальными правами, а удовлетворение их культурных запросов отнесено к частной сфере.

«Разделение» в виде наделения меньшинств территориальной политической автономией подразумевает предоставление численно не доминирующим этносам самоуправления не только в культурной, но и в политической сфере. Это означает, что государственные органы управления проводят национальную политику, дающую определенным группам населения значительные преференции для сохранения и развития их культуры и идентичности. Однако основные проблемы такого подхода связаны с тем, что эти преференции имеют территориальную основу. Во-первых, как уже было отмечено, воспользоваться благами автономии могут только те представители меньшинств, которые живут в регионе, имеющем автономный статус. Те же члены этнического сообщества, которые проживают вне «собственной» автономии, оказываются «невидимыми» для государства и не имеют дополнительных возможностей для удовлетворения своих культурных запросов и сохранения собственной идентичности. Другими словами, они не являются объектами национальной политики, хотя и принадлежат к общностям, которым оказывается государственная поддержка. Во-вторых, основанная на модели «разделения» национальная политика упускает из вида меньшинства, представители которых расселены дисперсно. В-третьих, такая политика, как правило, имеет выборочный характер еще по одной причине. Как показывает практика, автономный статус зачастую получают именно те меньшинства, которые активно выступают за наделение их самоуправлением. Те же сообщества, которые имеют меньше ресурсов для отстаивания своих требований, могут быть либо вообще лишены государственной поддержки, либо иметь ее в объеме не сопоставимом с тем, которые имеют группы, наделенные автономией.



Таким образом, основным проблемным измерением национальной политики, имеющей в своей основе модель разделения, является ее выборочность. Зачастую в качестве объектов такой политики выступают не все меньшинства, а только представители тех численно не доминирующих этнических сообществ, которые проживают на определенных территориях. Даже в случае, если государство, например взяв на себя международные обязательства, будет поддерживать и другие меньшинства, скорее всего возникнет асимметричная модель поддержки. Одним из примеров национальной политики, исходящей из модели разделения (правда, при авторитарном/тоталитарном политическом режиме), являлась политика большевиков.

Следование принципам общественной демократии на уровне всей страны приводит к формированию многонационального государства. Как было показано, все основные группы населения получают широкую степень автономии при наличии механизмов совместного управления. По сути, общественная модель приводит к оформлению такого институционального дизайна, при котором специального курса национальной политики не требуется.

В то же время некоторые элементы общности, в первую очередь совместное управление, могут стать основой для курса национальной политики. Однако на настоящий момент совместное управление применительно к меньшинствам является в Европе, скорее, идеалом (или целью) к достижению которого призывают некоторые эксперты, а не широко распространенной практикой. Более того, претворение в жизнь принципов общности нередко приводит не к решению конфликтов, а к серьезным политико-управленческим кризисам, о чем свидетельствуют примеры Бельгии и Северной Ирландии, региона, где элементы совместного управления были введены Белфастским соглашением<sup>1</sup>.

Этническая демократия на первый взгляд противоречит национальной политике в том понимании, которое было взято нами за основу. В то же время такая модель не только не препятствует сохранению и развитию культур и идентичностей меньшинств, но, напротив, им способствует. Государство не препятствует созданию не только культурных ассоциаций и организаций меньшинств, но и их политических партий. Однако здесь, как и в случае с общественной демократией, сам институциональный дизайн не подразумевает

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см. в главе 2.1.

наличия политического курса, целью которого была бы поддержка численно не доминирующих этнических общностей.

Вместе с тем, если обратиться к единственному современному европейскому примеру государства, которое с рядом оговорок можно отнести к этнической демократии, Эстонии, то здесь мы можем обнаружить некоторые механизмы поддержки меньшинств. Во-первых, еще в 1993 г. был принят закон «О культурной автономии национального меньшинства». Во-вторых, Эстония ратифицировала Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств Совета Европы. Однако действие обоих документов распространяется лишь на 3 тыс. эстонских граждан, представителей четырех общностей – евреев, немцев, русских<sup>1</sup> и шведов<sup>2</sup>.

Модель мультикультурной демократии подразумевает наличие политического курса, направленного на поддержку численно не доминирующих этносов. Более того, такая модель зачастую возникает в ситуации, когда государства начинают быть чувствительны к запросам меньшинств. Мультикультурная демократия хорошо подходит для обществ, которые не являются многосоставными, или же для тех, где уровень противоречий между этническим большинством и меньшинствами не является высоким. Как уже было отмечено, такая демократия позволяет удовлетворять преимущественно культурные запросы со стороны меньшинств. Она базируется на индивидуальных, а не на групповых правах, т. е. на правах лиц, принадлежащих к меньшинствам.

В ряде государств современной Европы на становление мультикультурной демократии, а следовательно, и курсов национальной политики, непосредственное влияние оказали «международные стандарты» защиты меньшинств. Однако, как будет показано далее, эти стандарты не являются универсальными. Во-первых, они распространяются только на те государства, которые подписали и ратифицировали международные документы в сфере защиты меньшинств. Так, Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств ратифицировали только 25 европейских государств, из

---

<sup>1</sup> Речь в данном случае идет о тех этнических русских, которые проживали на территории Эстонии в межвоенный период и их потомках. Этнические русские, не имеющие связи с Эстонской республикой до ее аннексии СССР, не попадают под действие эстонских нормативных актов о национальных меньшинствах.

<sup>2</sup> *Poleshchuk V., Helemäe J. Estonia – In Quest of Minority Protection // International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea / S.S. Åkermark (ed.). The Åland Islands Peace Institute, 2006. P. 129.*

которых 17 (включая Соединенное Королевство) входили в состав ЕС. Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств ратифицировали 39 стран Европы, включая Россию, и 24 государства ЕС (вместе с Соединенным Королевством). Во-вторых, «европейские нормы» в сфере защиты меньшинств оставляют государствам возможность самостоятельно решать, какие группы населения относить к меньшинствам, а какие нет. И это, в свою очередь, влияет на то, кто оказывается объектами национальной политики в каждом конкретном случае. Помимо этого, механизмы контроля над выполнением взятых странами на себя обязательств хотя и существуют, но не предполагают никакой ответственности за их нарушение.

### **Формирование механизмов защиты меньшинств в Европе**

Первые механизмы защиты меньшинств появились в Европе в результате Реформации. Изначально касаясь представителей исключительно христианских конфессий, именно они стали предтечей последующих способов защиты недоминирующих этнических общностей в государствах Старого Света<sup>1</sup>. В период позднего Средневековья и на заре Нового времени такие механизмы не были в строгом смысле многосторонними и международными. Например, Аугсбургский мир 1555 г. стал базой для мирного сосуществования католиков и протестантов в границах Священной Римской империи, а также даровал имперским сословиям возможность выбора «официальной» конфессии подвластных им территорий, сформировав принцип «чья страна, того и вера»<sup>2</sup>. Этот договор не наделял свободой вероисповедания индивидов, поскольку выбор конфессии принадлежал только имперским сословиям. Более того, он касался только христиан, оставляя «за скобками» представителей других религий.

Спустя несколько десятилетий вопрос конфессиональных меньшинств начал становиться объектом билатеральных и многосторонних межгосударственных соглашений. Одной из иллюстраций этому может служить Венский мир 1606 г., заключенный между Венгерским королевством и Габсбургами и гарантировавший протестантам

---

<sup>1</sup> *Salzborn S.* The Concept of Ethnic Minorities. International Law and the German-Austrian Response // *Behemoth. A Journal of Civilisation*. 2009. No. 3. P. 65.

<sup>2</sup> На латыни этот принцип звучит как *cujus regio, eius religio*.

свободу вероисповедания на территории Венгрии<sup>1</sup>. Вестфальский договор 1648 г. не просто подтвердил основные принципы Аугсбургского мира, но и предоставил христианам, принадлежащим к конфессиям, отличным от той, что была признана официальной в стране их проживания, право осуществлять собственные религиозные практики. В результате в Европе договоры стали одним из основных способов защиты прав конфессиональных и религиозных меньшинств, а с XIX в. – и меньшинств этнических/национальных<sup>2</sup>.

### ***Межгосударственные механизмы защиты этнических меньшинств***

На протяжении XIX в. положение некоторых этнических общностей в европейских государствах регулировалось посредством межгосударственных договоров. Показательными в данном случае являются три таких документа: Заключительный акт Венского конгресса (1815 г.), Парижский трактат (1856 г.) и Берлинский трактат (1878 г.). В Заключительном акте Венского конгресса<sup>3</sup> было закреплено право этнических поляков как на представительство в органах управления России, Пруссии и Австрии, так и на самоуправление. В документе было сказано: «Поляки, как российские подданные, так равномерно и австрийские и прусские, будут иметь народных представителей и национальные государственные учреждения» (ст. 1).

В Парижском трактате<sup>4</sup>, принятом после Крымской войны 1853–1856 гг., был оговорен автономный статус княжеств Валахского, Молдавского и Сербского, находившихся в то время под властью Османской империи. Трактат не допускал вмешательства во внутренние дела Валахского и Молдавского княжеств (ст. 22). Османская империя обязалась сохранить во всех трех княжествах «независимое и национальное управление», а также «полную свободу вероисповедания, законодательства, торговли и судоходства» (ст. 23, 28). Помимо этого, Валахское и Молдавское княжества

---

<sup>1</sup> Koszorus F., Jr. The Forgotten Legacy of the League of Nations Minority Protection System // War and Society in East Central Europe. Vol. VI. Total War and Peacemaking, A Case Study on Trianon / B.K. Kiraly, P. Pastor, I. Sanders (eds.). NY: Brooklyn College Press, 1982. P. 548.

<sup>2</sup> Salzborn S. Op. cit. P. 65.

<sup>3</sup> Заключительный (генеральный) акт Венского конгресса. Подписан уполномоченными Австрии, Испании, Франции, Великобритании, Португалии, России, Пруссии и Швеции 25.05.1815.

<sup>4</sup> Парижский трактат. Подписан представителями Австрии, Великобритании, Пруссии, России, Сардинии и Турции 30.03.1856.

имели право на обладание «национальной вооруженной силой» для «охранения внутренней безопасности и обеспечения безопасности границ» (ст. 26).

Берлинский трактат<sup>1</sup>, подписанный по результатам пересмотра Сан-Стефанского мирного договора и окончательно оформивший итоги Русско-турецкой войны 1877–1878 гг., закреплял автономный статус Болгарии как самоуправляющегося княжества в составе Османской империи, имеющего «христианское правительство и народную милицию» (ст. 1). Князь Болгарии, согласно договору, должен был избираться населением и утверждаться Блистательной Портой<sup>2</sup> с согласия заключивших трактат держав (ст. 3). При этом было специально оговорено, что «ни один из членов династий царствующих великих европейских держав» не мог стать князем Болгарии (ст. 3). Княжество получало право обладания собственным уставом (ст. 4). Такой устав должен был принимать во внимание «права и интересы» других этнических общностей, проживавших на территории Болгарии, – турецкого, румынского, греческого и другого населения (ст. 4). Трактат закреплял на территории Болгарии запрет на ограничение в гражданских и политических правах, в занятии публичных должностей и в «отправлении различных свободных занятий и ремесел» по религиозному признаку (ст. 5). Он также предполагал введение специальных, учитывающих местные потребности и разрабатываемых при непосредственном участии населения уставов для острова Крит и других частей европейской Турции (ст. 13).

Согласно Берлинскому трактату, Османская империя должна была «без дальнейшего замедления» осуществить реформы в соответствии с «местными потребностями» в областях, населенных армянами, и обеспечить безопасность последних от черкесов и курдов. Блистательная Порта обязалась «периодически сообщать о мерах, принятых ею для этой цели, державам, которые будут наблюдать за их применением» (ст. 61). Таким образом, трактат подразумевал механизм международного контроля над выполнением Османской империей своих обязательств по защите прав и безопасности этнических армян. Помимо этого, Блистательная Порта «выразила твердое

---

<sup>1</sup> Берлинский трактат. Подписан представителями Австро-Венгрии, Великобритании, Германии, Италии, России и Турции 13.07.1878.

<sup>2</sup> Блистательная Порта – наименование правительства Османской империи, принятое в дипломатии.

намерение соблюдать принцип религиозной свободы в самом широком смысле» (ст. 62).

Берлинский трактат оговаривал и некоторые условия обустройства управления в государствах, получивших полную политическую независимость, – в Черногории, Сербии и Румынии. Заключившие договор державы признавали суверенитет этих стран (ст. 26, 34, 43). В то же время они условились, что во всех трех государствах «различие в религиозных верованиях и исповедованиях не может послужить поводом к исключению кого-либо или непризнанию за кем-либо» гражданских и политических прав, доступа к публичным должностям или отправлению «различных свободных занятий и ремесел» (ст. 27, 35, 44).

Таким образом, во второй половине XIX в. оформился один из первых межгосударственных механизмов влияния на ситуацию с этническими меньшинствами в ряде стран Европы. По аналогии с защитой конфессиональных меньшинств этот механизм базировался на заключении договоров. В то же время его особенность состояла в том, что могущественные европейские державы того времени принуждали более слабые государственные образования (например, проигравшую в войне Османскую империю или только получивших политическую независимость Черногорию, Сербию и Румынию) к признанию прав ряда этнических и/или религиозных меньшинств. Однако такая система могла успешно функционировать только в ситуации, когда сильные государства действовали сообща<sup>1</sup>.

Параллельно с этим в XIX в. постепенно начал складываться еще один внешний механизм защиты меньшинств, появление которого во многом было связано с наступившей эрой национализма. Постепенно в государствах, вставших на путь национального строительства, стала оформляться идея «ответственности» государств за судьбу «своих» членов нации, живущих за рубежом. В структуре населения многих государств Европы существовали общности, имевшие «внешнюю национальную родину» за пределами этих стран. «Материнские» государства этих общностей стремились повлиять на политику стран их проживания с целью защиты культурных отличий таких групп населения от свойственных национализму проектов унификации. Такая защита являлась актуальной, поскольку зачастую меньшинства проживали в государствах, вставших на путь

---

<sup>1</sup> *Smith Ph.K.M.* Textbook on International Human Rights. 7<sup>th</sup> Edition. Oxford: Oxford University Press, 2016. P. 16.

собственного национального строительства, не исключавшего в том числе и стадию *Nacht und Nebel*<sup>1</sup>.

В целом, влияние «материнских» государств на политику других стран в отношении меньшинств является слабо изученным. Одна из первых попыток создания рамки для научного анализа этого феномена была предпринята в середине 1990-х гг. Р. Брубейкером<sup>2</sup>. В своем исследовании он сконцентрировался на «триадической конфигурации»: национальные меньшинства – национализирующиеся государства – внешние национальные родственные государства. С его точки зрения, все три компонента «образуют единую взаимозависимую реляционную связь»<sup>3</sup>. Р. Брубейкер подчеркивал, что «материнские» государства<sup>4</sup> могут оказывать существенное влияние на отношения между национальными меньшинствами и странами, на территории которых эти общности проживают. Так, политическая деятельность «материнских» государств может принимать различные формы: «от привилегий иммиграции и гражданства „возвращающихся“ членов этнической диаспоры, через разнообразные попытки повлиять на политику других государств по отношению к представителям своего этнического сообщества, до ирредентистских претензий на территории других государств»<sup>5</sup>.

Следовательно, в качестве еще одного механизма внешнего влияния на положение меньшинств стал выступать «патронаж» со стороны «материнского» государства. В тех случаях, когда реализация ирредентистских проектов, т. е. изменение статуса таких общностей с «меньшинства» на членов нации в «собственном» государстве, оказывалась невозможной, страны старались найти иные рычаги влияния. Такой механизм, как правило, применяется в билатеральных межгосударственных отношениях и служит «внеш-

---

<sup>1</sup> Стадия национального строительства, при которой для достижения культурной гомогенности применялись убийства и депортации, была названа Э. Геллнером – по аналогии с наименованиями некоторых нацистских операций – *Nacht und Nebel* («ночь и туман»). Подробнее об этом см.: Геллнер Э. Пришествие национализма. Мифы нации и класа // Нации и национализм. М.: Практис, 2002. С. 166–167.

<sup>2</sup> Брубейкер Р. Национальные меньшинства, национализирующиеся государства и внешние национальные родственные государства в новой Европе // Национализм в поздней и посткоммунистической Европе: в 3 т. М.: РОССПЭН, 2010. Т. 1. С. 149–173. Впервые статья вышла в 1996 г., ее русский перевод был опубликован в 2010 г.

<sup>3</sup> Там же. С. 153.

<sup>4</sup> Р. Брубейкер использовал термин *external national homelands*, который был переведен на русский язык как «внешние национальные родственные государства».

<sup>5</sup> Брубейкер Р. Указ. соч. С. 153.

ним регулятором» ситуации с меньшинствами. В то же время в XX в. он создавал стимулы и для обращения «материнских» государств к международным организациям с целью улучшения положения «родственного» меньшинства в других странах, как это было, например, в случае с Южным Тиролем. В то же время такой механизм применяется избирательно и касается только очень ограниченного числа меньшинств.

Особую актуальность вопрос о положении этнических общностей в национализирующихся государствах, рассматриваемых другими странами в качестве составных частей собственных наций, приобрел после Первой мировой войны, когда политическая карта Европы претерпела серьезную трансформацию. В межвоенный период одним из способов защиты меньшинств от притеснений стало заключение соглашений, контроль по соблюдению которых брала на себя Лига Наций. В то же время Веймарская Германия предпринимала попытки установить общие правила защиты меньшинств в национализирующихся государствах. Так, в 1925 г. эта страна способствовала учреждению Европейского конгресса меньшинств, который выступал за предоставление культурной автономии всем меньшинствам Европы<sup>1</sup>.

Приход в России к власти большевиков также оказал существенное влияние на становление принципов защиты недоминирующих этнических общностей в европейских государствах. На большей части бывшей империи Романовых сложилась совершенно уникальная как по своим принципам, так и по масштабам федеративная система, субъекты которой были сформированы по национально-территориальному принципу. Большевики, взяв в качестве одного из основных своих лозунгов в борьбе за власть «право наций на самоопределение», были вынуждены предоставить территориальную автономию ряду этнических общностей, населявших страну. При этом ключевым идеологическим компонентом советской национальной политики первых пятнадцати лет являлась позитивная дискриминация как государственная поддержка прежде ущемляемых групп населения с целью компенсации нанесенного им в прошлом ущерба. Большевики рассматривали свою политику в отношении численно не доминирующих этносов как восполнение «несправедливости» имперского подхо-

---

<sup>1</sup> Fink C. The League of Nations and the Minorities Question // World Affairs. 1995. Vol. 157. No. 4. Woodrow Wilson and the League of Nations: Part One. P. 201.



да к этим группам населения. В РСФСР, а затем и в СССР впервые в истории позитивная дискриминация стала использоваться как один из механизмов поддержки этнических меньшинств<sup>1</sup>.

Советская национальная политика оказывала влияние и на положение этнических меньшинств в других европейских государствах. Так, в первые годы советской власти большевики сознательно создавали национально-территориальные образования для разделенных государственнымими границами общностей с целью демонстрации признания за ними права на самоопределение и с практическим расчетом на потенциальные ирредентистские проекты (например, создание Молдавской АССР рядом с Бессарабией или польских сельсоветов на границе с Польшей). Несмотря на то что такая институционализация носила либо вынужденный, либо прагматический характер, она заложила определенные стандарты в отношении меньшинств, в первую очередь признав за некоторыми из них право на территориальную автономию. Однако основная роль в формировании общих принципов взаимодействия между этническим большинством и численно не доминирующими этносами в межвоенной Европе, несомненно, принадлежала Лиге Наций.

### *Система защиты меньшинств Лиги Наций*

Основы первой международной системы защиты меньшинств были заложены на Парижской мирной конференции 1919 г. В то время большинство тех, кто принимал решение о послевоенном мироустройстве, считали, что политические и национальные границы должны совпадать. Однако перекройка государственных границ по итогам Первой мировой войны привела к тому, что внутри европейских государств порядка 20–30 млн человек оказались в положении меньшинств. По мнению участников Парижской конференции, стабильности в этих государствах, равно как и международному миру, могли угрожать и дискриминация меньшинств большинством, и, наоборот, требования численно не доминирующих этносов предоставить им право на самоопределение<sup>2</sup>.

Страны-победительницы вынудили ряд новых государственных образований Европы (Польшу, Чехословакию и Югославию), государства, расширившие по итогам войны свои территории (Румынию

---

<sup>1</sup> Подробнее о национальной политике большевиков см. в главе 1.2.

<sup>2</sup> *Wipman D.* The Evolution and Implementation of Minority Rights // *Fordham Law Review*. 1997. Vol. 66. Issue 2. P. 599–600.

и Грецию), равно как и некоторые проигравшие державы (Австрию, Венгрию и Болгарию), подписать соглашения, гарантировавшие религиозное и политическое равенство, а также предоставление некоторых специальных прав проживающим на их территориях меньшинствам<sup>1</sup>.

С одной стороны, ситуация, когда победители принуждали побежденных или тех, кто обрел независимость по результатам войны, учитывать интересы меньшинств, не была новой. Как было продемонстрировано, такая модель неоднократно использовалась в Старом Свете в XIX в. С другой стороны, принципиальным новшеством зарождавшейся после Первой мировой войны системы было то, что теперь контроль над выполнением навязанных странам извне обязательств брали на себя не великие державы, а международная организация – Лига Наций<sup>2</sup>.

Более того, в самом конце 1920 г. Ассамблея Лиги Наций рекомендовала включить соблюдение прав меньшинств в качестве обязательного условия вступления новых государств-членов в Лигу. В связи с этим, например, Албания, Латвия, Литва и Эстония были вынуждены признать не только наличие у проживающих на их территории меньшинств определенных прав, но и свою ответственность перед Лигой за выполнение взятых на себя обязательств в этой сфере. А при вступлении в членство Финляндии специально были оговорены права шведского населения Аландских островов<sup>3</sup>.

При обсуждении нового послевоенного миропорядка существовали две точки зрения относительно вопроса защиты меньшинств. Одна из них сводилась к установлению общих международных стандартов в этой сфере и отстаивалась в первую очередь президентом США В. Вильсоном. Сторонниками создания единого режима защиты меньшинств выступали и некоторые общественные организации, например еврейские. Поддерживала идею создания международной системы и Венгрия, поскольку в результате нового политического размежевания значительное число этнических венгров оказалось жителями других государств. Однако в тот период такая позиция не получила всеобщего одобрения. Против нее, в частности, активно выступали и некоторые страны, которым предстояло взять

---

<sup>1</sup> *Fink C.* Op. cit. P. 197.

<sup>2</sup> *Salzborn S.* Op. cit. P. 68.

<sup>3</sup> *Соколовский С.В.* Права меньшинств. Антропологические, социологические и международно-правовые аспекты. М.: Московский общественный научный фонд, 1997. С. 49.

на себя обязательства в отношении меньшинств, в первую очередь – Польша, Румыния и Югославия<sup>1</sup>.

В связи с этим был избран второй путь – наделение меньшинств определенными правами посредством заключения договоров. Такой подход часто критикуется аналитиками, считающими, что основные усилия Лиги Наций были направлены на решение конкретных проблем в ряде государств Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), а не на выработку универсального режима защиты<sup>2</sup>. Помимо этого, межвоенная система защиты меньшинств изначально была асимметричной: страны-победительницы стремились привнести определенную стабильность в регион, избегая при этом взятия на себя обязательств<sup>3</sup>. Те же государства, которые были вынуждены принять условия победителей, воспринимали эту систему «как дискриминационную, навязанную извне и подрывающую суверенитет, а потому стремились по возможности игнорировать»<sup>4</sup>. Тем не менее именно благодаря Лиге Наций международная система защиты прав меньшинств в той или иной степени распространилась в межвоенный период на 16 государств и «охватывала около 30 млн человек, говорящих на 36 языках»<sup>5</sup>. Более того, некоторые авторы, анализировавшие уже подход ООН к защите меньшинств, рассматривали систему Лиги Наций как модель, способную решать проблемы конкретных меньшинств в противовес, на их взгляд, слишком абстрактной и безадресной поддержке со стороны Объединенных Наций<sup>6</sup>.

Одну из ведущих ролей в формировании новых стандартов в отношении меньшинств сыграл Комитет новых государств, который собирался 64 раза в период с мая по декабрь 1919 г. Несмотря на то что это не был «комитет по правам меньшинств», именно эта структура пыталась выработать «жизнеспособные политические решения в условиях сильно накаленной международной атмосферы»<sup>7</sup>. Члены комитета вели переговоры с представителями меньшинств, лидерами новых государств, а также со странами-победительницами. Одним из первых значимых успехов комитета было подписание в июне

---

<sup>1</sup> *Koszorus F., Jr.* Op. cit. P. 549–550.

<sup>2</sup> *Jackson-Preece J.J.* National Minorities and the European Nation-States System. Oxford: Clarendon Press. 1998. P. 17.

<sup>3</sup> *Fenet A.* Op. cit. P. 38.

<sup>4</sup> *Осипов А.Г.* Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты. СПб.: ЦНСИ, 2004. С. 311.

<sup>5</sup> *Соколовский С.В.* Указ. соч. С. 42.

<sup>6</sup> См., например: *Koszorus F., Jr.* Op. cit.

<sup>7</sup> *Fink C.* Op. cit. P. 198.

1919 г. Договора о меньшинствах в Польше<sup>1</sup>, ставшего моделью для последующих аналогичных договоров и основой для новой международной системы защиты меньшинств<sup>2</sup>.

Согласно договору, Польша брала на себя обязательство защищать жизнь и свободу всех жителей страны вне зависимости от их происхождения, национальной, языковой, расовой или религиозной принадлежности. Несмотря на то что единственным государственным языком признавался польский, представители меньшинств наделялись правом свободно использовать свои родные языки в частной коммуникации, торговых сделках, при отправлении религиозных культов, в средствах массовой информации, на публичных мероприятиях, а также в суде. При этом Комитет новых государств стремился избежать обособления представителей меньшинств, которое могло потенциально привести к появлению «государств внутри государства». Поэтому в договоре преимущественно использовалась формула «польские граждане, принадлежащие к расовым<sup>3</sup>, религиозным или лингвистическим меньшинствам»<sup>4</sup>.

Договор о меньшинствах в Польше «предусматривал... создание необходимого количества школ, а также благотворительных и религиозных учреждений для меньшинств, а в местах, где они составляли значительную долю населения, – выделение на эти цели пропорционально их численности средств из государственного и муниципальных бюджетов»<sup>5</sup>. Отдельно в договоре были прописаны и права еврейского населения. Так, две статьи документа предоставляли возможность учреждать начальные школы с идишем в качестве языка обучения и гарантировали соблюдение традиций шаббата<sup>6</sup>. В то же время все среднее образование должно было вестись на польском и не предусматри-

---

<sup>1</sup> Договор о меньшинствах в Польше (*Polish Minority Treaty*), или Малый версальский договор (*Little Versal Treaty*), был подписан в один день с Версальским мирным договором, 28 июня 1919 г. Он был заключен руководством Польши, с одной стороны, и представителями пяти стран-победительниц: Великобритании, США, Франции, Италии и Японии – с другой.

<sup>2</sup> Fink C. Op. cit. P. 198.

<sup>3</sup> Как было показано во введении, термин «расовый» в английском языке зачастую выступает в качестве синонима слову «этнический». К тому же современное представление об этничности в начале XX в. только проходило период своего становления. Поэтому, скорее всего, речь в данном случае идет о том, что сейчас называют этническими (или национальными) меньшинствами.

<sup>4</sup> Fink C. Op. cit. P. 198–199.

<sup>5</sup> Осипов А.Г. Указ. соч. С. 310.

<sup>6</sup> Однако это положение так и не было выполнено: в межвоенный период в Польше не было создано ни одной школы на идише (Осипов А.Г. Указ. соч. С. 311).

вало решения сенситивного вопроса о субботе для еврейских школьников. Последний пункт договора закреплял важнейшую инновацию – международные обязательства страны в отношении меньшинств. Этот пункт не мог быть изменен без согласия большинства членов Совета Лиги Наций. Более того, каждый член Совета мог обратить внимание Лиги Наций на нарушение или угрозу нарушения Польшей взятых на себя обязательств<sup>1</sup>. В случае возникновения спора между Польшей и Советом Лиги Наций вопрос должен был рассматриваться Постоянной палатой международного правосудия<sup>2</sup>.

Пункт о том, что Лига Наций осуществляет контроль над выполнением государствами обязательств по защите интересов меньшинств, содержался также в договорах с Австрией, Болгарией, Румынией и Югославией. Помимо этого, по рекомендации Совета Лиги Наций в период с 1920-го по 1923 г. было заключено несколько двусторонних и многосторонних межгосударственных соглашений, целью которых являлась гарантия прав меньшинств. Примерами такого рода договоренностей являются «двустороннее соглашение между Финляндией и Швецией об автономии Аландских островов от 27 июня 1921 г.», а также многосторонний договор между Латвией, Польшей, Финляндией и Эстонией от 17 марта 1922 г.<sup>3</sup> К 1924 г. в общей сложности 13 государств взяли на себя обязательства по защите прав меньшинств, а максимальное количество стран, которые охватила созданная Лигой Наций система защиты, равнялось шестнадцати<sup>4</sup>.

В целом, заключенные под патронажем Лиги Наций соглашения предоставляли меньшинствам следующие права: (1) одинаковую с большинством защиту жизни и свободы; (2) право на отправление религиозных культов в соответствии с собственной религией или конфессией; (3) равные с большинством гражданские права и обязанности, включая право поступления на государственную службу; (4) возможность использования родного языка в частной, религиозной, коммерческой сферах, в СМИ и на публичных собраниях и в суде; (5) свобода устройства образовательных, религиозных и благотворительных учреждений и право контролировать самими

---

<sup>1</sup> Fink C. Op. cit. P. 199.

<sup>2</sup> Постоянная палата международного правосудия – международный судебный орган, учрежденный Лигой Наций, преемником которого является Международный суд ООН.

<sup>3</sup> Соколовский С.В. Указ. соч. С. 45.

<sup>4</sup> Hilpold P. The League of Nations and the Protection of Minorities – Rediscovering a Great Experiment // Max Planck Yearbook of United Nations Law. 2013. Vol. 17. Issue 1. P. 7.

меньшинствами их деятельность; (б) обеспечение права оптации<sup>1</sup>. При этом в ряде договоров меньшинства наделялись и автономными правами. Например, для саксонских и чешских общин в румынской Трансильвании предполагалось достаточно широкое административное самоуправление. Некоторые меньшинства в Греции получили право на автономию в вопросах вероисповедания и школьного обучения. Самый обширный набор автономных прав получило шведское население Аландских островов<sup>2</sup>.

Одной из главных задач создаваемой Лигой Наций системы являлось установление равенства между большинством и меньшинствами посредством предоставления последним как возможности для сохранения и развития особенных идентичностей, так и гарантий от дискриминации. Несмотря на то что в центре внимания находились меньшинства как общности, правами наделялись только индивиды. Так, в заключенных договорах использовалась формулировка «лица, принадлежащие к расовым, религиозным или языковым меньшинствам». Во многом это было обусловлено тем, что государства, на которые возлагались обязательства, воспринимали коллективные права меньшинств как угрозу своему суверенитету<sup>3</sup>. Более того, многие из связанных договорами стран требовали от меньшинств демонстрации их лояльности в отношении государства своего проживания<sup>4</sup>.

Несмотря на то что Лига Наций вынуждала страны брать на себя обязательства по защите меньшинств, по сути, созданная система работала скорее в интересах государств, чем меньшинств. Так, единственным способом привлечения внимания Лиги к фактам нарушения прав меньшинств служили петиции. Эти петиции попадали в организацию различными способами<sup>5</sup>, однако только члены Совета Лиги могли включать в программу работы этого органа вопрос о рассмотрении конкретной ситуации с меньшинствами<sup>6</sup>. Поскольку правительства многих государств – членов Лиги старались избегать

---

<sup>1</sup> Соколовский С.В. Указ. соч. С. 46.

<sup>2</sup> Koszorus F., Jr. Op. cit. P. 551; Соколовский С.В. Указ. соч. С. 47.

<sup>3</sup> Koszorus F., Jr. Op. cit. P. 552.

<sup>4</sup> Jackson-Preece J.J. Op. cit. P. 16.

<sup>5</sup> Изначально предполагалось, что жалобы о нарушении условий соглашений, касающихся меньшинств, могут подавать только члены Совета Лиги. Однако осенью 1920 г. на основании так называемого Отчета Титтони (*Tittoni-Report*) петиции, содержащие жалобы, получили возможность подавать как страны, которые не имели членства в организации, так и представители меньшинств, на которых распространялись гарантии Лиги Наций (*Hilpold P.* Op. cit. P. 11).

<sup>6</sup> Fink C. Op. cit. P. 200.

конфликтов с другими членами организации, то они очень редко прибегали к подаче петиций. Как правило, жалобы на нарушения условий соглашений исходили от «материнских» государств, пытавшихся отстоять интересы «своих» меньшинств в других странах. Так, в период с 1929-го по 1932 г. были поданы только три такие петиции – все от Германии в адрес Польши<sup>1</sup>. Для того чтобы петиции других подателей (стран, не входивших в организацию, и представителей меньшинств) могли попасть на рассмотрение Совета Лиги, был разработан специальный механизм.

Для решения вопросов, связанных с меньшинствами, внутри Секретариата Лиги Наций был создан Отдел меньшинств, который являлся самым немногочисленным, но при этом одним из наиболее влиятельных структурных подразделений. Отдел контролировал процесс подачи петиции, составлял доклады о работе Совета Лиги по вопросам меньшинств, занимался сбором материалов по поводу жалоб, перечисленных в петициях, а также вел переговоры в случае возникновения противоречий между меньшинствами и государствами их проживания<sup>2</sup>. Первый директор отдела, норвежский дипломат Э. Колбан, проводил практически половину своего рабочего времени в поездках с целью проведения переговоров с представителями как государственных и местных органов управления, так и меньшинств. Благодаря именно его усилиям возникла достаточно слаженная система решения вопросов меньшинств<sup>3</sup>.

Другим центральным агентом, занимавшимся решением вопросов меньшинств, был Комитет трех<sup>4</sup>. Этот комитет не представлял собой постоянно действующего органа с одним и тем же составом участников. Комитет трех создавался *ad hoc*<sup>5</sup>, когда возникала необходимость решить, заслуживают ли внимания Совета Лиги конкретная петиция и содержащиеся в ней жалобы о нарушении той или иной страной взятых на себя обязательств<sup>6</sup>. На

---

<sup>1</sup> Hilpold P. Op. cit. P. 10.

<sup>2</sup> Соколовский С.В. Указ. соч. С. 49.

<sup>3</sup> Fink C. Op. cit. P. 200.

<sup>4</sup> Если быть более точным, то речь идет о Комитетах трех, поскольку, во-первых, состав участников комитетов менялся, а во-вторых, одновременно могло действовать несколько комитетов, занятых рассмотрением разных ситуаций с меньшинствами.

<sup>5</sup> Fink C. Op. cit. P. 200.

<sup>6</sup> Вопрос о нарушении положений того или иного соглашения, касавшихся меньшинств, теоретически мог быть вынесен на рассмотрение Совета Лиги одним или несколькими его членами независимо от его рассмотрения в Комитете трех. Однако в реаль-

начальном этапе комитет формировался следующим образом: председатель Совета становился председателем комитета и выбирал себе двух помощников из членов Совета Лиги. В 1925 г. были внесены важные уточнения в порядок формирования комитета, целью которых являлось достижение максимально возможной беспристрастности в решении рассматриваемого вопроса. С этого момента в комитет не могли войти представители как государств, на которые была подана жалоба, так и «материнских» государств тех меньшинств, в отношении которых были допущены нарушения. Поэтому в случае, если председатель Совета являлся представителем государства, подпадающего под одну из указанных категорий, то Комитет трех возглавлял его заместитель<sup>1</sup>.

Система рассмотрения фактов нарушения условий договоров в отношении меньшинств включала в себя несколько этапов. Единственным механизмом, запускающим процесс рассмотрения, являлись петиции. В сентябре 1923 г. Совет Лиги Наций сформулировал четкие критерии, на основании которых та или иная петиция считалась приемлемой или, напротив, неприемлемой. Так, обращения в Лигу Наций должны были, во-первых, быть направленными «на защиту национальных меньшинств в соответствии с существовавшими соглашениями». Во-вторых, они не должны были содержать требования о разрыве политических отношений между меньшинством и страной его проживания (то есть призывы к сецессии). В-третьих, податель петиции должен был четко обозначаться (анонимные петиции не считались приемлемыми). В-четвертых, петиции не должны были содержать оскорблений. И наконец, в них должны были содержаться информация и факты, которые не были указаны в других, уже прошедших рассмотрение петициях<sup>2</sup>.

Сначала петиции поступали в Отдел меньшинств. Отдел проверял, соответствует ли петиция основным требованиям, и выносил решение о ее приемлемости. Если петиция была признана приемлемой, то она направлялась руководящим органам государств, которые обвинялись в нарушении условий договоров. В течение двух месяцев эти государства могли предоставить свои ответы на содержа-

---

ности в Совет Лиги такие вопросы выносили Комитеты трех в их полном составе (Соколовский С.В. Указ. соч. С. 51).

<sup>1</sup> Соколовский С.В. Указ. соч. С. 50.

<sup>2</sup> Там же. С. 48–49.



щиеся в петициях жалобы<sup>1</sup>. Затем сами петиции и ответы со стороны государств (если таковые имелись) направлялись членам Совета Лиги Наций и на рассмотрение Комитета трех<sup>2</sup>.

В течение регулярных сессий Совета Лиги Наций Комитет трех изучал поступающую ему от Отдела меньшинств информацию и принимал одно из трех решений. В исключительных случаях он подтверждал наличие явных нарушений условий договора и выносил вопрос на рассмотрение Совета. В редких случаях петиции отклонялись без уведомления как тех, кто их подал<sup>3</sup>, и органов управления тех государств, которые обвинялись в нарушении, так и Совета Лиги. В подавляющем же большинстве случаев запускался процесс переговоров с правительствами стран-нарушителей. Такие переговоры являлись прерогативой Отдела меньшинств и, как правило, оказывались достаточно успешными<sup>4</sup>.

Эффективность переговоров обуславливалась тем, что эмиссары Лиги Наций грозились либо просто придать огласке факты нарушений, либо применить санкции со стороны Совета Лиги, или даже обратиться в Постоянную палату международного правосудия. Поэтому большинство конфликтных ситуаций разрешались переговорным путем, что приводило к снятию содержавшихся в петициях жалоб с рассмотрения. При этом вплоть до 1929 г. никаких официальных отчетов в таких случаях не составлялось, и вопросы о нарушении прав меньшинств не становились предметом публичного обсуждения<sup>5</sup>. Однако после вступления в силу Резолюции Совета Лиги Наций от 13.06.1929 – так называемой Мадридской резолюции – результаты переговоров стали доводиться до сведения всех членов Совета. А «с согласия заинтересованного правительства эта информация могла также быть опубликованной в журнале Лиги Наций»<sup>6</sup>.

В то же время большинство таких переговоров являлись действительно дружественными, а Лига Наций не настаивала на полном выполнении государствами возложенных на них обязательств. Это

---

<sup>1</sup> В исключительных случаях этот срок мог быть продлен еще на два месяца (Соколовский С.В. Указ. соч. С. 48).

<sup>2</sup> Koszorus F., Jr. Op. cit. P. 554.

<sup>3</sup> С 1929 г. Секретариат Лиги был обязан извещать подателя петиции о том, что его заявление отклонено или признано неприемлемым. Однако причин отклонения петиции или признания ее неприемлемой Секретариат не был обязан сообщать (Соколовский С.В. Указ. соч. С. 49).

<sup>4</sup> Fink C. Op. cit. P. 200.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Соколовский С.В. Указ. соч. С. 51–52.

было связано с тем, что некоторые страны-победительницы, игравшие ведущую роль в новой международной системе, имели собственные причины лояльного отношения к фактам нарушения заключенных соглашений. Так, Франция мало вовлекалась в вопросы меньшинств в связи с ее отношениями со странами Малой Антанты (Чехословакией, Румынией и Югославией), а также с Польшей. Италия не проявляла настойчивости по причине наличия на ее территории значительного немецкоязычного меньшинства<sup>1</sup>.

В тех редких случаях, когда факты нарушения все же становились предметом обсуждения Совета Лиги Наций<sup>2</sup>, начиналась процедура принятия резолюции. Эта процедура включала в себя как публичное обсуждение содержащихся в петиции жалоб, так и голосование по вопросу принятия резолюции. Однако такие дебаты, как правило, не были спонтанными. Более того, государство, которое обвинялось в нарушении условий договора, имело возможность участвовать в обсуждении и последующем голосовании<sup>3</sup>, что позволяло ему оспаривать содержание петиции или заблокировать принятие резолюции Совета<sup>4</sup>.

При этом сами податели петиций не играли в этом процессе никакой официальной роли и могли лишь наблюдать за происходящими в Совете дебатами с мест для публики. В связи с этим основной акцент в резолюциях Лиги Наций, как правило, делался на готовности руководства страны, допустившей нарушения, возместить меньшинствам причиненный им ущерб. Следовательно, в случае, если вопрос о нарушениях все же доходил до рассмотрения в Совете, то меньшинства не имели возможности самостоятельно повлиять на ход дебатов и содержание итоговой резолюции. Не могли они напрямую обратиться и за консультацией или решением в Постоян-

---

<sup>1</sup> *Koszorus F., Jr.* Op. cit. P. 554.

<sup>2</sup> Подавляющее большинство нарушений не становились предметом рассмотрения Совета. Так, в период с 1920-го по 1939 г. в Лигу Наций было подано 883 петиции, из которых 395 были признаны «приемлемыми». Из этих почти четырех сотен приемлемых петиций только 16 были вынесены на рассмотрение Совета Лиги (History of the League of Nations (1919–1946) // UNOG Library, Registry, Records and Archives Unit. [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/36BC4F83BD9E4443C1257AF3004FC0AE/\\$file/Hiistorical\\_overview\\_of\\_the\\_League\\_of\\_Nations.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/36BC4F83BD9E4443C1257AF3004FC0AE/$file/Hiistorical_overview_of_the_League_of_Nations.pdf)).

<sup>3</sup> *Fink C.* Op. cit. P. 200.

<sup>4</sup> Из 16 рассмотренных Советом Лиги случаев нарушений соглашений лишь в четырех случаях Совет обвинил государства в их ненадлежащем отношении к меньшинствам (History of the League of Nations (1919–1946) // UNOG Library, Registry, Records and Archives Unit. [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/36BC4F83BD9E4443C1257AF3004FC0AE/\\$file/Historical\\_overview\\_of\\_the\\_League\\_of\\_Nations.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/36BC4F83BD9E4443C1257AF3004FC0AE/$file/Historical_overview_of_the_League_of_Nations.pdf)).

ную палату международного правосудия. Такое обращение было возможно только через посредника, в качестве которого мог выступить любой член Совета Лиги<sup>1</sup>.

По сути, единственный правовой механизм, который Совет Лиги мог использовать, чтобы понудить страны – нарушительницы договоров выполнять взятые на себя обязательства, являлось обращение в Постоянную палату международного правосудия<sup>2</sup>. Палата могла вынести решение о нарушении тем или иным государством условий соглашения (что происходило в исключительных случаях) либо представить по запросу Совета Лиги свое консультативное заключение. Несмотря на то что таких заключений также было чрезвычайно мало, Постоянная палата международного правосудия сыграла существенную роль как в наполнении смысловым содержанием термина «меньшинство», так и в становлении юридического обоснования природы прав меньшинств<sup>3</sup>. Например, именно Палата в 1935 г. впервые в мировой истории четко определила, что эффективная система защиты меньшинств должна базироваться не только на предотвращении дискриминации, но и на удовлетворении специальных нужд таких групп населения<sup>4</sup>.

Вплоть до принятия Мадридской Резолюции 1929 г. процесс рассмотрения петиций оставался почти полностью непрозрачным. Резолюция позволила сделать этот процесс более открытым для публики. Как уже было отмечено, она обязала Секретариат Лиги извещать подателей петиций о судьбе поданных ими жалоб. Помимо этого, теперь Генеральный секретарь ежегодно должен был рассылать всем членам Совета агрегированную информацию, которую Отдел меньшинств направлял разным членам Совета за истекший год. Более того, раз в год в официальном журнале Лиги Наций публиковалась статистическая сводка, в которой были отражены: количество поступивших за год петиций; количество петиций, признанных неприемлемыми; количество петиций, направленных в Комитеты трех; число Комитетов трех и количество заседаний,

---

<sup>1</sup> *Fink C.* Op. cit. P. 200.

<sup>2</sup> Согласно ст. 14 Устава Лиги Наций, право обращения в Палату принадлежало как Совету, так и Ассамблее Лиги. Однако Ассамблея ни разу не воспользовалась этим правом. Совет же использовал такой механизм решения проблем с меньшинствами лишь в нескольких случаях (*Hilpold P.* Op. cit. P. 17).

<sup>3</sup> *Koszorus F., Jr.* Op. cit. P. 556.

<sup>4</sup> *Hilpold P.* Op. cit. P. 18.

проведенных этими комитетами за год; количество петиций, в отношении которых Комитеты трех приняли решение<sup>1</sup>.

Публичное обсуждение вопросов, связанных с положением меньшинств, происходило и в Ассамблее Лиги. Несмотря на то что внутри самой Ассамблеи не было создано специальной структуры, отвечавшей за контроль над соблюдением обязательств в отношении меньшинств, в реальности этот орган оказал определенное влияние на формирование политики Лиги Наций в этой сфере. Именно Ассамблея стала той площадкой, на которой различные государства (в первую очередь Германия, Великобритания и Венгрия) могли привлечь широкое внимание к ситуации с меньшинствами. В первые годы существования системы поступавшие в Лигу петиции были открыты для ознакомления всем государствам, представленным в Ассамблее. Однако некоторые страны, на которые были возложены обязательства по защите меньшинств, активно протестовали против широкого обсуждения фактов нарушений заключенных соглашений. В результате с 1923 г. содержание петиций стало доступно только членам Совета Лиги<sup>2</sup>.

Несмотря на то что Ассамблея фактически не имела никаких рычагов влияния на процесс рассмотрения петиций, она продолжала придавать гласности факты нарушения соглашений в ходе своих ежегодных дебатов. Во время дебатов члены Ассамблеи выработали и несколько рекомендаций по усовершенствованию всей системы защиты меньшинств, созданной Лигой. Так, они предлагали, во-первых, учредить постоянную комиссию по вопросам меньшинств по модели мандатной комиссии Лиги Наций<sup>3</sup>, во-вторых, выработать универсальную систему прав меньшинств. Однако оба предложения

---

<sup>1</sup> Hilpold P. Op. cit. P. 15.

<sup>2</sup> Ibid. P. 15–16.

<sup>3</sup> Мандатная комиссия Лиги Наций осуществляла контроль над так называемыми мандатными территориями – территориями, находящимися под внешним управлением той или иной страны. Подавляющее большинство территорий, на которые были выданы мандаты Лиги Наций, управлялись до Первой мировой войны двумя проигравшими войну государствами – Германией и Османской империей. Например, Великобритания получила мандат на управление Палестиной (прежде находящейся под властью Османской империи), Бельгия – Руандой-Урунди (бывшая германская колония), Франция – Сирией (прежде частью Османской империи) и т. д. Степень влияния внешнего управления варьировалась в зависимости от того, какого развития территория достигла к моменту выдачи мандатов. Так, одним территориям мандатарии должны были оказывать административную помощь в формировании независимых институтов (территории группы А), а другие территории оказывались под непосредственным управлением мандатариев (территории группы С).

являлись невыполнимыми в тех условиях, которые существовали в межвоенный период<sup>1</sup>.

Система защиты меньшинств Лиги Наций просуществовала около 15 лет. Наибольшее количество петиций было подано в 1929 г., однако уже в 1932 г. их число существенно сократилось. В 1935 г. существовавший механизм фактически перестал работать<sup>2</sup>. В целом, недолговечность системы была обусловлена двумя существенными недостатками.

Во-первых, система не имела универсального характера, а затрагивала лишь ограниченное число стран. Несмотря на создание первых международных механизмов защиты прав меньшинств, система Лиги Наций базировалась на билатеральных и многосторонних межгосударственных соглашениях. С одной стороны, Лига взяла на себя ответственность за соблюдение закрепленных в договорах гарантий, что придало этим соглашениям статус не только межгосударственных, но и международных договоренностей. С другой стороны, как показывает история, нарушение межгосударственных договоренностей – особенно в ситуации ослабления или полного исчезновения внешнего «надзирателя» – не является обременительным делом. Из всех межвоенных соглашений, затрагивающих вопрос защиты меньшинств, один лишь «договор между Финляндией и Швецией по поводу статуса Аландских островов пережил период Лиги Наций»<sup>3</sup>.

Во-вторых, существовавшая система никого не устраивала: меньшинства были недовольны тем, что они не могут заявлять о нарушениях своих прав Совету Лиги напрямую, а страны их проживания считали, что защита меньшинств препятствует процессу «естественной ассимиляции» последних и побуждает к сепаратизму или ирредентизму. Поэтому государства зачастую саботировали выполнение своих обязательств по договорам, а некоторые меньшинства отказывались от предлагаемой им защиты и даже создавали «пятые колонны» внутри государств своего проживания<sup>4</sup>. Например, обещания Польши предоставить немецкому меньшинству самоуправление в образовательной и культурной сферах «в основном остались на бумаге». Так, «немецкие школы... находились под админи-

---

<sup>1</sup> *Fink C.* Op. cit. P. 201.

<sup>2</sup> *Hilpold P.* Op. cit. P. 15.

<sup>3</sup> *Gál K.* Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection? ECMI Working Paper No 4. Flensburg, 1999. P. 3.

<sup>4</sup> *Wippman D.* Op. cit. P. 601–602.

стративным прессом, и их число в 1920–1930-е гг. непрерывно сокращалось»<sup>1</sup>. В сентябре 1934 г. министр иностранных дел Польши Ю. Бек объявил о прекращении сотрудничества его страны с Лигой Наций по вопросам меньшинств до тех пор, пока не будет создана универсальная международная система защиты меньшинств<sup>2</sup>. Недовольство немецкого населения своим положением в этой стране привело в том числе и к его симпатиям в отношении Третьего рейха.

Помимо этого, некоторые «материнские» государства меньшинств не прекращали выдвигать требования изменения территориальных границ. Это также приводило к игнорированию положений заключенных договоров<sup>3</sup>. Более того, нацистская Германия даже «использовала идеологию и инструменты защиты меньшинств, чтобы подорвать и затем полностью разрушить мир в Европе и международный статус-кво»<sup>4</sup>. Таким образом, все три элемента «триадической конфигурации» (национальные меньшинства – национализирующиеся государства – внешние национальные родственные государства), по сути, являлись не столько сторонниками, сколько противниками действовавшей системы.

Несмотря на то что созданная Лигой Наций система защиты меньшинств зачастую признается «неудавшимся экспериментом»<sup>5</sup>, она имела, как минимум, два важных последствия. Некоторые из разработанных в межвоенный период механизмов защиты обрели в Европе вторую жизнь в последнее десятилетие XX в. А осознание слабых сторон отсутствия единых международных норм – межвоенная система априори не была способна защитить многие меньшинства от притеснений – в корне изменило подход к правовому регулированию этой сферы после Второй мировой войны. Поэтому пришедшая на смену Лиге Наций ООН стала выработать всеобщие нормы защиты, опираясь на базовые права человека. Это привело к формированию – в полном смысле этого слова – международных норм и стандартов в отношении меньшинств.

---

<sup>1</sup> *Osinov A.G.* Указ. соч. С. 311.

<sup>2</sup> *Hilpold P.* Op. cit. P. 7.

<sup>3</sup> *Vizi B.* Protection without Definition – Notes on the Concept of “Minority Rights” in Europe // *Minority Studies*. 2013. Vol. 15. P. 8.

<sup>4</sup> *Koszorus F., Jr.* Op. cit. P. 559.

<sup>5</sup> *Wippman D.* Op. cit. P. 602.

### Международная система защиты меньшинств

Создатели межвоенной системы защиты меньшинств стремились не столько оградить сами меньшинства от притеснений, сколько притушить уже возникшие конфликты между большинством и меньшинствами в ряде государств, а также предотвратить появление новых напряженностей<sup>1</sup>. Страны – победительницы в Первой мировой войне рассматривали механизмы защиты как меры, способствующие сохранению мира на европейском континенте<sup>2</sup>. В связи с этим исследователи считают, что изначально именно *дискурс безопасности* был доминирующим при становлении международных норм взаимоотношений этнических большинства и меньшинств<sup>3</sup>.

Дискурс безопасности строится на бинарных отношениях войны и мира. В его основе заложена идея, что меньшинства представляют угрозу для мира, поскольку отличаются от большинства, и поэтому должны контролироваться последним. Их отличие – это основа для потенциальных конфликтов. Даже в случае, если меньшинства являются не причиной, а жертвой конфликтов, они все равно рассматриваются в рамках этого дискурса как опасность<sup>4</sup>. Однако после Второй мировой войны в мире в целом и в Европе в частности на несколько десятилетий изменилось восприятие меньшинств. Теперь на первый план начали выходить вопросы ограждения меньшинств от дискриминации. Это привело к формированию нового *дискурса защиты* (или *дискурса справедливости*)<sup>5</sup>.

Основу дискурса защиты составляет декларируемое стремление предоставить меньшинствам равные с большинством права. При этом существуют, по меньшей мере, два основных взгляда на то, каким образом можно установить такое равенство, сохраняя при этом как внутригосударственную стабильность, так и межгосударственный мир. Были выработаны два подхода к равенству: во-первых, *«равенство как углубление защиты»* (например, использование родного языка не только в школах, но и в коммуникации с органами

---

<sup>1</sup> Koszorus F., Jr. Op. cit. P. 552.

<sup>2</sup> В то же время созданная Лигой Наций система защиты не смогла разрешить наиболее острые проблемы взаимоотношений большинства и меньшинств в ряде государств Европы.

<sup>3</sup> Malloy T.H. National Minorities in the 21<sup>st</sup> Century Europe: New Discourses, New Narratives? ECMI Issue Brief No 24. Flensburg: ECMI, 2010. P. 5.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid. P. 6.

управления) и, во-вторых, «равенство как расширение защиты» (распространение защиты на большее число групп населения).

Дискурс равенства в обоих его проявлениях исходит из того, что «политическое пространство, определяемое исключительно в этнических терминах, является статичным, негибким и часто не способным к решению сложных политических, социальных и экономических задач в современных обществах»<sup>1</sup>. В то же время деэтнизация политической сферы не означает игнорирования культурных запросов меньшинств. Напротив, их культурные, языковые, образовательные и/или религиозные требования должны быть удовлетворены в обмен на отказ разыгрывать этническую карту в политике<sup>2</sup>. Дискурс равенства базируется на представлении о необходимости создания равных для большинства и меньшинств условий в институциональной среде, которая изначально была сформирована в соответствии с нормами большинства. Сделать это можно посредством предоставления меньшинствам определенного набора прав в культурной сфере.

В рамках подхода «равенство как углубление защиты» считается, что этнические/национальные меньшинства являются особыми группами населения, представители которых нуждаются в дополнительных гарантиях защиты от «тирании большинства». Однако это вовсе не означает, что культурные права предоставляются именно группе. Нередко государства (и/или международные документы) гарантируют права лиц, принадлежащих к меньшинствам. В таком подходе основной акцент сделан на расширении перечня именно прав, а не групп, представители которых этими правами могут воспользоваться.

Напротив, подход «равенство как расширение защиты» предполагает рассматривать численно не доминирующие этнические общности не как особые группы населения, а как один из типов меньшинств. Для него характерна концентрация не столько на правах, сколько на самих меньшинствах. Предоставление особых прав только группам одного типа рассматривается некоторыми сторонниками такого подхода как «высокий шовинизм» (*high chauvinism*). Поэтому они предлагают объединить разрозненные дебаты о наделении правами конкретных категорий групп в дискуссию о выработке единых стандартов. С их точки зрения, «изо-

---

<sup>1</sup> Wolff S. Beyond Ethnic Politics in Central and Eastern Europe // Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe. 2002. Issue 4. P. 14.

<sup>2</sup> Ibid. P. 15.



лированное» рассмотрение прав этнических/национальных меньшинств является непродуктивным<sup>1</sup>.

Специальные права обычно требуют группы, которые прежде страдали (или до сих пор страдают) от неравенства. Со стороны этносов такие требования могут проистекать из двух причин. Во-первых, этническая общность может заявить о том, что государство во многом базируется на ценностях, истории и культуре доминирующего большинства (государственный язык, официальные праздники и символы, учебный план в государственных школах и т. д.). В связи с этим представителям этнических/национальных меньшинств тяжело сохранять собственную культуру и историю. Однако, как отмечают сторонники «равенства как расширения защиты», схожие проблемы могут испытывать и другие, неэтнические группы населения. Например, надпись «Мы верим в Бога» (*In God We Trust*) на долларовых купюрах идет вразрез с представлениями атеистов<sup>2</sup>.

Во-вторых, этнические сообщества могут требовать компенсации за причиненный им прежде ущерб (дискриминацию). Но такие требования, как и в предыдущем случае, могут исходить от разных групп населения, которые в тот или иной период времени были ущемлены в правах<sup>3</sup>. В-третьих, этносы могут апеллировать не к прежнему ущемлению, а, напротив, к обладанию в прошлом особыми привилегиями, которые оказались утерянными в настоящем<sup>4</sup>. В англоязычной научной литературе для этого зачастую используется специальный термин *grandfathering*, который на русский язык можно перевести как «исходить из исконного права». Этот термин описывает ситуацию, когда прежние нормы продолжают действовать в отношении определенных «исконных» групп населения, в то время как для других («современных») групп они уже не имеют законной силы. Однако не только этносы, но, например, и дворяне могут требовать сохранения за собой части былых привилегий в изменившихся социальных условиях.

После окончания Второй мировой войны в международном праве доминирующим стал подход, исходивший из необходимости закрепления всеобщих индивидуальных прав, т. е. «равенство как расширение защиты». Этот подход подразумевал наделение всех

---

<sup>1</sup> Pogge T. Op. cit. P. 189–190.

<sup>2</sup> Ibid. P. 204–205.

<sup>3</sup> Ibid. P. 207.

<sup>4</sup> Ibid. P. 208. Одним из примеров такого апеллирования служит обращение некоторых регионов Испании к фортальным правам.

индивидуов равными правами, а также запрет на любые формы дискриминации по расовому, этническому, языковому, религиозному и иным признакам. Одним из основных его идеологических обоснований служил либеральный индивидуализм, отрицавший групповые права. В то же время существенную роль в выборе новых принципов сыграла и неспособность межвоенной системы защиты меньшинств решить конфликты в ряде европейских стран<sup>1</sup>.

В период с 1945-го по 1989 г. основную роль в формировании новой международной системы защиты меньшинств играла Организация Объединенных Наций, а с середины 1970-х гг. – и Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)<sup>2</sup>. При подготовке Всеобщей декларации прав человека, принятой в 1948 г., обсуждался вопрос о включении в документ ограниченного набора прав лиц, принадлежащих к меньшинствам<sup>3</sup>. Наиболее активную позицию в тот момент занимали СССР, Югославия и Дания. Несмотря на то что в Декларацию не вошли положения, касавшиеся меньшинств, Генеральная Ассамблея ООН включила в свою резолюцию, посвященную Международному пакту о правах человека, специальный раздел «Судьба меньшинств»<sup>4</sup>. В этом разделе была представлена позиция Объединенных Наций, которая сводилась к следующему: во-первых, ООН «не может оставаться равнодушной к правам меньшинств». Во-вторых, выработка единого, универсального решения вопроса меньшинств, который «в каждом государстве, где он возникает, имеет свои аспекты», является затруднительной. В связи с этим положения, касающиеся меньшинств, не были включены в Декларацию. Однако, в-третьих, представленные СССР, Югославией и Данией документы должны быть подвергнуты «всестороннему изучению» со стороны Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предотвращению дискриминации и защите меньшинств для того, чтобы ООН «могла принять эффективные меры для защиты расовых, национальных, религиозных или языковых меньшинств»<sup>5</sup>.

Подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств была создана в 1947 г. Несмотря на то что центральным

---

<sup>1</sup> *Wippman D.* Op. cit. P. 602–603.

<sup>2</sup> Прежнее название Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 603.

<sup>4</sup> Резолюция 217 (III) «Международный пакт о правах человека». Раздел С. Принята 10.12.1948.

<sup>5</sup> Там же.

элементом деятельности этой структуры являлась борьба с дискриминацией, именно подкомиссия инициировала включение специальных статей, касающихся защиты лиц, принадлежащих к меньшинствам, в Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 г.) и в Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.)<sup>1</sup>.

Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования<sup>2</sup> стала первым международным документом послевоенного мира, в котором были закреплены права национальных меньшинств в образовательной сфере. В Конвенции было прописано, что «за лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, следует признавать право вести собственную просветительную работу, включая руководство школами, и, в соответствии с политикой в области образования каждого государства, использовать или преподавать свой собственный язык» (ст. 5, п. с). В то же время были прописаны и несколько принципиальных ограничений. Во-первых, было оговорено, что реализация этого права не должна мешать лицам, принадлежащим к меньшинствам, «понимать культуру и язык всего коллектива и участвовать в его деятельности». Во-вторых, наделение таким правом не должно подрывать суверенитет страны (ст. 5, п. с(i)). В-третьих, уровень образования в школах меньшинств должен быть «не ниже общего уровня, предписанного или утвержденного компетентными органами» (ст. 5, п. с(ii)). В-четвертых, «посещение такого рода школ является факультативным» (ст. 5, п. с(iii)).

Спустя несколько лет Генеральная Ассамблея ООН приняла Международный пакт о гражданских и политических правах<sup>3</sup>. Статья 27 этого документа закрепляла за представителями меньшинств набор прав в культурной сфере: «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком». Таким образом, Пакт впервые наде-

---

<sup>1</sup> Koszorus F., Jr. Op. cit. P. 561.

<sup>2</sup> Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования. Принята Генеральной конференцией ООН по вопросам образования, науки в культуры 14.12.1960.

<sup>3</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) ГА ООН 16.12.1966.

лил меньшинства правами, не делая при этом каких-либо оговорок относительно национального суверенитета.

В то же время некоторые страны – члены ООН отказывались от выполнения 27-й статьи, обосновывая свою позицию отсутствием меньшинств на своей территории. В первую очередь это были государства с преимущественно иммигрантским населением – Австралия, США и Чили. Франция и Турция также не признавали наличия на своей территории лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам<sup>1</sup>. Более того, Пакт не возлагал на страны обязательства по поддержке культуры, религии и языка проживающих на их территории меньшинств. Другими словами, этот документ не способствовал предотвращению ассимиляции, поскольку во многих случаях меньшинства не обладали достаточными ресурсами для сохранения собственных отличий от большинства без государственной поддержки<sup>2</sup>.

В 1971 г. Подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств назначила Специального докладчика, которым стал Ф. Капоторти<sup>3</sup>. В задачу докладчика входило изучение применения 27-й статьи в государствах – членах ООН. Одним из результатов проделанной Ф. Капоторти работы стал итоговый доклад, выпущенный в 1979 г. В нем содержался вывод Специального докладчика о целесообразности «разработки проекта декларации о правах лиц, принадлежащих к группам меньшинств, в рамках принципов, заложенных в статье 27 Пакта»<sup>4</sup>.

Несмотря на выводы Ф. Капоторти, вплоть до конца 1980-х гг. Конвенция и Пакт являлись единственными документами международного права, в которых были оговорены культурные права этнических/национальных меньшинств. В целом, подход ООН в отношении меньшинств сводился к обеспечению равенства их с большинством посредством борьбы с дискриминацией. Представители меньшинств, согласно этому подходу, наделялись очень ограниченным набором ин-

---

<sup>1</sup> *Kugelmann D.* The Protection of Minorities and Indigenous Peoples Respecting Cultural Diversity // *Max Planck Yearbook of United Nations Law.* 2007. Vol. 11. P. 246.

<sup>2</sup> *Wippman D.* *Op. cit.* P. 606.

<sup>3</sup> Ф. Капоторти является автором самого известного определения «национального меньшинства». Несмотря на то что это определение не вошло ни в один официальный документ, оно активно цитируется исследователями и использовалось практиками в разных странах при выработке государственных подходов к вопросам меньшинств. Подробнее об этом определении см. во введении.

<sup>4</sup> *Соколовский С.В.* Указ. соч. С. 62.

дивидуальных прав в культурной сфере. При этом никаких международных механизмов обеспечения этих прав создано не было. Схожий подход использовался и СБСЕ. В Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе<sup>1</sup> (Хельсинкские соглашения) 1975 г. было зафиксировано: «Государства-участники, на чьей территории имеются национальные меньшинства, будут уважать право лиц, принадлежащих к таким меньшинствам, на равенство перед законом, будут предоставлять им полную возможность фактического пользования правами человека и основными свободами и будут таким образом защищать их законные интересы в этой области». Другими словами, защита этнических/национальных меньшинств рассматривалась как интегральная часть общей защиты прав человека<sup>2</sup>.

Иной взгляд существовал у ООН на коренные народы. Как уже было отмечено во введении, Конвенция<sup>3</sup> Международной организации труда (МОТ), принятая в 1957 г., исходила из патерналистского подхода к этим численно не доминирующим этносам и была направлена на их включение в социальную, экономическую и политическую жизнь государств проживания. Однако к концу 1980-х гг. коренные народы стали рассматриваться как группы населения, вносящие «вклад в культурное разнообразие, социальную и экологическую гармонию человечества и в международное сотрудничество и взаимопонимание», что было зафиксировано в новой Конвенции МОТ<sup>4</sup>. Этот документ представлял собой уже не просто описание мер, которые должны были применять государства в отношении коренных народов, но и некоторые права для этих групп. Например, было зафиксировано право коренных народов «решать вопрос выбора собственных приоритетов для процесса развития в той мере, в какой он затрагивает их жизнь, их верования, институты, духовное благополучие и земли, которые они занимают или используют» (ст. 7). Им была предоставлена и возможность участвовать «в подготовке, осуществлении и оценке планов и программ национального и регионального развития, которые могут непосредственно их касать-

---

<sup>1</sup> Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Подписан главами 35 государств – членов СБСЕ 01.08.1975.

<sup>2</sup> Kugelmann D. Op. cit. P. 248.

<sup>3</sup> Конвенция МОТ № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах» от 05.06.1957.

<sup>4</sup> Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» от 27.06.1989.

ся» (ст. 7). Помимо этого, за коренными народами были признаны «права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают» (ст. 14) и др.

После Второй мировой войны и до распада Восточного блока билатеральные межгосударственные договоренности редко использовались для защиты меньшинств. Так, за это время было заключено незначительное число двусторонних соглашений, в которых оговаривался и вопрос меньшинств. Примером здесь может служить договор о Дружбе и взаимопомощи между Польшей и Чехословакией, подписанный в 1947 г.<sup>1</sup> Еще одной иллюстрацией, несомненно, является соглашение 1969 г. между Австрией и Италией по поводу Южного Тироля. При этом значимую роль арбитра в переговорах о статусе этого региона сыграла ООН<sup>2</sup>. В то же время влияние Организации Объединенных Наций на ситуацию с конкретным меньшинством (говорящими на немецком языке жителями Южного Тироля) являлось исключением, а не правилом. В отличие от своей предшественницы, Лиги Наций, ООН старалась не решать проблемы взаимоотношений этнических большинства и меньшинств в странах-членах, а выработать универсальные критерии равноправия.

Как отмечают исследователи, универсальные права человека являются одним из самых значительных достижений второй половины XX в. В то же время, по их мнению, индивидуальные права не могут служить гарантом сохранения уникальных характеристик меньшинств. В связи с этим меньшинства нуждаются в чем-то большем, чем защита от дискриминации<sup>3</sup>. Сторонники такого подхода утверждают, что к началу 1990-х гг. в действительности не существовало международных норм в сфере защиты прав меньшинств<sup>4</sup>.

Подавляющее большинство существующих в настоящий момент международных норм и стандартов защиты этнических/национальных меньшинств были разработаны двумя европейскими организациями – ОБСЕ (СБСЕ) и Советом Европы. Создание этих правовых

---

<sup>1</sup> Koszorus F., Jr. Op. cit. P. 561.

<sup>2</sup> Kymlicka W. The Evolving Basis of European Norms of Minority Rights: Rights to Culture, Participation and Autonomy // The Protection of Minorities in the Wider Europe / M. Weller, D. Blacklock, K. Nobbs (eds.). Palgrave Macmillan, 2008. P. 33.

<sup>3</sup> Koszorus F., Jr. Op. cit. P. 564.

<sup>4</sup> Kymlicka W. Op. cit., 2008. P. 14.

механизмов во многом было обусловлено обострением межэтнической напряженности в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ)<sup>1</sup> и осуществлялось преимущественно западными демократиями, большинство из которых на тот момент сами имели весьма скромные успехи в решении этой проблемы<sup>2</sup>. Другими словами, принятие большинства современных норм тоже стало следствием стремления к безопасности.

В 1989 г. СБСЕ выпустило Итоговый документ Венской встречи<sup>3</sup>, прошедшей за три года до этого. Несколько пунктов этого документа напрямую касались политики государств – участников Совещания в отношении национальных меньшинств. Страны договорились «защищать и создавать условия для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств» при одновременном обеспечении их полного равенства с другими (п. 19). Они также решили обеспечивать, «чтобы статус лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам или региональным культурам... был равен тому статусу, которым пользуются другие граждане» (п. 31).

В 1989 г. СБСЕ создало также Механизм человеческого измерения (Венский механизм), который позволяет государствам – участникам Совещания поднимать вопрос о нарушении прав человека в других странах – членах организации<sup>4</sup>. Этот механизм использовался в том числе и для привлечения внимания к ситуации с меньшинствами. Так, Венгрия инициировала рассмотрение ситуации с этническими венграми, проживающими в Трансильвании (Румыния), а Россия – с русскоязычным населением Эстонии. В 1991 г. был создан Московский механизм, который «предоставляет дополнительную возможность государствам-участникам формировать из числа независимых экспертов специальные миссии для оказания содействия в разрешении конкретных проблем, связанных с челове-

---

<sup>1</sup> Как отмечает В. Кимлика, «оглядываясь назад, становится понятно, что конфликты, повлекшие за собой насилие, имели место на Кавказе и Балканах. Однако на рубеже 1980–1990-х гг. казалось, что очаги межэтнической напряженности могут вспыхнуть практически повсеместно. Это вынудило западные демократии вынести вопрос о правах меньшинств на международный уровень» (*Kymlicka W. Op. cit., 2008. P. 12*).

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 15.

<sup>3</sup> Итоговый документ Венской встречи 1986 г. представителей государств – участников СБСЕ, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после совещания.

<sup>4</sup> Механизмы человеческого измерения // ОБСЕ. Официальный сайт. <https://www.osce.org/ru/odhr/84451>.

ским измерением, будь то на их собственной территории или на территории другого государства – участника ОБСЕ»<sup>1</sup>. Московский механизм использовался всего семь раз, и только однажды для содействия в решении проблем с меньшинствами. Так, в 1993 г. Молдавия сама запустила в действие этот механизм для анализа «действующего законодательства, межэтнических отношений и соблюдения прав меньшинств» на своей территории<sup>2</sup>. Включение большинства стран ЦВЕ в процесс европейской интеграции привело к снижению частоты использования обоих механизмов<sup>3</sup>.

В 1990 г. был принят Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ<sup>4</sup>. В нем было зафиксировано, что «принадлежность лица к национальному меньшинству является предметом его личного выбора, и никакие неблагоприятные последствия не могут возникать из осуществления такого рода выбора» (п. 32). Помимо этого, в Документе были прописаны и права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

В 1992 г. во многом под влиянием ситуации в странах ЦВЕ произошло и изменение подхода ООН к защите этнических/национальных меньшинств, что нашло свое отражение в специальной Декларации<sup>5</sup>. Обоснованием принятия этого документа, во-первых, служит тезис, что «поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, способствуют политической и социальной стабильности государств, в которых они проживают». Во-вторых, в документе подчеркивается, что «постоянное поощрение и осуществление прав лиц, принадлежащих к... меньшинствам», является неотъемлемой частью «развития общества» и способствует «укреплению дружбы и сотрудничества между народами и государствами». При этом ООН закрепила за собой «важную роль в защите меньшинств» (преамбула).

---

<sup>1</sup> Механизмы человеческого измерения // ОБСЕ. Официальный сайт. <https://www.osce.org/ru/odhr/84451>.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> *Wipman D.* Op. cit. P. 616.

<sup>4</sup> Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Подписан странами-участницами 29.06.1990.

<sup>5</sup> Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Принята резолюцией 47/135 ГА ООН от 18.12.1992.



Декларация, представляющая собой небольшой по объему документ<sup>1</sup>, наделяет представителей меньшинств рядом индивидуальных культурных прав: «пользоваться достоинствами своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, использовать свой язык в частной жизни и публично» (ст. 2, п. 1). Лица, принадлежащие к меньшинствам, получили право «активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству» (ст. 2, п. 3). За представителями меньшинств было закреплено право на ассоциации (ст. 2, п. 4), а также право поддерживать связь с «материнскими» государствами (ст. 2, п. 5). Уже из ее названия следовало, что Декларация наделяла представителей меньшинств индивидуальными правами. В то же время в ней была заложена и возможность коллективных прав: «Лица, принадлежащие к меньшинствам, могут осуществлять свои права... как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации» (ст. 3, п.1).

В начале 1990-х гг. активное участие в выработке стандартов в отношении меньшинств стала играть еще одна международная организация – Совет Европы. Так, в 1992 г. Совет принял Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств<sup>2</sup>. В этом документе прописаны не права меньшинств или лиц, к ним принадлежащих, а обязательства стран – участниц соглашения по защите языков меньшинств. В Хартии закреплены конкретные меры, следование которым должно защитить меньшинства от языковой ассимиляции. Государства, подписавшие и ратифицировавшие этот документ, брали на себя ряд обязательств по поддержке языков меньшинств. При этом каждая страна формировала собственное «меню» защиты, выбирая из достаточно объемного списка нормы в семи сферах: образование, судопроизводство, отношения с административными органами, средства массовой информации, культурные мероприятия и объекты, экономическая и общественная жизнь, трансграничные обмены. Совет Европы создал и специ-

---

<sup>1</sup> Декларация состоит всего из девяти статей.

<sup>2</sup> Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств. Открыта к подписанию 05.11.1992. Вступила в силу 01.03.1998.

альный механизм мониторинга выполнения каждым государством взятых на себя обязательств<sup>1</sup>.

В преамбуле к Хартии были прописаны обоснования принятия документа. Во-первых, это «защита исторических региональных языков или языков меньшинств Европы, часть которых находится под угрозой возможного исчезновения». При этом отмечалось, что защита будет содействовать «поддержанию и развитию культурного богатства и традиций Европы». Во-вторых, обоснованием служило «право пользоваться региональным языком или языком меньшинства в частной и общественной жизни» как неотъемлемое право. В-третьих, было прописано, что «защита и поддержка региональных языков или языков меньшинств... представляют собой важный вклад в строительство Европы, основанной на принципах демократии и культурного разнообразия в рамках национального суверенитета и территориальной целостности».

Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств была открыта к подписанию и ратификации, однако не все страны – члены Совета Европы подписали ее (например, этого не сделали Греция, Турция, Португалия, Эстония и некоторые другие страны). Несколько государств, включая Францию и Россию, подписали, но так и не ратифицировали этот документ. В конце 2019 г. участниками соглашения являлись 25 европейских стран.

Таким образом, в начале 1990-х гг. международный подход к меньшинствам претерпел значительные изменения. Теперь он в большей степени исходил из дискурса углубления защиты и был ориентирован на предоставление специальных прав этим группам населения и/или взятия странами на себя обязательств. В тот же период в Европе были созданы и механизмы решения проблем, возникающих между этническим большинством и меньшинствами в конкретных государствах. Другими словами, актуальным вновь стал и дискурс безопасности.

В июле 1992 г. был учрежден институт Верховного комиссара по делам национальных меньшинств СБСЕ. Во многом этот институт стал выполнять те же функции, что были присущи Отделу меньшинств Лиги Наций, – анализ ситуации в разных странах и проведение переговоров со всеми сторонами конфликтов между меньшинствами и органами власти государств, на территории которых они

---

<sup>1</sup> Подробнее о положении Хартии и механизме мониторинга ее выполнения речь пойдет далее.

проживают. Как и в случае Отдела меньшинств, большая часть работы, осуществляемой этой структурой, невидима для внешнего наблюдателя. О том, какие вопросы являются актуальными в сфере отношений между большинством и меньшинствами в Европе, можно судить преимущественно по достаточно общим рекомендациям, выпускаемым офисом Верховного комиссара. Однако если Отдел меньшинств Лиги Наций решал вопросы с уже возникшими конфликтами (или нарушениями прав меньшинств, зафиксированных в петициях), то деятельность Верховного комиссара носит не столько реактивный, сколько превентивный характер. ОБСЕ посредством постоянного мониторинга выявляет потенциальные очаги напряженности и пытается предотвратить их перерастание в конфликт.

В первой половине 1990-х гг. соблюдение прав меньшинств вошло в список критериев для стран – кандидатов на членство в Европейском союзе (ЕС)<sup>1</sup> (так называемых Копенгагенских критериев). Европейская комиссия на основе данных, полученных в том числе от ОБСЕ и Совета Европы, оценивает ситуацию с правами меньшинств в государствах, заявивших о своем желании войти в состав ЕС. Несмотря на то что общеевропейские институты не выработали единого критерия причисления той или иной общности к меньшинствам, Европейская комиссия, как правило, выступала за защиту прав только «старых» («коренных») меньшинств. Однако в некоторых случаях она расширила границы применения этого понятия, например причислив к меньшинствам русскоязычных неграждан в Эстонии и Латвии<sup>2</sup>.

В то же время основной проблемой механизма, созданного Европейским союзом, является наличие «двойных стандартов». Так, уважение к правам меньшинств – это один из обязательных критериев для вступления страны в ЕС, но это требование не распространя-

---

<sup>1</sup> Вопрос защиты меньшинств в странах – членах Европейских сообществ/Европейского союза обсуждался с начала 1980-х гг. преимущественно в Европейском парламенте. Так, в 1982 г. парламент инициировал создание «Европейского бюро менее используемых языков», в задачи которого входила поддержка языков и культур «коренных» меньшинств государств ЕС. Помимо этого, Европейский парламент принял ряд резолюций, в которых содержались призыв к общегосударственным и региональным органам управления стран-членов «обеспечить использование языков меньшинств в трех сферах: образование, средства массовой коммуникации и в социальной сфере», а затем и «развернутая программа действий в поддержку этнических языков и культур» (Соколовский С.В. Указ. соч. С. 113–116).

<sup>2</sup> Henrard K. The EU, Double Standards and Minority Protection: A Double Redefinition and Future Prospects // Double Standards Pertaining to Minority Protection / K. Henrard (ed.). Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. P. 30.

ется на «старые» страны-члены, ставшие частью объединенной Европы до принятия Копенгагенских критериев<sup>1</sup>. В связи с этим Франция могла, как и раньше, настаивать на несовместимости механизмов защиты меньшинств с принципами республиканской либеральной демократии. Более того, мониторинг ситуации с меньшинствами осуществляется, как правило, только на этапе подготовки страны к вступлению в ЕС. После обретения членства влияние общеевропейских институтов на взаимоотношения этнического большинства с меньшинствами фактически исчезает<sup>2</sup>.

Ситуация неравенства («двойных стандартов») существует и при реализации положений Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств<sup>3</sup>, принятой Советом Европы в начале 1995 г. Ратификация этого самого значимого международного документа в сфере защиты меньшинств была обязательна для стран, желавших войти в состав Совета Европы. В результате все европейские постсоветские и посткоммунистические государства, за исключением Белоруссии<sup>4</sup>, были вынуждены взять на себя содержащиеся в Конвенции обязательства. В то время как страны, уже являвшиеся на момент принятия Конвенции членами Совета Европы, присоединялись к этому соглашению добровольно. В результате Турция и Франция не взяли на себя обязательств по защите меньшинств<sup>5</sup>.

Обоснования для принятия Рамочной конвенции соответствуют двум дискурсам – безопасности и углубления защиты. Так, в преамбуле сказано, что «потрясения, имевшие место в европейской истории, продемонстрировали, что защита национальных меньшинств является необходимым условием для стабильности, демократической безопасности и мира на европейском континенте». В то же время положения документа исходят из представления, что «плюралистическое и подлинно демократическое общество должно не только уважать этническую, культурную, языко-

---

<sup>1</sup> *Henrard K.* Op. cit. P. 23.

<sup>2</sup> Подробнее об этом речь пойдет далее.

<sup>3</sup> Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. Принята в Страсбурге 01.02.1995.

<sup>4</sup> На конец 2019 г. Белоруссия была единственным европейским государством, не входящим в состав Совета Европы.

<sup>5</sup> Помимо Турции и Франции, Рамочную конвенцию не подписали и не ратифицировали Андорра и Монако. Четыре страны (Бельгия, Греция, Исландия и Люксембург) подписали, но к концу 2019 г. так и не ратифицировали этот документ (State Parties to the FCNM. <https://www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie>).

вую и религиозную самобытность любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, но также создавать и соответствующие условия, позволяющие выражать, сохранять и развивать эту самобытность».

В отличие от Хартии, государства, ратифицировавшие Рамочную конвенцию, не формируют собственного набора обязательств. Во многом это обусловлено тем, что содержащиеся в документе нормы носят общий характер. Как и в случае Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств, Совет Европы выработал механизм мониторинга выполнения государствами основных положений этого документа<sup>1</sup>.

После распада Восточного блока в регионе ЦВЕ произошло возвращение к активному использованию билатеральных соглашений для урегулирования ситуации с меньшинствами. Стандарты, разработанные СБСЕ (ОБСЕ) в сфере защиты меньшинств, легли в основу многих двусторонних договоренностей<sup>2</sup>. Практика заключения договоров была возрождена объединенной Германией в самом начале 1990-х гг. В это же время Венгрия заключила пять двусторонних договоров с соседними странами, касающихся в том числе положения венгерского меньшинства<sup>3</sup>. Затем к процессу заключения билатеральных соглашений присоединились и другие государства Центральной и Восточной Европы.

Большинство межгосударственных договоров, в которых речь шла и о положении национальных меньшинств, были посвящены вопросам добрососедских отношений (*good neighborly relations*), дружбе и сотрудничеству (*friendly co-operation*). При разработке таких договоров в качестве «модельных» зачастую использовались договоры, подписанные Германией с соседними странами<sup>4</sup> (в первую очередь с Польшей<sup>5</sup>).

Как правило, в тех пунктах договоров, которые касались непосредственно меньшинств, были прописаны гарантии соблюдения прав последних, а также закреплены возможности для меньшинств направлять свои предложения в органы управления. В целом, большинст-

---

<sup>1</sup> Подробнее о положениях Рамочной конвенции и процедуре мониторинга речь пойдет далее.

<sup>2</sup> Соколовский С.В. Указ. соч. С. 69.

<sup>3</sup> Gál K. Op. cit., 1999. P. 3–4.

<sup>4</sup> Ibid. P. 7.

<sup>5</sup> Treaty between the Federal Republic of Germany and Republic of Poland on Good Neighborly Relations and Friendly Cooperation (17.06.91).

во прав, которые были прописаны в договорах, касалось вопросов языка и культуры, и только в некоторых случаях меньшинства наделялись правами политическими (например, правом создавать свои политические партии). При этом объем предоставляемых прав во многом зависел от численности меньшинства<sup>1</sup>.

В подавляющем большинстве договоров отсутствовало четкое определение национального меньшинства. В то же время из документов следовало, что речь шла именно о меньшинствах, имеющих «внешнюю» родину, а не обо всех численно не доминирующих этносах<sup>2</sup>. Таким образом, в большинстве своем такие билатеральные соглашения можно рассматривать как инструмент патронажа со стороны «материнских» государств. Двусторонние договоры, помимо прочего, придавали содержательное наполнение международным документам в сфере защиты национальных меньшинств. Например, в ряде из них содержались отсылки к Декларации ООН<sup>3</sup>. Более того, была предпринята и попытка создания международной системы гарантий выполнения билатеральных соглашений, инициированная Европейским союзом.

В 1993 г. ЕС выступил с идеей создания пространства стабильности в Старом Свете, что привело к разработке Пакта стабильности в Европе<sup>4</sup> – политического документа, не обладающего конкретной правовой силой<sup>5</sup>. Эта инициатива была поддержана ОБСЕ, и в результате Пакт был подписан 52 членами этой организации в марте 1995 г. В документе подчеркивалось, что стабильной является та Европа, в которой «уважаются права человека, включая права тех, кто принадлежит к национальным меньшинствам» (п. 5). Одним из основных механизмов достижения стабильности были названы добрососедские отношения между европейскими державами, установление которых было возможно в том числе посредством заключения двусторонних и многосторонних межгосударственных договоров и реализации совместных проектов, поддерживаемых ЕС. В число таких проектов, согласно Пакту, должны были входить и проекты ре-

---

<sup>1</sup> *Gál K.* Op. cit., 1999. P. 9.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 7–8.

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 11.

<sup>4</sup> Пакт стабильности в Европе (The Pact on Stability in Europe). Подписан 21.03.1995. Документ касался в первую очередь девяти стран ЦВЕ (Болгарии, Венгрии, Латвии, Литвы, Польши, Румынии, Словакии, Чехии и Эстонии).

<sup>5</sup> *Gál K.* Op. cit., 1999. P. 4.

гионального трансграничного сотрудничества по вопросам меньшинств (п. 17).

Как отмечают аналитики, влияние Пакта на решение ситуации с меньшинствами являлось незначительным. Во многом это было обусловлено тем, что представители меньшинств оказались фактически исключенными из процесса реализации положений билатеральных договоренностей<sup>1</sup>. В то же время Пакт стабильности в Европе можно рассматривать как важную попытку создания общих правил и норм выполнения положений двусторонних и многосторонних межгосударственных договоров.

За последние годы принципиально разными стали международные стандарты защиты этнических/национальных меньшинств и коренных народов. Так, в 2007 г. была принята Декларация ООН о правах коренных народов<sup>2</sup>. В отличие от Декларации о правах лиц, принадлежащих к меньшинствам, это объемный документ, состоящий из 46 статей и наделяющий коренные народы групповыми правами, включая право на самоопределение в виде широкой политической автономии (ст. 3 и 4). С точки зрения международного права коренные народы представляют собой особую категорию численно не доминирующих этнических общностей, отличную от других «старых» меньшинств. В связи с этим зачастую государства, признающие наличие на своей территории коренных народов (в том смысле, который понятие «коренной народ» имеет в международном праве)<sup>3</sup>, зачастую формируют отдельные политические курсы в отношении этих групп населения. В то же время нередко европейские государства, взявшие на себя обязательства по выполнению положений Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, распространяют действие этого документа и на коренные народы. Однако это не означает отказа от особых групповых прав, предоставляемых коренным народам Декларацией ООН. В этом случае происходит расширение режима поддержки этих этносов.

В целом, к началу нынешнего столетия защита численно не доминирующих этнических общностей в Европе приняла три основные формы: двусторонние межгосударственные договоры, международ-

---

<sup>1</sup> *Gál K.* Op. cit., 1999 P. 5.

<sup>2</sup> Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Принята резолюцией № 61/295 ГА ООН 13.09.2007.

<sup>3</sup> О содержательной разнице между понятием «коренной народ» в международном праве и в современной России см. во введении.

ные/надгосударственные нормы и стандарты, а также мониторинг международными организациями ситуации с меньшинствами в конкретных государствах. Одну из ведущих ролей в интернационализации механизмов защиты этнических/национальных меньшинств на протяжении последних 30 лет играло стремление к безопасности на европейском континенте. Страны Западной Европы старались взять под контроль политизацию межэтнических отношений в государствах бывшего Восточного блока, вызванную электоральными процессами (образование националистических партий как большинства, так и меньшинств) и активизацией «материнских» государств в защите соотечественников за рубежом<sup>1</sup>. При этом «старые демократии» имели возможность осуществлять такого рода контроль посредством обещанного членства в Европейском союзе и Совете Европы.

Рассмотрение прав национальных меньшинств через призму безопасности еще больше усилило «секьюритизацию»<sup>2</sup> межэтнических отношений в Европе. При этом некоторые авторы говорят о необходимости их десекуритизации с целью дальнейшего развития системы защиты численно не доминирующих этносов<sup>3</sup>.

В аналитической литературе встречаются упоминания о трех основных способах десекуритизации. Во-первых, может быть использована стратегия объективации (*objectivist strategy*) – убеждение людей в том, что тот или иной феномен не связан с вопросом безопасности. Во-вторых, возможно применение конструктивистской стратегии (*constructivist strategy*), базирующейся на убеждении, что угрозу представляет не само явление, а процесс его секьюритизации. Основной целью такой стратегии является предотвращение успешной секьюритизации. Наконец, третья стратегия деконструкции (*de-constructivist strategy*) исходит из того, что «рассказывающий историю управляет миром». А значит, необходимо рассказать такую историю феномена, в которой бы отсутствовала связь с безопасностью<sup>4</sup>.

В то же время, по мнению ряда авторов, десекуритизация национальных меньшинств в принципе невозможна, поскольку без нее

---

<sup>1</sup> Wolff S. Op. cit. P. 13.

<sup>2</sup> В политических науках под термином «секьюритизация» (*securitization*) обычно понимается возведение какой-то проблемы в ранг вопроса безопасности.

<sup>3</sup> См., например: Kymlicka W. Op. cit., 2008.

<sup>4</sup> Jutila M. Desecuritizing Minority Rights: Against Determinism // Security Dialogue. 2006. Vol. 37. No. 2. P. 169–170.



не будет существовать и прав у таких сообществ. Они считают, что права меньшинств принадлежат к сфере безопасности, поскольку их центральным элементом является идентичность. Меньшинства боятся потерять свою идентичность, поэтому их права секьюритизированы, т. е. нацелены на предотвращение возможных угроз (потерю культуры, языка, традиционных имен и т. д.). В связи с этим, с точки зрения приверженцев таких взглядов, десекуритизация прав меньшинств может привести к исчезновению самих меньшинств<sup>1</sup>.

Несмотря на то что в современной Европе международные нормы в отношении этнических/национальных меньшинств исходят из представлений о безопасности и необходимости защиты, в последние годы развивается и еще один дискурс – *идентичности*. Защита идентичности не является дополнением к равенству, а представляет собой принципиально иной подход. В его рамках этнические общности должны наделяться специальными правами, которые позволяют сохраняться им как особым группам населения<sup>2</sup>.

Сторонники такого подхода исходят из представления о том, что этносы – это уникальные по своей природе сообщества. Поэтому их нельзя помещать в общий контекст защиты групповых прав. Такой взгляд имеет два важных последствия. Во-первых, критике подвергаются любые попытки сместить акценты с защиты идентичности на отстаивание индивидуальных прав и свобод. Другими словами, осуждается наделение правами не общностей целиком, а только их членов. Считается, что индивидуалистский подход не учитывает общественную природу этносов<sup>3</sup>. Во-вторых, дискурс идентичности открывает дорогу для наделения этнических общностей не только культурными, но и политическими правами. Такой взгляд подразумевает возможность получения этническими сообществами политической автономии с целью сохранения своего единства.

Сторонники этого подхода уверены, что, хотя культурные права и зафиксированы во всех международных документах, касающихся защиты меньшинств, эти меры имеют во многих слу-

---

<sup>1</sup> *Jutila M. P.* Op. cit. P. 170.

<sup>2</sup> *Pentassuglia G.* Minority Rights and the Role of Law: Reflection on Themes of Discourse in Kymlicka's Approach to Ethnocultural Identity // *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. 2002. Issue 4. P. 13–14.

<sup>3</sup> *Vizi B.* Minority Groups and Autonomy from an International Political Perspective // *Minority Governance in Europe* / K. Gál (ed.). Budapest: LIGI/ECMI, 2002. P. 44.

чаях скорее символический, чем практический характер<sup>1</sup>. В связи с этим необходимо эффективное представительство меньшинств на всех уровнях процесса принятия решений, поскольку именно оно способно «нивелировать» дефициты демократии в полиэтнических государствах<sup>2</sup>. Другими словами, требуется серьезное изменение институциональной среды, т. е. переход к многосоставности.

В рамках дискурса идентичности считается, что если и существует какой-либо «западный стандарт»<sup>3</sup> решения вопроса меньшинств, то он сводится к предоставлению автономии меньшинствам, заявившим о своих притязаниях на политико-культурные права посредством формирования массовых национальных движений<sup>4</sup>. В то же время, по мнению сторонников такого подхода, недостатки политической автономии не позволяют сделать ее универсальной. Такая мера может использоваться в ограниченном числе случаев, когда государства готовы пойти на риски потенциального нарушения территориальной целостности и/или формирования «параллельных обществ». В связи с этим в рамках дискурса идентичности обсуждается и «третий путь», лежащий между гарантией культурных прав (признаваемой недостаточной) и «многонациональным федерализмом». В качестве одного из возможных решений рассматривается обеспечение эффективного участия меньшинств в государственном управлении<sup>5</sup>. По сути, речь идет о совместном управлении, т. е. общественной модели.

В Европе, где доминирующим в отношении этнических/национальных меньшинств является подход «углубления защиты», в отличие от общемировой практики постепенно акценты начинают смещаться в сторону групповых прав. Несмотря на то что содержательно общеевропейское законодательство преимущественно направлено на поддержку лиц, принадлежащих к меньшинствам, в нем также присутствует и упоминание о меньшинствах как группе. Более того, можно обнаружить и первые ростки дискурса идентич-

---

<sup>1</sup> *Kymlicka W. Op. cit., 2008. P. 23.*

<sup>2</sup> *Gál K. Op. cit., 2002. P. 1.*

<sup>3</sup> Часто упускается из виду, что такой стандарт на самом деле не является «западным». Напротив, интернационализации стандартов в этой сфере во время холодной войны способствовали социалистические авторитарные государства – Венгрия, СССР и Югославия (*Pentassuglia G. Op. cit. P. 3.*)

<sup>4</sup> *Kymlicka W. Op. cit., 2008. P. 19.*

<sup>5</sup> *Ibid. P. 28.*

ности, связанного с эффективным участием меньшинств в государственном управлении<sup>1</sup>.

В целом, за последние три десятилетия в Старом Свете процесс интернационализации вопроса о правах меньшинств оказал существенное влияние не только на страны ЦВЕ, но и на западные демократии<sup>2</sup>. Однако по-прежнему существует определенный дисбаланс в признании наличия на территории того или иного европейского государства национальных меньшинств, что обусловлено самой логикой интернационализации. Так, многие «новые демократии» были вынуждены соответствовать Копенгагенским критериям и/или при вступлении в Совет Европы взять на себя обязательство по ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, в то время как «старые» члены этих организаций избежали такого принуждения.

Таким образом, на данный момент государства по-прежнему остаются одними из основных агентов формирования курсов национальной политики на своей территории. Несмотря на то что существуют достаточно развитые механизмы внешнего воздействия на такие политические курсы, степень интернационализации защиты национальных меньшинств не следует преувеличивать. Несомненно, по сравнению с межвоенной ситуацией сейчас международные механизмы защиты меньшинств имеют во многом универсальный, а не выборочный характер. Тем не менее список внешних (межгосударственных, международных и наднациональных) механизмов защиты национальных меньшинств остается весьма ограниченным и сводится к: (1) патронажу со стороны «материнского» государства; (2) межгосударственным договорам; (3) мониторингу межэтнических отношений и выполнению государствами своих обязательств по защите прав меньшинств со стороны международных организаций и ЕС; (4) влиянию международных организаций на возникающие противоречия между этническим большинством и меньшинствами; (5) международным нормам, направленным на предотвращение дискриминации и сохранение самобытности численно не доминирующих этносов.

---

<sup>1</sup> См., например, Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни. Изданы ОБСЕ 01.09.1999.

<sup>2</sup> *Kymlicka W.* Op. cit., 2008. P. 14.

## Деятельность европейских международных организаций и ЕС в сфере защиты меньшинств

Европа зачастую предстает в качестве лидера в сфере поддержки этнических/национальных меньшинств. Это связано, во-первых, с тем, что Совет Европы разработал единственную в мире систему защиты прав меньшинств в целом и в сфере языка в частности. Во-вторых, ОБСЕ создала механизм выявления очагов напряженности между этническим большинством и меньшинствами с целью раннего предотвращения потенциальных конфликтов. Наконец, Европейский союз выдвинул в качестве одного из требований для стран, желающих вступить в его состав, уважение к правам меньшинств<sup>1</sup>.

В 1990-х гг., в период наличия серьезных противоречий между этническим большинством и меньшинствами в ряде стран Центральной и Восточной Европы, Совет государств Балтийского моря (СГБМ) учредил пост Комиссара по демократическим институтам и правам человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам<sup>2</sup>. Одним из главных инициаторов создания такого института выступала Россия, руководство которой старалось использовать различные механизмы давления на Латвию и Эстонию в связи с наличием в них большого числа русскоговорящих апатридов. Однако постепенное решение вопроса с русскоязычными меньшинствами в этих странах, произошедшее в том числе и под влиянием Совета Европы и Европейского союза, привело к снижению интереса Совета государств Балтийского моря к проблеме меньшинств. В 2000 г. институт был трансформирован в Комиссара СГБМ по демократическому развитию, а в 2003 г. был ликвидирован<sup>3</sup>.

В Европе значимую роль в защите прав меньшинств играют и международные «зонтичные» общественные организации, представляющие объединения меньшинств из разных стран. Ярким примером такой организации является Федералистский союз европейских национальных меньшинств (*The Federal Union of European Nationalities*), основанный в 1949 г. Союз позиционирует себя в качестве «главного защитника» и «крупнейшей зонтичной организа-

---

<sup>1</sup> Weller M. Introduction: The Outlook for the Protection of Minorities in the Wider Europe // *The Protection of Minorities in the Wider Europe* / M. Weller, D. Blachlock, R. Nobbs (eds.). Hampshire, NY: Palgrave Macmillan, 2008. P. 1.

<sup>2</sup> CBSS Commissioner. <http://www.cbss.st/cbss-commissioner/>.

<sup>3</sup> Ibid.

ции автохтонных национальных меньшинств, национальностей и языковых групп Европы»<sup>1</sup>. В его состав на конец 2019 г. входили 107 организаций из 35 стран. Организация заявляет о себе как о голосе «меньшинств в международных организациях, Европейском союзе, Совете Европы, Организации Объединенных Наций и ОБСЕ»<sup>2</sup>.

Таким образом, международные структуры, с одной стороны, являются важными агентами в выработке общих стандартов защиты меньшинств и регуляторами взаимоотношений между этническим большинством и меньшинствами в конкретных государствах, а с другой стороны, площадками для озвучивания интересов численно не доминирующих этносов. К основным таким структурам в Старом Свете относятся ОБСЕ, Совет Европы и Европейский союз. Важно подчеркнуть, что деятельность перечисленных организаций в решении вопросов этнических/национальных меньшинств не дублирует, а дополняет друг друга.

### ***Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе***

Как уже было отмечено, ОБСЕ в течение последних трех десятилетий играет важную роль в сфере защиты прав этнических/национальных меньшинств на европейском континенте. Основные принципы этой организации в отношении меньшинств были заложены в нескольких программных документах: Заключительном акте СБСЕ (1975 г.), Итоговом документе Венской встречи (1989 г.), Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.), Парижской хартии для новой Европы (1990 г.), Докладе совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств (1991 г.), Хельсинкском документе «Вызов времени перемен» (1992 г.).

В период с 1975-го по 1992 г. происходило формирование общих представлений стран – участниц СБСЕ/ОБСЕ по вопросу защиты этнических/национальных меньшинств, в котором прослеживается важная эволюция, произошедшая на рубеже 1980–1990-х гг. В Заключительном акте 1975 г. была зафиксирована готовность государств-участников уважать права лиц, принадлежащих к меньшинствам, и «предоставлять

---

<sup>1</sup> Федералистский союз европейских национальных меньшинств. Официальный сайт. <https://www.fuen.org/tu/article/Federalistckiy-soyuz-evropeyskikh-natsionalnikh-menshinstv-FUEN>.

<sup>2</sup> Там же.

им полную возможность фактического пользования правами человека и основными свободами». Эта готовность была подтверждена в Итоговом документе Мадридской встречи (1983 г.). Таким образом, до конца 1980-х гг. основным принципом СБСЕ являлась защита представителей меньшинств от дискриминации, что полностью соответствовало доминировавшему в то время международному подходу.

В Итоговом документе Венской встречи 1989 г. появились первые упоминания о поддержке со стороны государств-участников представителей меньшинств в распространении информации на их языках (п. 45), развитии культуры, а также в сохранении их культурных и исторических памятников и объектов (п. 59) и сохранении собственной идентичности (п. 68). Эти механизмы были конкретизированы через год в Документе Копенгагенского совещания. В нем уже были прописаны права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а именно: право «свободно пользоваться своим родным языком в личной и общественной жизни» (п. 32.1); «создавать и поддерживать собственные образовательные, культурные и религиозные учреждения, организации или ассоциации, которые могут искать добровольную финансовую и другую помощь, а также государственную поддержку в соответствии с национальным законодательством (п. 32.2); исповедовать свою религию и «осуществлять религиозную деятельность в области образования на своем родном языке» (п. 32.3); «устанавливать и поддерживать контакты между собой» как в пределах государства проживания, так и с членами своей общности, проживающими за рубежом (п. 32.4); распространять информацию на своем языке и иметь к ней доступ (п. 32.5); создавать собственные ассоциации и участвовать в деятельности международных НПО (п. 32.6). В этом документе впервые в качестве одного из средств реализации прав меньшинств было обозначено создание автономных органов управления меньшинств (п. 35).

В Парижской хартии для новой Европы 1990 г. было зафиксировано проведение совещания экспертов по вопросам национальных меньшинств, целью которого являлось углубленное обсуждение «вопросов национальных меньшинств и прав принадлежащих к ним лиц»<sup>1</sup>. Такое совещание состоялось годом позже в Женеве, а одним из его результатов стал специальный доклад. В Докладе совещания

---

<sup>1</sup> Парижская хартия для новой Европы, 1990 (выдержки) // Стандарты в области прав национальных меньшинств. Сборник документов ОБСЕ и Совета Европы. Совет Европы – ОБСЕ, 2007. С. 17.

экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств были зафиксированы основные предложения для государств-участников. В частности, было рекомендовано предоставлять меньшинствам возможность эффективного участия в обсуждении вопросов, касающихся их положения, в том числе посредством включения их представителей в работу директивных или консультативных органов<sup>1</sup>. В документе подчеркивалось, что в силу разницы в конституционных системах стран – участниц СБСЕ выработка единого подхода не является обязательной. Однако в нем были приведены «лучшие практики», к которым были отнесены, помимо прочего, местные автономные органы управления и автономии на территориальной основе, а в случае отсутствия территориальных автономий – самоуправление национальных меньшинств в тех аспектах, которые касаются их самобытности<sup>2</sup>. Другими словами, эксперты указали в качестве положительного опыта наделение меньшинств как территориальной, так и внетерриториальной автономией. Еще одной «лучшей практикой» было названо предоставление финансовой и технической помощи для создания и поддержания образовательных, культурных и религиозных учреждений, организаций и ассоциаций меньшинств<sup>3</sup>. Эксперты также особо подчеркнули проблемы одного из меньшинств – цыган, призывая обеспечить их равенство с остальным населением в странах – участницах СБСЕ<sup>4</sup>.

Несмотря на то что одной из основных задач ОБСЕ/СБСЕ изначально являлось обеспечение безопасности и стабильности на европейском континенте, до 1992 г. в основных документах этой организации в отношении вопросов меньшинств доминировал дискурс защиты. Однако в Хельсинкском документе «Вызов времени перемен» было заявлено, что «агрессивный национализм, нетерпимость, ксенофобия и этнические конфликты угрожают стабильности в регионе СБСЕ»<sup>5</sup>. В качестве одного из новых механизмов «по предотвращению конфликтов и преодолению кри-

---

<sup>1</sup> Доклад совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств, Женева, 1991 (выдержки) // Стандарты в области прав национальных меньшинств. Сборник документов ОБСЕ и Совета Европы. Совет Европы – ОБСЕ, 2007. С. 19.

<sup>2</sup> Там же. С. 21.

<sup>3</sup> Там же. С. 22.

<sup>4</sup> Там же. С. 23.

<sup>5</sup> СБСЕ Хельсинкский документ «Вызов времени перемен», 1992 (выдержки) // Стандарты в области прав национальных меньшинств. Сборник документов ОБСЕ и Совета Европы. Совет Европы – ОБСЕ, 2007. С. 26.

зисов» в Документе был назван учрежденный пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ). Мандат ВКНМ был также прописан в Хельсинкском документе.

Верховный комиссар по делам национальных меньшинств является институтом ОБСЕ, отвечающим непосредственно за вопросы меньшинств. При этом ВКНМ не занимается вопросами, связанными с выполнением странами существующих международных принципов защиты меньшинств, а сконцентрирован на «тихой дипломатии» как средстве предотвращения конфликтов<sup>1</sup>.

Согласно мандату<sup>2</sup>, Верховный комиссар должен обеспечивать «раннее предупреждение», а в соответствующих случаях – «срочные действия» в «отношении напряженных ситуаций, которые связаны с проблемами национальных меньшинств и которые потенциально способны перерасти в конфликт в регионе СБСЕ». При этом Верховный комиссар должен «проводить работу конфиденциально и действовать независимо от всех сторон, непосредственно вовлеченных в такие напряженные ситуации»<sup>3</sup>. Другими словами, основная задача ВКНМ – работать тихо, «за сценой», решая проблемы, пока они не переросли в открытые конфликты<sup>4</sup>.

Работа ВКНМ в сфере раннего предупреждения сводится, во-первых, к сбору из различных источников (включая средства массовой информации, неправительственные организации, непосредственно причастные стороны) информации по вопросам национальных меньшинств. Во-вторых, на основе этой информации Верховный комиссар осуществляет оценку роли непосредственно участвующих в спорной/конфликтной ситуации сторон, характера напряженности и связанных с ней событий, а также в случае наличия такой возможности – «потенциальных последствий для мира и стабильности». В-третьих, для проведения такой оценки и «получения из первых рук информации о положении национальных меньшинств» ВКНМ может посещать любое из государств – участников ОБСЕ «и лично вступать в контакт... с непосредственно заинтересованными сторонами». В-четвертых, в ходе таких посе-

---

<sup>1</sup> *Weller M.* Op. cit. P. 3.

<sup>2</sup> Мандат Верховного комиссара по делам национальных меньшинств // Стандарты в области прав национальных меньшинств. Сборник документов ОБСЕ и Совета Европы. Совет Европы – ОБСЕ, 2007. С. 34.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> *Wippman D.* Op. cit. P. 617.



щений Верховный комиссар может обсуждать со сторонами сложившуюся ситуацию и содействовать диалогу между ними<sup>1</sup>. В случае, когда требуются срочные действия, ВКНМ может рекомендовать Постоянному совету ОБСЕ «предоставить ему/ей полномочия для установления дальнейших контактов и проведения более обстоятельных консультаций с заинтересованными сторонами с целью поиска возможных решений»<sup>2</sup>.

Вся деятельность по раннему предупреждению и срочным действиям Верховного комиссара является конфиденциальной. ВКНМ, согласно мандату, подотчетен Действующему председателю ОБСЕ<sup>3</sup>. Верховный комиссар проводит конфиденциальные консультации с Действующим председателем перед поездками в страну-участницу, в которой существует напряженная ситуация с национальными меньшинствами. После окончания таких поездок ВКНМ предоставляет Действующему председателю «строго конфиденциальный отчет об установленных им фактах и ходе его работы по решению... конкретного вопроса»<sup>4</sup>.

В связи с этим большая часть деятельности Верховного комиссара оказывается невидимой для внешнего наблюдателя. Однако некоторые аспекты работы ВКНМ известны. Во-первых, аналитики отмечают кураторство со стороны Верховного комиссара над билагеральными межгосударственными соглашениями. Одним из примеров здесь является договор между Венгрией и Словакией: ВКНМ представил обеим странам свои рекомендации и сыграл важную роль в налаживании длительного диалога между ними<sup>5</sup>. Во-вторых, Верховный комиссар предоставлял информацию для Европейской комиссии для оценки прогресса стран – кандидатов на членство в ЕС в деле уважения прав меньшинств. В-третьих, офис ВКНМ готовит тематические рекомендации, в которых содержатся предложения к странам-членам о регулировании тех или иных аспектов обеспечения прав меньшинств. На конец 2019 г. всего было выпущено восемь таких рекомендаций.

---

<sup>1</sup> Мандат Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. С. 35.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Одно из государств – участников ОБСЕ осуществляет ежегодное председательство организации. Действующим председателем становится министр иностранных дел председательствующей страны.

<sup>4</sup> Там же. С. 36.

<sup>5</sup> *Wippman D. Op. cit. P. 618–619.*

*Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование*<sup>1</sup> были подготовлены в 1996 г. экспертной группой, созданной Фондом межэтнических отношений<sup>2</sup> по просьбе ВКНМ. Документ содержит 21 рекомендацию, часть из которых имеют декларативный характер<sup>3</sup>. В то же время в документе прописаны и конкретные нормы, применение которых способно обеспечить реализацию права меньшинств на образование на родном языке. Так, было зафиксировано, что государства должны предоставить региональным и местным органам управления полномочия в сфере образования для меньшинств. Они также должны предоставить меньшинствам возможность создавать собственные образовательные учреждения и искать источники для их финансирования, включая государственную поддержку. Государства должны обеспечить доступ к дошкольному и школьному обучению на языках меньшинств, к профессиональному образованию, а при наличии запроса со стороны меньшинств – и к высшему образованию. Помимо этого, желательным для участников ОБСЕ является и поощрение представителей большинства к изучению истории и культуры меньшинств, включая языки последних.

*Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка*<sup>4</sup> были подготовлены в 1998 г. группой экспертов, собранной Фондом межэтнических отношений. Целью рекомендаций является прояснение сути «прав меньшинств в области языка, обычно применяемых в ситуациях, в которые вовлечен ВКНМ»<sup>5</sup>. Документ содержит 21 рекомендацию, которые касаются использования имен и наименований на языках меньшинств, использования языка меньшинств в религиозных практиках и актах религиозных организаций, имеющих юридическую силу, а также в деятельности НКО и в средствах массовой информации, в экономической сфере, в делопроизводстве в регионах проживания меньшинств, в судебных и пенитенциарных учреждениях. В Ословских рекомендациях зафиксирована и возможность обращения представителей меньшинств

---

<sup>1</sup> Полный текст рекомендаций с пояснительными примечаниями (на русском языке) доступен по ссылке: <https://www.osce.org/ru/hcnm/32190?download=true>.

<sup>2</sup> Фонд межэтнических отношений – неправительственная организация, созданная в 1993 г. для выполнения специализированной работы в помощь ВКНМ.

<sup>3</sup> Например, первый раздел озаглавлен «Дух международных документов».

<sup>4</sup> Полный текст рекомендаций с пояснительными примечаниями (на русском языке) доступен по ссылке: <https://www.osce.org/ru/hcnm/67541?download=true>.

<sup>5</sup> Там же. С. 4.

в институты, обеспечивающие соблюдение прав человека, в случае нарушения языковых прав.

*Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни*<sup>1</sup> были выпущены в 1999 г. Этот документ был подготовлен экспертной группой, созданной по просьбе ВКНМ Фондом межэтнических отношений и Институтом прав человека и гуманитарного права им. Р. Валленберга. Рекомендации включают в себя несколько принципиально важных положений с описанием возможных механизмов их реализации на практике. Так, в них прописаны варианты представительства меньшинств в центральных, региональных и местных органах управления, создания условий для эффективного участия представителей меньшинств в избирательном процессе, организации совещательных органов для налаживания диалога между органами управления и меньшинствами и как внетерриториального, так и территориального самоуправления меньшинств. Помимо этого, рекомендации содержат перечень возможных правовых гарантий участия меньшинств, а также способов предотвращения конфликтов и разрешения споров.

*Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании*<sup>2</sup> были выпущены в 2003 г. Основной задачей рекомендаций является оказание государствам практической помощи «в разработке политики и законодательства», направленных на облегчение использования языков меньшинств в телерадиовещании «в соответствии с международными согласованными стандартами и руководствуясь примерами передового опыта»<sup>3</sup>. Документ включает 17 рекомендаций, в их числе возможности государственной поддержки вещания на языках меньшинств в виде обеспечения доступа к частотам вещания, субсидирования, предоставления оборудования и подготовки кадров для такого вещания.

---

<sup>1</sup> Полный текст рекомендаций с пояснительными примечаниями (на русском языке) доступен по ссылке: <https://www.osce.org/ru/hcnm/32252?download=true>.

<sup>2</sup> Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании и Пояснительная записка, 2003 // Стандарты в области прав национальных меньшинств. Сборник документов ОБСЕ и Совета Европы. Совет Европы – ОБСЕ, 2007. С. 95–112.

<sup>3</sup> Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании. <https://www.osce.org/ru/hcnm/32311>.

*Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе*<sup>1</sup> были выпущены в 2006 г. ВКНМ обосновал подготовку этого документа тем, что в ряде государств он «стал свидетелем отсутствия институциональных механизмов взаимодействия и сотрудничества между полицией и лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам»<sup>2</sup>. Документ был подготовлен группой экспертов под руководством ВКНМ и содержит 23 рекомендации, касающиеся в том числе вопросов подбора полицейских кадров (для создания имиджа полиции как этнически репрезентативного органа), осведомленности сотрудников полиции в вопросах меньшинств и роли полиции в предупреждении и урегулировании конфликтов на этнической почве.

*Большанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях*<sup>3</sup> были выпущены в 2008 г. и базируются на опыте Р. Экеуса, занимавшего пост ВКНМ в 2001–2007 гг. Обоснованием их подготовки стала «необходимость внести ясность в то, как государства могут проявлять свою заинтересованность по отношению к национальным меньшинствам, не ставя под угрозу мир и дружественные отношения»<sup>4</sup>. Рекомендации содержат 19 пунктов, многие из которых направлены на прояснение возможностей и ограничений в политике «материнских» государств в отношении «родственных» меньшинств в других странах. В частности, отмечается, что поддержка таких меньшинств не должна вести к угрозе территориальной целостности стран, на территории которых эти меньшинства проживают.

*Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ*<sup>5</sup> были подготовлены ВКНМ в 2012 г. на основе накопленного им опыта и представляют собой объемный документ, в котором подробно представлены основные принципы успешной интеграции. В рекомендациях также прописаны элементы политики интеграции и основные ее направления. Особенностью этих рекомендаций является то, что в них помимо меньшинств упоминаются мигранты

---

<sup>1</sup> Полный текст рекомендаций с пояснительной запиской (на русском языке) доступен по ссылке: <https://www.osce.org/ru/hcnm/32228?download=true>.

<sup>2</sup> Там же. С. 1–2.

<sup>3</sup> Полный текст рекомендаций с пояснительной запиской (на русском языке) доступен по ссылке: <https://www.osce.org/ru/hcnm/33634?download=true>.

<sup>4</sup> Там же. С. 2.

<sup>5</sup> Полный текст рекомендаций (на русском языке) доступен по ссылке: <https://www.osce.org/ru/hcnm/111071?download=true>.

и коренные народы. Люблянские рекомендации содержат, по меньшей мере, три принципиально важных тезиса. Во-первых, в них сказано: «В то время как права меньшинств по своей сути являются индивидуальными правами, многие из них становятся значимыми только в случае, если ими обладают и пользуются совместно с другими»<sup>1</sup>. Во-вторых, в рекомендациях подчеркивается, что «на основании международных стандартов лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право на создание политических партий, представляющих интересы данного этнического меньшинства»<sup>2</sup>. В-третьих, в документе отмечено: «Может существовать необходимость принятия специальных мер по борьбе с последствиями прошлой или систематической дискриминации отдельных групп и для обеспечения полного и эффективного равенства для представителей меньшинств, находящихся в неблагоприятном положении»<sup>3</sup>. Таким образом, документ рекомендует государствам признать возможность коллективного использования представителями меньшинств своих прав, активного политического участия меньшинств, а также позитивной дискриминации.

*Грацские рекомендации о доступе к правосудию и национальных меньшинствах*<sup>4</sup> были подготовлены сотрудниками офиса ВКНМ в 2017 г. и посвящены взаимодействию представителей меньшинств с институтами судебной системы, правоохранительными органами и пенитенциарной службой. Документ состоит из десяти пунктов, среди которых рекомендация обеспечивать представителям меньшинств возможность взаимодействия с судебными органами и государственными учреждениями по правам человека на понятном для них языке.

В целом, деятельность ОБСЕ в сфере регулирования вопросов, связанных с меньшинствами, направлена в первую очередь на предотвращение конфликтов. Центральную роль в этом процессе играет институт Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, большая часть работы которого сводится к раннему предупреждению конфликтных ситуаций и осуществляется конфиденциально. Однако видимая для стороннего наблюда-

---

<sup>1</sup> Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ. С. 14.

<sup>2</sup> Там же. С. 42.

<sup>3</sup> Там же. С. 48.

<sup>4</sup> Полный текст рекомендаций (на русском языке) доступен по ссылке: <https://www.osce.org/ru/node/396680?download=true>.

теля часть деятельности ВКНМ (в первую очередь – тематические рекомендации) позволяет сделать вывод о том, что предоставление меньшинствам прав на сохранение своей самобытности является важным элементом снижения напряженности во взаимоотношениях этнического большинства и меньшинств. Выпускаемые рекомендации не имеют обязательной силы для стран – участниц ОБСЕ, однако могут служить для них ориентиром в выстраивании курсов национальной политики.

### *Совет Европы*

Совет Европы является организацией, создавшей «минимальный стандарт» защиты меньшинств на международном уровне и осуществляющей мониторинг за его исполнением в странах, ратифицировавших Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств и/или Рамочную конвенцию защиты национальных меньшинств. Главным достижением Совета Европы является именно выработка общего стандарта и механизма, отслеживающего его соблюдение, что долгое время не могли сделать другие международные структуры, например Лига Наций и ООН.

Основной проблемой создания единых норм является практическая невозможность достижения консенсуса государств относительно того, необходима ли в принципе специальная поддержка таких групп населения, и если да, то в каком объеме и какими средствами. Так, многие страны, которые поддерживают идею защиты меньшинств, выступают категорически против ряда средств, которыми такие права могут быть обеспечены, и считают, что ситуация с их собственными меньшинствами должна решаться особым способом, а не при помощи универсальных норм и правил. Другие государства поддерживают единые принципы, но стараются свести их применение у себя к минимуму. Наконец, есть страны, которые считают, что общие нормы должны быть использованы исключительно для решения проблем в государствах, где демократические институты находятся в процессе своего становления, но не затрагивать «состоявшиеся» демократии, в которых такие механизмы могут не улучшить имеющуюся ситуацию, а, напротив, привести к дестабилизации<sup>1</sup>.

Как уже было отмечено, стимулом для создания «минимального стандарта» защиты меньшинств стали многочисленные конфликты, возникшие в ЦВЕ после падения Восточного блока и распада СССР.

---

<sup>1</sup> *Wippman D. Op. cit. P. 610.*

В этом регионе начался процесс активного национального строительства, что приводило к росту напряжения между этническим большинством и численно не доминирующими этносами. Одной из острых проблем в тот период являлись требования со стороны меньшинств признать их языковые права, что было неизбежной реакцией на культурную унификацию, свойственную становлению национальных государств. В то же время в такой ситуации очевидной была и невозможность выработки единых жестких стандартов, с выполнением которых согласились бы национализирующиеся государства.

В 1992 г. Совет Европы принял и открыл для подписания Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств<sup>1</sup>, которая вступила в силу в марте 1998 г. Такой длительный срок вступления в силу был обусловлен в том числе и тем, что этот документ предлагает каждому государству выработать на его основе собственный набор мер («меню») защиты языков меньшинств.

В Хартии, во-первых, дано определение региональных языков (языков меньшинств) как тех, которые традиционно используются жителями определенной территории, представляющими собой меньшую по численности в сравнении с остальным населением группу, и при этом отличаются от официального языка/языков государства (ст. 1, п. i, ii). Таким образом, действие документа распространяется только на «коренные» и проживающие компактно меньшинства. Во-вторых, Хартия содержит описание процедуры формирования каждым государством собственного «меню» мер поддержки языков численно не доминирующих общностей и список возможных мер.

В документе прописаны возможные меры в сфере образования, организации судебной власти, деятельности административных органов и государственной службы, функционировании средств массовой информации, экономической и общественной жизни, области трансграничных обменов, а также в отношении культурных мероприятий и объектов. Для каждого из указанных направлений приведен список мер, из которого каждое государство, желающее присоединиться к Хартии, выбирает приемлемые для себя обязательства. При этом для многих мер существует не-

---

<sup>1</sup> См. полный текст Хартии на русском языке в официальном переводе. <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007c098>.

сколько вариантов, отличающихся по степени глубины защиты. Например, в направлении «образование» государства могут выбрать для себя одну из следующих норм, обеспечивающих доступ представителей меньшинств к школьному образованию на родном языке:

«обеспечивать доступность дошкольного образования на соответствующих региональных языках или языках меньшинств» (ст. 8, п. 1a(i));

«обеспечивать доступность существенной части дошкольного образования на соответствующих региональных языках или языках меньшинств» (ст. 8, п. 1a(ii));

«применять одну из мер, предусмотренных в предыдущих подпунктах i и ii, по крайней мере к тем ученикам, чьи семьи просят об этом и количество которых считается достаточным для этого» (ст. 8, п. 1a(iii));

«содействовать и/или поощрять применение мер, упомянутых в предыдущих подпунктах i-iii, если государственные органы не обладают прямой компетенцией в сфере дошкольного образования» (ст. 8, п. 1a(iiii)).

При этом существует и ряд требований при формировании каждой страной своего собственного «меню» применяемых норм. Так, «меню» должно содержать не менее 35 обязательств. При этом минимум по три из обязательств должны касаться сфер образования и культурных мероприятий и объектов. Не меньше чем по одному обязательству должны быть выбраны из мер, предусмотренных для организации судебной власти, деятельности административных органов и государственной службы, средств массовой информации и экономической и общественной жизни (ст. 2, п. 2).

Если на территории государства проживают несколько меньшинств, то для языка каждого из них может быть создано собственное «меню», отвечающее ситуации с конкретной численно не доминирующей общностью. Однако на деле «каждое из ратифицировавших Хартию государств для упрощения отчетности обычно использует лишь несколько моделей из весьма значительного числа возможных»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Соколовский С.В.* Международный опыт и проблемы имплементации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств в России // *Европейская языковая хартия и Россия. Исследования по прикладной и неотложной этнологии.* 2010. № 218 / *С.В. Соколовский, В.А. Тишков (ред.).* С. 30.



Поскольку Хартия предполагает взятие государствами на себя обязательств, то был создан механизм контроля над их выполнением. Процедура мониторинга, скорректированная в 2019 г., включает в себя несколько этапов:

(1) каждые пять лет государство предоставляет Совету Европы полный отчет о выполнении взятых на себя обязательств, а раз в два с половиной года – информацию о следовании некоторым рекомендациям, которые были ранее вынесены Комитетом министров;

(2) Комитет экспертов, состоящий из независимых от Совета Европы членов экспертного сообщества, изучает присланный отчет, в случае необходимости запрашивает дополнительную информацию и на основе полученных данных готовит собственный отчет о выполнении государством взятых на себя обязательств. Такой отчет содержит не только оценку, но и предложения по рекомендациям;

(3) отчет Комитета экспертов поступает в Комитет министров Совета Европы, который на его основе готовит рекомендации.

Все документы мониторинга (отчет государства, отчет Комитета экспертов и рекомендации Комитета министров) для каждой страны и каждого цикла мониторинга находятся в открытом доступе на интернет-странице Хартии на сайте Совета Европы<sup>1</sup>. Поскольку государства ратифицировали Хартию в разное время, то количество циклов мониторинга для каждой страны индивидуально. Согласно новым правилам, если государство одновременно ратифицировало Хартию и Рамочную конвенцию, то циклы мониторинга для обоих документов теперь синхронизированы<sup>2</sup>.

В дополнение к процедуре мониторинга каждые два года (начиная с 2000 г.) Генеральный секретарь Совета Европы готовит отчет о применении Хартии для Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ). Все отчеты также находятся в свободном доступе на интернет-странице Хартии.

Аналитики отмечают, что в ходе реализации взятых на себя обязательств и по мере решения изначально поставленных целей у государств-участников появлялись новые задачи, в результате «под защитой Хартии оказывались и новые, прежде не учтенные языковые сообщества, и число языковых единиц... постоянно

---

<sup>1</sup> European Charter for Regional or Minority Languages. <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/home>.

<sup>2</sup> 1330<sup>th</sup> meeting, 28 November 2018. 10.4 European Charter for Regional or Minority Languages. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016808f22ea](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808f22ea).

растет»<sup>1</sup>. В то же время Европейская хартия защищает далеко не все «коренные» меньшинства стран Европы от языковой ассимиляции. Это связано с тем, что, во-первых, действие документа распространяется только на 25 европейских государств. Во-вторых, каждое государство имеет возможность определить как набор мер защиты для конкретного меньшинства, так, собственно, и список языков, в отношении которых будут взяты обязательства.

Попытка сделать права меньшинств частью правовой европейской системы была предпринята ПАСЕ в Рекомендации 1201<sup>2</sup>. Ассамблея предложила создать специальный протокол к Европейской конвенции прав человека, в котором были бы прописаны специальные права меньшинств. Однако главы многих государств – участников Саммита в Вене в 1993 г. были не готовы к принятию своими странами таких правовых обязательств<sup>3</sup>.

Тем не менее в 1995 г. Совет Европы принял Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, которую к концу 2019 г. ратифицировали 39 европейских государств, включая Россию. Рамочная конвенция представляет собой объемный документ, состоящий из пяти разделов и 32 статей. По сути, она интегрировала все основные положения, заложенные в Пакте СБСЕ и Декларации ООН, расширив набор мер, которые государства – члены соглашения должны выполнять для защиты этнических/национальных меньшинств. В ходе разработки текста Конвенции ее авторы получали множество рекомендаций, в том числе от Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) и ПАСЕ. Однако в финальном тексте эти рекомендации нашли свое отражение в сильно упрощенном виде. Более того, разработчики Конвенции избегали языка групповых прав и исключили все прямые указания на возможность предоставления территориальной автономии для меньшинств. К тому же создатели документа использовали в большом количестве обтекаемые формулировки, такие, как «насколько это возможно» или «в рамках своих правовых систем»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Соколовский С.М. Указ. соч., 2010. С. 31.

<sup>2</sup> Recommendation 1201 On an Additional Protocol on the Rights of National Minorities to the European Convention on Human Rights. 01.02.1993.

<sup>3</sup> Wippman D. Op. cit. P. 613–614.

<sup>4</sup> Ibid. P. 611–612.

Более того, не было принято за основу предложенное ПАСЕ определение национального меньшинства<sup>1</sup>. В результате каждое государство само решает, какие группы его населения подпадают под ее действия, а какие – нет. Конвенция является во всех смыслах рамочным документом, описывающим только общие принципы<sup>2</sup>.

В целом, государства, ратифицировавшие Конвенцию, взяли на себя следующие обязательства:

- запрет на дискриминацию по признаку принадлежности к меньшинству (ст. 4, п. 1);
- обеспечение реального равенства представителей меньшинств с большинством (ст. 4, п. 1);
- запрет на принудительную ассимиляцию (ст. 5, п. 2);
- обеспечение условий, благоприятных для сохранения и развития культуры, религии, языка и традиций меньшинств (ст. 5, п. 1);
- гарантию свободы ассоциаций, собраний, выражения мнений, мысли, совести и религии для представителей меньшинств (ст. 7 и 8);
- обеспечение языковых прав меньшинств: использование языка в публичной сфере и контактах с административными органами (ст. 10), использование собственных имен (ст. 11, п. 1), распространение информации частного характера на языке меньшинств (ст. 11, п. 2) и использование топонимов на языке меньшинств (ст. 11, п. 3);
- обеспечение прав меньшинств на образование на собственном языке (ст. 12, 13 и 14);
- обеспечение возможности для участия в экономической, культурной и социальной сфере общества, а также работе органов власти (ст. 15);
- не препятствовать трансграничным контактам меньшинств с представителями своей общности за рубежом (ст. 17, п. 1), а также их международному сотрудничеству (ст. 17, п. 2).

Для отслеживания выполнения государствами, ратифицировавшими Конвенцию, взятых на себя обязательств Совет Европы выработал механизм мониторинга, который запускается раз в пять лет и включает в себя несколько стадий:

---

<sup>1</sup> Heintze H.-J. *Collective Rights in the Context of EU Accession // The Protection of Minorities in the Wider Europe* / M. Weller, D. Blachlock, R. Nobbs (eds.). Hampshire, NY: Palgrave Macmillan, 2008. P. 44.

<sup>2</sup> Weller M. *Op. cit.* P. 2.

(1) государственные органы управления совместно с организациями и объединениями меньшинств готовят *доклад* о выполнении положений Конвенции для Совета Европы;

(2) доклад поступает в Консультативный комитет, состоящий из независимых экспертов;

(3) для проверки содержащихся в докладе сведений Консультативный комитет осуществляет поездку в страну, предоставившую доклад;

(4) по результатам проведенной проверки Консультативный комитет готовит в письменном виде свое *мнение*, которое отправляется для ознакомления правительству государства, проходящего процедуру мониторинга;

(5) правительство в письменном виде предоставляет свои *комментарии* к мнению Консультативного комитета;

(6) на основании доклада, мнения Консультативного комитета и комментариев правительства Комитет министров Совета Европы выносит свою *резолюцию*;

(7) в государстве, прошедшем процедуру мониторинга, проводится *итоговая встреча* для ознакомления всех заинтересованных сторон с результатами выполнения положений Конвенции.

Основные документы мониторинга (доклад, мнение Консультативного комитета, комментарии правительства и резолюция) публикуются на интернет-странице Рамочной конвенции на сайте Совета Европы<sup>1</sup>.

В то же время такой сложный механизм мониторинга не гарантирует того, что государства будут, во-первых, ему полностью следовать, а во-вторых, в реальности выполнять все взятые на себя обязательства. Как будет показано в главе 1.2, Российская Федерация только однажды, по результатам прохождения первого цикла мониторинга, организовывала итоговую встречу. Не все доклады, поступившие от России, были подготовлены при участии организаций меньшинств. Более того, отсутствие в Рамочной конвенции четкого определения национального меньшинства позволяло наполнять российские доклады информацией о разных группах населения, отчитываясь в рамках одного цикла мерами в отношении коренных народов, а в другом – в отношении мигрантов.

В целом, аналитики критикуют существующие механизмы контроля за то, что они не предполагают возможности подачи петиций,

---

<sup>1</sup> National Minorities (FCNM). <https://www.coe.int/en/web/minorities/home>.

содержащих жалобы о невыполнении положений Конвенции, ни со стороны других государств, ни самих меньшинств<sup>1</sup>. Помимо этого, права, прописанные в Конвенции, отделены от европейской правовой системы, и поэтому их нарушение не может стать предметом разбирательств в Европейском суде по правам человека<sup>2</sup>. Тем не менее принципиальным отличием созданной Советом Европы системы защиты меньшинств от тех мер, которые выработала ООН, является то, что документы Объединенных Наций не связывают государства обязательствами, в то время как Конвенция и Хартия это делают<sup>3</sup>. Более того, эта система в сочетании с действиями ОБСЕ позволяет в целом эффективно решать вопросы, связанные с положением меньшинств в Старом Свете. Она также служит механизмом, к помощи которого прибегают другие институты, в том числе Европейский союз.

### *Европейский союз*

У Европейского союза нет полномочий регулирования вопросов меньшинств в государствах-членах<sup>4</sup>. Однако, во-первых, в 2000-х гг. ЕС стал играть активную роль в интеграции «новых» меньшинств и ненатурализованных мигрантов из третьих стран<sup>5</sup> и за почти два десятилетия сумел достичь существенного прогресса в этой сфере<sup>6</sup>. Во-вторых, используя принцип политической кондициональности<sup>7</sup>, ЕС смог оказать влияние на положение некоторых меньшинств в странах, вошедших в состав Союза в период с 2004-го по 2013 г. В-третьих, на протяжении последних 10 лет действует рамочная стратегия ЕС для интеграции цыган как самого крупного этнического меньшинства объединенной Европы<sup>8</sup>. В целом, иссле-

---

<sup>1</sup> Wippman D. Op. cit. P. 613.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid. P. 611.

<sup>4</sup> *Toggenburg von G.* A Remaining Share or a New Part? The EU's Role vis-a-vis Minorities after the Enlargement Decade // *The Protection of Minorities in the Wider Europe* / M. Weller, D. Blachlock, R. Nobbs (eds.). Hampshire, NY: Palgrave Macmillan, 2008. P. 99.

<sup>5</sup> Ibid. P. 111.

<sup>6</sup> Подробнее об этом см. в главе 3.3.

<sup>7</sup> Политическая кондициональность в контексте расширения ЕС – это установка стандартов для стран-кандидатов при наличии стимулов. Так, страны-кандидаты должны выполнить ряд условий со стороны Европейского союза для обретения желаемого членства в ЕС.

<sup>8</sup> *Roma Integration in the EU* // European Commission. Official website. [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration-eu\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration-eu_en).

дователи отмечают, что политика ЕС в отношении меньшинств является сильно фрагментированной и включает в себя борьбу с дискриминацией, социальную интеграцию, поддержку культурного разнообразия и мало используемых языков, а также решение вопросов цыганского населения<sup>1</sup>.

Такая ситуация связана с тем, что Европейские сообщества<sup>2</sup> изначально не были ориентированы на защиту прав человека в целом и меньшинств в частности, поскольку основной их задачей являлась экономическая интеграция<sup>3</sup>. Однако со временем вопросы прав человека вошли в повестку дня ЕС. Более того, когда актуальным стал вопрос о расширении Европейского союза посредством включения в его состав государств бывшего Восточного блока и стран Балтии, уважение к правам меньшинств было внесено в список Копенгагенских критериев – необходимых условий для вступления страны в ЕС.

Расширения Европейского союза, состоявшиеся в 2004–2013 гг., в результате которых в ЕС вступили 13 новых государств-членов, поставили на повестку дня вопрос о меньшинствах. Общеευропейским органам управления приходилось учитывать три потенциальные сферы напряжения, которые могли возникнуть или усилиться в результате расширений. Во-первых, это возможное усугубление уже существующих проблем с некоторыми меньшинствами, например цыганами. В «старых» странах на тот момент проживало много представителей этой этнической общности, однако вступление новых членов влекло за собой существенное увеличение численности цыган в ЕС. Во-вторых, возможным было и превращение существующего межгосударственного напряжения между странами-кандидатами во внутреннюю проблему ЕС. В частности, это было актуально в случае Румынии и Венгрии, между которыми не утихали споры о венгерском населении Трансильвании. В-третьих, расширение могло стать катализатором напряженности между Европейским союзом и третьими странами. Например, сложная ситуация с русскоязычным населением в Латвии и Эстонии могла вызвать про-

---

<sup>1</sup> *Weller M.* Op. cit. P. 2.

<sup>2</sup> Общее название интеграционных структур (сообществ), созданных в Европе и преобразованных в соответствии с положениями Маастрихтского договора от 07.02.1992 в Европейский союз.

<sup>3</sup> *Drzewicki K.* The Enlargement of the European Union and the OSCE High Commissioner on National Minorities // *The Protection of Minorities in the Wider Europe* / M. Weller, D. Blachlock, R. Nobbs (eds.). Hampshire, NY: Palgrave Macmillan, 2008. P. 156.

тиворечия между ЕС и Россией, а проблема турецкого меньшинства на Кипре – с Турцией<sup>1</sup>. В связи с этим Европейский союз пытался разрешить такие вопросы на стадии подготовки стран-кандидатов к вхождению в его состав.

Европейская комиссия готовила ежегодные отчеты, в которых фиксировался прогресс стран-кандидатов в сферах, определенных Копенгагенскими критериями. Для оценки того, насколько государства продвинулись в области уважения прав меньшинств, Комиссия использовала разные источники, включая информацию, полученную от Совета Европы, ВКНМ, государственных органов стран-кандидатов, неправительственных организаций, ассоциаций меньшинств. При этом оценкам ситуации со стороны Верховного комиссара и Совета Европы уделялось особое внимание<sup>2</sup>.

С одной стороны, принцип кондициональности позволил решить ряд проблем, существовавших во взаимоотношениях этнического большинства и меньшинств в ряде стран-кандидатов. С другой стороны, проведенный исследователями анализ ежегодных отчетов показал, что созданная Европейской комиссией система мониторинга прогресса в сфере прав меньшинств имела ряд недостатков. Так, внимание ЕС было приковано не к ситуациям со всеми меньшинствами, а только с некоторыми из них, в первую очередь – с русскоязычным населением Латвии и Эстонии и цыганами в Болгарии, Чехии, Венгрии, Румынии и Словакии. Меньше внимания уделялось венгерскому населению Румынии и Словакии и турецкому меньшинству в Болгарии<sup>3</sup>. Помимо этого, исследователи отмечали отсутствие четких критериев прогресса в сфере уважения прав меньшинств, а также использование формальных показателей, базирующихся на анализе законодательства, а не правоприменительной практики<sup>4</sup>. Наконец, в отчетах нередко содержались и выводы о прогрессе без подтверждающих их фактов<sup>5</sup>.

Однако основной проблемой подхода Европейского союза к защите меньшинств являлось уже отмеченное наличие двойных стан-

---

<sup>1</sup> *Drzewicki K.* Op. cit. P. 160–161.

<sup>2</sup> *Sasse G., Hughes J.* Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs // *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. 2003. Issue 1. P. 14–15.

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 14.

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 15.

<sup>5</sup> *Ibid.* P. 16.

дартов. Так, принцип политической кондициональности работал только в отношении стран, претендовавших на членство в ЕС. Следовательно, только они должны были предпринимать определенные действия для гармонизации отношений между этническим большинством и меньшинствами на своей территории. Государства, которые уже входили в состав Европейского союза до введения в действие Копенгагенских критериев, могли и дальше проводить привычную для себя политику в отношении численно не доминирующих этнических общностей. Эта проблема отмечалась не только аналитиками, но и практиками, а также самими меньшинствами. Более того, предпринимались и попытки ее решения, самой значимой из которых стало принятие в день крупнейшего расширения ЕС (1 мая 2004 г.) Больцанской (Боценской) декларации защиты меньшинств<sup>1</sup>.

Разработка и принятие Декларации являлись одним из результатов конференции, прошедшей в столице Южного Тироля Больцано (Боцен) в январе 2004 г. и посвященной вопросу защиты прав меньшинств в Европейском союзе. В документе было отмечено, что вопрос о защите меньшинств активно поднимался в странах-кандидатах в связи с требованием их соответствия Копенгагенским критериям, в то время как на пространстве «старого» ЕС эта тема замалчивалась. В Декларации утверждалось, что расширение Европейского союза 2004 г. – это повод для ликвидации двойных стандартов, для создания общих подходов в деле защиты меньшинств внутри ЕС<sup>2</sup>.

Больцанская (Боценская) декларация содержала ряд рекомендаций, адресованных всем странам – членам ЕС и общеевропейским институтам. Эти рекомендации касались: (1) улучшения процедуры мониторинга для стран-кандидатов; (2) включения в европейский мониторинг соблюдения прав человека вопроса о защите меньшинств; (3) усиления образа ЕС как сообщества ценностей; (4) улучшения сотрудничества ЕС с Советом Европы и ОБСЕ; (5) претворения в жизнь нового конституционного девиза «единство в многообразии»<sup>3</sup>.

Так, в документе было отмечено, что разработанные Европейской комиссией стандарты для отслеживания ситуации с положени-

---

<sup>1</sup> The Bolzano/Bozen Declaration on the Protection of Minorities in the Enlarged European Union. Completed in Bolzano/Bozen/Bulsan May 1, 2004.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.



ем меньшинств не являются четкими и не ориентированы на уже существовавший международный опыт (в первую очередь опыт Совета Европы). Поэтому при оценке стран – кандидатов на вступление в ЕС рекомендовалось использовать критерии, разработанные Советом Европы в рамках процедуры мониторинга выполнения Рамочной конвенции. При этом оговаривалось, что ЕС следует избегать дублирования функций, которые уже выполняет Совет Европы<sup>1</sup>. Европейскому парламенту было рекомендовано включить в свой регулярный отчет о правах человека специальный раздел о защите прав меньшинств. Помимо этого, в декларации была высказана идея расширения мандата Европейского центра мониторинга расизма и ксенофобии с целью превращения этой структуры в основной институт мониторинга соблюдения прав человека и прав меньшинств в объединенной Европе<sup>2</sup>.

В документе подчеркивалось, что факт наличия существенных различий в законодательствах стран – членов ЕС не исключает возможности рассмотрения защиты меньшинств в качестве одного из общих принципов европейского права. В Декларации было отмечено: «Чрезвычайно важно закрепить права меньшинств как одну из базовых ценностей Европейского союза с целью придания реального смысла и конкретного результата „общеевропейскому разговору“ о включении, толерантности и разнообразии»<sup>3</sup>. Декларация призывала развивать тесную кооперацию различных институтов ЕС с международными организациями (Советом Европы и ОБСЕ) в деле защиты меньшинств. При этом речь шла не только о «передаче опыта», но и о реализации совместных проектов и инициатив. В тексте документа неоднократно подчеркивалось, что Европейский союз не должен дублировать деятельность международных организаций, а координировать свою деятельность с ними<sup>4</sup>.

Наконец, Больцанская (Боценская) декларация призывала расширить поле значений общеевропейского девиза «Единство в многообразии», отказавшись от трактовки последнего как разнообразия исключительно национальных культур стран – членов

---

<sup>1</sup> The Bolzano/Bozen Declaration on the Protection of Minorities in the Enlarged European Union. Completed in Bolzano/Bozen/Bulsan May 1, 2004.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

ЕС. Рекомендовалось обратить внимание и на региональный аспект европейской интеграции, что позволяло в том числе поднять и вопрос о сохранении культур меньшинств. При этом подчеркивалось, что активно используемый в ряде сфер регулирования принцип субсидиарности<sup>1</sup> мог бы быть эффективен и в деле сохранения и развития меньшинств<sup>2</sup>.

Несмотря на то что Болцанская (Боценская) декларация не является документом, накладывающим обязательства на страны – члены ЕС, а озвученные в ней положения так и не нашли своего практического воплощения, в ней были четко сформулированы основные проблемы и возможные пути их решения в сфере защиты меньшинств в объединенной Европе. Помимо Декларации были приняты и другие попытки включения вопросов меньшинств в повестку дня ЕС. В частности, при подготовке Конституции Европейского союза<sup>3</sup> ВКДМ предложил включить в текст документа положение об уважении к меньшинствам или лицам, принадлежащим к меньшинствам. Вторая формулировка была предложена, чтобы избежать дискуссий о наделении меньшинств групповыми правами<sup>4</sup>.

На настоящий момент упоминание о национальных меньшинствах содержится в Хартии Европейского союза об основных правах, введенной в действие Лиссабонским договором. Так, статья 21 этого документа запрещает любую дискриминацию «по признакам пола, расы, цвета кожи, этнического или социального происхождения, ге-

---

<sup>1</sup> Принцип субсидиарности означает, что на более высокий уровень (например, с местного на региональный или с государственного на наднациональный) должно быть передано решение только тех вопросов, которые нельзя эффективно решить на более низком уровне. Критерий субсидиарности впервые был применен в Европейских сообществах в 1980-х гг. преимущественно для регулирования вопросов в сфере экологии, а затем стал использоваться как один из основных принципов организации управления в Европейском союзе. Подробнее о применении принципа субсидиарности в ЕС см., например: *Михалева Т.Н.* Принцип субсидиарности в праве Европейского Союза: предел наднациональности или ее развитие? // Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права. Минск: БГУ, 2016. С. 145–155.

<sup>2</sup> The Bolzano/Bozen Declaration on the Protection of Minorities in the Enlarged European Union. Completed in Bolzano/Bozen/Bulsan May 1, 2004.

<sup>3</sup> Попытка принятия Конституции ЕС была предпринята в 2001–2004 гг. Текст документа, работа над которым шла три года, был подписан в октябре 2004 г. в Риме главами всех 25 государств, входивших на тот момент в состав Европейского союза. Однако в дальнейшем возникли сложности с ратификацией документа государствами – членами ЕС. В результате Конституция не вступила в силу. Вместо нее был принят Договор о реформах (Лиссабонский договор), подписанный 13.12.2007 и вступивший в силу после ратификации всеми странами-членами в 2009 г.

<sup>4</sup> *Drzewicki K.* Op. cit. P. 165.

нетических черт, языка, религии или убеждений, политических или любых других взглядов, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения, нетрудоспособности, возраста или сексуальной ориентации». В то же время, как отмечают исследователи, Хартия не оказывает серьезного влияния на ситуацию с меньшинствами в объединенной Европе, поскольку не добавляет ничего нового к уже существующим международным нормам защиты этих групп населения<sup>1</sup>. Помимо этого, уважение к правам лиц, принадлежащих к меньшинствам, было зафиксировано и в новой редакции Договора о Европейском союзе<sup>2</sup>.

Несмотря на то что Европейский союз не занимается вопросами этнических/национальных меньшинств, проживающих в странах-членах<sup>3</sup>, у самих меньшинств есть возможность отстаивать свои интересы в общеевропейских институтах, а также использовать финансовые инструменты ЕС (например, структурные фонды) для своего развития.

Структурные фонды не рассматривают регионы меньшинств как особые, важные территориальные единицы. В связи с этим поддержка таких регионов осуществляется на общих условиях, если есть потребность в их дополнительном развитии<sup>4</sup>. Однако перед расширением ЕС в 2004 г. некоторые «исторические регионы» стран-членов – Валлония, Каталония, Фландрия и Шотландия – совместно с федеральными землями ФРГ инициировали дискуссию об использовании фондов Европейского союза для поддержки региональных языков и «коренных» меньшинств<sup>5</sup>. Ряд проектов меньшинств находят финансовую поддержку со стороны ЕС.

В Европейском союзе важную роль играют и различные организации, представляющие интересы меньшинств, включая политические партии. Одной из таких политических организаций является Европейский свободный альянс (*European Free Alliance*) – «зонтич-

---

<sup>1</sup> Weller M. Op. cit. P. 2.

<sup>2</sup> Лиссабонский договор внес важные изменения в основополагающие документы ЕС. Одним из многочисленных изменений стало включение в Договор о Европейском союзе следующего положения: «Союз основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, верховенства права и уважения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам» (ст. 2).

<sup>3</sup> Исключение здесь составляет содействие интеграции цыганскому населению ЕС.

<sup>4</sup> Malloy T.H. Forging Territorial Cohesion in Diversity: Are National Minorities promoting Forth-Level Integration? // The Protection of Minorities in the Wider Europe / M. Weller, D. Blachlock, R. Nobbs (eds.). Hampshire, NY: Palgrave Macmillan, 2008. P. 55.

<sup>5</sup> Ibid.

ная организация», объединяющая 46 националистических, региональных и автономистских партий из 19 государств – членов Европейского союза. Основной задачей Альянса является продвижение идей права на самоопределение народов, гражданских и политических прав, деволюции, культурного и лингвистического разнообразия, а также национализма, регионализма, автономии и независимости. С 2004 г. Альянс является и европейской политической партией, имеющей своих представителей в Европейском парламенте<sup>1</sup>.

Исследователи отмечают, что у региональных меньшинств стран – членов Европейского союза есть еще одна возможность озвучивать собственные интересы в институтах объединенной Европы – создание представительств («офисов») в Брюсселе<sup>2</sup>. Основной задачей таких региональных офисов является лоббирование как «деятельность региональных и местных властей... по продвижению интересов своей территории путем воздействия на процесс принятия на наднациональном уровне политических решений, прямым или косвенным образом касающихся регионального развития»<sup>3</sup>. В частности, в Брюсселе был открыт Шотландский офис (*Scotland House Brussels*), ставший площадкой в том числе для организации Шотландия в Европе (*Scotland Europe*). Эта организация заявляла<sup>4</sup> в качестве основных своих целей «продвижение шотландских интересов в институтах Европейского союза и в среде представителей регионов и наций Европы»<sup>5</sup>. Некоторые региональные меньшинства, проживающие в ЕС, активно используют парадипломатическую деятельность для поддержания своих территорий и их сообществ.

Таким образом, Европейский союз, институты которого не обладают полномочиями в регулировании вопросов этнических/национальных меньшинств, оказывает определенное влияние на гармонизацию отношений между этническим большинством и численно не доминирующими общностями в государствах-членах. Однако в отличие от ОБСЕ и Совета Европы такое влияние является опосредованным: меньшинства при желании могут использовать институты ЕС для продвижения своих интересов.

---

<sup>1</sup> European Free Alliance. Official website. <https://www.e-f-a.org>.

<sup>2</sup> Malloy T.H. Op. cit., 2008. P. 81–83.

<sup>3</sup> Яровой Г., Белокурова Е. Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. СПб.: Норма, 2012. С. 154.

<sup>4</sup> На момент написания главы судьба организации и офиса в контексте *Brexit* оставалась неясной.

<sup>5</sup> Scotland Europe. Official website. <https://www.scotlandeuropa.com>.

## Глава 1.2

### Национальная политика в России

Мария Ноженко

Национальная политика России имеет длительную историю своего существования. При этом для анализа отечественного случая с большими ограничениями применимы теоретические положения, представленные в предыдущей главе. Во-первых, в Российской империи национализм стал оказывать существенное влияние на отношения между этническим большинством и (условно) меньшинствами позднее, чем во многих государствах Старого Света. Во-вторых, большевики создали такую систему поддержки численно не доминирующих общностей, которая по своим масштабам не имела (и до сих пор не имеет) аналогов не только в Европе, но и мире. В-третьих, большую часть времени курс национальной политики в России (СССР) формировался и претворялся в жизнь при политических режимах, которые нельзя охарактеризовать как демократический. В-четвертых, количество групп населения, отличающихся от этнического большинства в Российской империи, СССР и Российской Федерации, существенно превосходит аналогичный показатель в других европейских странах. По итогам Всероссийской переписи населения 2010 г., в стране проживали представители более 150 этнических общностей, самую крупную из которых составляли русские (около 77% населения). Число представителей других этносов варьировалось от почти 4% до 0,1%.

В связи с этим при описании национальной политики в России будут использованы элементы анализа политического курса (*policy analysis*). Это позволит представить основные решения, которые принимались политическими акторами, а также идеологические и прагматические обоснования этих решений. Помимо вторичных источников (научных и аналитических работ), большое внимание будет уделяться и нормативным актам, как принятым, так и оставшимся на стадии проектов.

В то же время полностью «изолированное» от общеевропейского контекста рассмотрение отечественной национальной политики также невозможно. Россия является членом двух международных организаций, оказывающих существенное влияние на ситуацию в европейском регионе, – ОБСЕ и Совета Европы. Более того, наша страна ратифицировала Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, взяв на себя международные обязательства в сфере поддержки численно не доминирующих этносов. Поэтому рассмотрение национальной политики в современной России будет осуществляться с учетом и международного фактора.

### **Имперская политика в отношении «инородцев»**

Российская империя представляла собой государство, на территории которого проживало большое количество культурно-лингвистических общностей. В то же время вплоть до конца XIX в. монархия не рассматривала такую гетерогенность населения как серьезную проблему, что было вызвано двумя основными причинами: существенной задержкой, по сравнению с другими европейскими странами, в трансформации прежнего династического государства в государство современного типа и отсутствием значимых вызовов режиму в лице националистических движений. Российская абсолютная монархия не нуждалась в новом типе легитимности, который традиционно присущ органам управления национальных государств. Так, национальное строительство всегда сопряжено с необходимостью культурной унификации и превращением подданных в граждан, наделенных правами и обязанностями. Однако в Российской империи серьезного национального проекта не существовало, а значимые требования социального равенства стали звучать только на рубеже XIX–XX вв.

В Российской империи никогда не происходило тотального внедрения образцов русской культуры, называемого зачастую «русификацией». Процесс русификации не был равномерным: на смену достаточно мягкой политике обрусения приходили в той или иной степени жесткие ограничения культурной самобытности. К тому же русификация была избирательной, т. е. применялась в отношении одних культурно-лингвистических общностей и при этом почти не затрагивала другие. Серьезные управленческие преобразования начали проводиться в России лишь во второй половине XIX в., однако все реформы, направленные на унификацию, претворялись в жизнь не полностью – всегда имелись исключения из общих правил. Дру-

гими словами, явно запаздывающая по сравнению с большинством европейских стран модернизация не позволяла сформироваться в Российской империи официальному национализму как средству легитимации династического режима. Поэтому у императоров долгое время не возникало острой необходимости прибегать к культурной унификации и использовать практику насильственной ассимиляции. Это позволило многим культурно-лингвистическим общностям, проживавшим на территории страны, сохранить свои обычаи и традиции к началу XX в. Режим оставался достаточно прочным и благодаря отсутствию у него мощных конкурентов в лице оппозиционных национализмов. Так, на протяжении XIX столетия, когда в большинстве регионов Европы оппозиционный национализм все громче заявлял о себе, в России не наблюдалось мощных националистических движений за исключением польского<sup>1</sup>.

Однако Россия представляла собой континентальную империю, в которой границы между метрополией и колониями нередко носили условный характер. Неоднородность населения и большая территория требовали дифференцированного подхода к разным частям государства. В результате в течение XIX в. в Российской империи постепенно сложилась такая модель управления, при которой для одних территорий действовали единые нормы и правила, а для других применялись особые управленческие методы. Например, Великое княжество Финляндское обладало достаточно широкой, по сравнению с подавляющим большинством остальных регионов, степенью автономии. Хотя российский император носил титул Великого князя Финляндского и являлся главой княжества, его власть не была абсолютной. В регионе сначала формально, а затем и реально существовал собственный законодательный орган – сейм, без согласия которого империя не могла вводить собственные законы и налоги на территории Финляндии. В последние два десятилетия XIX в. княжество имело и собственную армию.

Схожую политику метрополия сначала проводила и в отношении Царства Польского. Здесь, как и в случае с Финляндией, российский император являлся главой, чья власть была ограничена сеймом. До первого Польского восстания 1830–1831 гг. Царство обладало собственными конституцией, валютой и таможенной. После восстания ситуация кардинально изменилась, и империя начала политику превращения Царства в одну из своих провинций. Подавляющее большинство преж-

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Миллер А.* Империя Романовых и национализм. Эссе по методологии исторического исследования. М.: НЛЮ, 2006.

них привилегий были отменены, началась насильственная русификация. В самом начале 1860-х гг. на короткий промежуток времени некоторые элементы автономии были восстановлены, однако второе восстание 1863–1864 гг. привело к дальнейшей «губернизации» Польши.

К середине XIX в. особая система управления была создана и на Кавказе. В этом регионе был введен институт наместничества, существовавший с 1844-го по 1881 г., а затем вновь возрожденный уже в начале XX в. Особенность этого института заключалась в том, что власть метрополии в регионе представлял назначаемый императором и непосредственно ему подчиняющийся наместник. Такая модель управления, с одной стороны, позволяла метрополии осуществлять непосредственный контроль над ситуацией в Кавказском крае, а с другой – учитывать местную специфику. Так, наместники имели более тесный контакт с локальными элитами и существенно редуцировали влияние имперских министерств на дела в регионе.

Дифференцированный подход в управлении нашел свое отражение и в российской политике в отношении инородцев<sup>1</sup>. В 1822 г., во время правления Александра I, был утвержден Устав об управлении инородцев – первый нормативный акт, заложивший контуры будущего политического курса<sup>2</sup>. Согласно Уставу<sup>3</sup>, все инородцы разделялись на три основные категории: оседлые, т. е. «живущие в городах и селениях»; кочевые (кочующие), сменяющие места своего обитания в зависимости от времени года; и бродячие, «переходящие с одного места на другое по рекам и урочищам» (§ 1). Оседлые инородцы уравнивались в правах и обязанностях с остальными поддан-

---

<sup>1</sup> Подробнее о дореволюционном смысле термина «инородцы» см. во введении. В настоящей главе понятие «инородцы» будет использоваться в двух смыслах: как юридический термин времен Российской империи и в более широком смысле, схожем с дореволюционным обыденным восприятием этого слова. В первом случае термин будет даваться без кавычек, имея свое прямое значение. Во втором случае слово «инородцы» – всегда в кавычках – будет применяться для обозначения всех этнических общностей, представители которых проживали на территории Российской империи, за исключением великороссов. Применение этого понятия в том числе и к славянским этносам, в первую очередь малороссам и белорусам, позволяет рассматривать их собственные националистические проекты и движения, отличные от «русских». Помимо этого такая широкая трактовка фактически совпадает с тем смыслом, который в понятие «инородцы» вкладывали большевики на первых стадиях формирования своей национальной политики.

<sup>2</sup> Устав об управлении инородцев // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. 38. С. 394–417.

<sup>3</sup> Поскольку текст документа написан на русском языке первой половины XIX в., то при описании этого и следующих источников XIX в. будут даваться адаптированные к нормам современного русского языка понятия и цитаты.



ными Российской империи, и управление ими происходило на общих основаниях (§ 13). Кочевые инородцы, по Уставу, составляли особое сословие, которое было приравнено к крестьянству, однако управление ими должно было происходить особым образом (§ 24). В отношении бродячих инородцев в целом применялись те же правила управления, что и для кочевых, за исключением некоторых положений (§ 61 и 62).

Кочевым инородцам была предоставлена свобода «заниматься земледелием, скотоводством и местными промыслами на водах и землях, каждому роду назначенных» (§ 29). При этом остальным гражданам империи строго запрещалось «самовольно селиться на землях», отведенных для инородцев (§ 31). Инородцы получали право на самоуправление в соответствии с собственными обычаями (§ 34 и 35) и свободу вероисповедания (§ 53 и 286.). В Уставе особо подчеркивалось, что православное духовенство не имело права оказывать давление на тех, кто не исповедовал христианство (§ 287). Кочевые инородцы были освобождены от рекрутской повинности (§ 42). Дети инородцев имели право посещать учебные заведения, как общегосударственные, так и собственные. Однако «собственные школы» для них могли учреждаться только с разрешения гражданских губернаторов или областных начальников (§ 58).

Несмотря на то что управление всеми кочевыми и бродячими инородцами осуществлялось на основании их собственных законов и обычаев, имперским органам управления было предписано упорядочить эти правила, составляя их письменный перечень, а также адаптировать их для российских норм того времени, смягчая в них «все дикое и жестокое». Записанные своды правил утверждались местными главными управлениями (§ 68), а затем предоставлялись в Правительствующий сенат (§ 71). В документе также были подробно представлены органы управления кочевых и бродячих инородцев. Оседлые инородцы управлялись по тем же принципам, что и остальные земледельцы империи.

Таким образом, целями Устава, помимо прочего, являлись унификация системы управления инородцев, а также формирование механизма имперского контроля над ситуацией в инородческих регионах. В то же время документ содержал и ряд правил, которые сейчас принято считать составными элементами политики в отношении коренных малочисленных народов. К ним могут

быть отнесены, например, сохранение как среды обитания посредством запрета самовольного заселения других подданных империи на территориях проживания инородцев, так и традиционного образа жизни. Тем не менее именно рационализация системы территориального управления, а не забота о сохранении традиций культурно-лингвистических общностей являлась доминирующей при разработке Устава. Одним из свидетельств этому является еще один принятый в это же время документ – Устав о сибирских киргизах<sup>1</sup>.

Сибирские киргизы были отнесены к сословию кочевых инородцев и поэтому уравнивались с ними в правах (§ 1). Однако поскольку эта общность проживала на приграничных территориях, то в отношении нее был принят специальный нормативный акт. Одним из существенных отличий имперской политики в отношении киргизов являлась ее явная интеграционная направленность. Если для других инородцев государство не создавало особых условий для интеграции в общеимперское социально-культурное пространство, то в случае сибирских киргизов дело обстояло иначе. Так, областное начальство могло запросить особую миссию, которая бы способствовала, правда «без малейшего принуждения», обращению киргизов в христианство (§ 243). Православным священникам предписывалось стараться «учредить при себе школы для обучения юношества Закону, чтению, письму и первым правилам арифметики» и в целом содействовать «местному начальству по части народного просвещения» (§ 245). Дети султанов и старшин могли учиться в военно-учебных заведениях, «устроенных на линии»<sup>2</sup>, за государственный счет (§ 246). В то же время любой киргиз имел право отправить своих сыновей в любые учебные заведения на территории империи, но на общих правилах (§ 248). Государство также поощряло как миграцию киргизов внутри империи, так и их социальную мобильность. В Уставе было прописано, что каждый киргиз мог «переходить в другое государственное сословие, селиться внутри империи, вступать в службу и записываться в гильдии, где пожелает, на общих правилах» (§ 270).

---

<sup>1</sup> Устав о сибирских киргизах // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. 38. С. 417–433.

<sup>2</sup> «Линиями» назывались системы оборонительных сооружений. В данном случае речь идет о Сибирской линии, которая отделяла «российскую» Сибирь от Области сибирских киргизов.

В конце XIX в. было принято Положение об инородцах – объемный документ, написанный тяжелым канцелярским языком<sup>1</sup>. Положение содержало четыре раздела: (1) «О сибирских инородцах»; (2) «Об инородцах Архангельской губернии, именуемых самоедами»; (3) «Об инородцах в губерниях Ставропольской и Астраханской»; (4) «Об управлении киргизов, кочующих между Каспийским морем, землей Уральского казачьего войска и губернией Астраханской».

Первый раздел во многом повторял положения Устава 1822 г., разделяя всех сибирских инородцев на оседлых, кочевых и бродячих. Контроль имперского центра над ними по-прежнему оставался нестрогим. Губернаторам вменялось в обязанность лично или через доверенного чиновника один раз в два года посещать стойбища инородцев и внимательно изучать ситуацию (п. 222). После каждого такого визита губернаторы должны были представить отчет вышестоящему начальству о положении инородцев (п. 223). Самоеды Архангельской губернии, отнесенные к разряду бродячих инородцев, фактически не контролировались империей. Так, Положение предписывало, чтобы «разъезды чиновников по тундрам самоедов были редки» (п. 270), и четко ограничивало перечень поводов для таких поездок (п. 269).

Иначе обстояло дело с имперским контролем над инородцами в губерниях, находящихся в непосредственной близости от Кавказа, – Ставропольской и Астраханской. Оседлые инородцы Ставропольской губернии находились под надзором Главного управления землеустройства и земледелия, а кочевые – Министерства внутренних дел (п. 373). Кочевые киргизы (киргизы Внутренней орды) были также «приписаны» к Министерству внутренних дел. Для управления ими был создан особый Временный совет. Административный контроль над киргизами Внутренней орды осуществлялся Астраханским губернатором, а судебный – Астраханской соединенной палатой уголовного и гражданского суда (п. 581).

Помимо общего Положения об инородцах, в Российской империи действовали и другие нормативные акты, например Положение об управлении областей Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской<sup>2</sup>. В Своде законов о со-

---

<sup>1</sup> Положение об инородцах // Свод законов Российской империи в 16 томах. СПб., 1892. Т. 2. С. 531–586.

<sup>2</sup> Утверждено 25.03.1891.

стояниях специальный, пятый, раздел был посвящен инородцам<sup>1</sup>. В нем были выделены восемь групп инородцев: (1) сибирские; (2) самоеды Архангельской губернии; (3) кочевые инородцы Ставропольской губернии; (4) калмыки, кочующие в Астраханской и Ставропольской губерниях; (5) киргизы Внутренней орды; (6) инородцы областей Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской; (7) инородческое население Закаспийской области; (8) евреи (ст. 762). Поскольку права первых семи групп и способы управления ими были подробно представлены в других нормативных актах, практически весь раздел Свода законов был посвящен евреям. Почти все положения раздела в отношении этой группы инородцев носили явный дискриминационный характер. В частности, содержался запрет на смену фамилии даже после крещения (ст. 769, 772), на использование собственного языка при контактах с представителями власти и ведении торговых дел (ст. 773), на ношение традиционной одежды (ст. 775) и т. д.

Таким образом, имперскую политику в отношении инородцев было бы некорректно рассматривать как национальную политику. Несмотря на то что некоторые положения российских нормативных актов XIX в. согласуются с современным законодательством в сфере защиты коренных малочисленных народов, основной целью империи являлась не поддержка инородцев, а унификация управления и установление административного контроля. Наибольшее внимание властей оказывалось общностям, проживавшим в непосредственной близости от государственных границ или Кавказского региона. В начале века империя старалась создать условия для интеграции таких общностей в общеимперское социальное пространство. К концу столетия основное внимание было уделено контролю над ситуацией на территориях их проживания. Подавляющее большинство остальных инородцев фактически не находилось под «бдительным оком» империи, никаких интеграционных проектов в отношении них не реализовывалось. В этом случае имперские органы управления старались в первую очередь создать удобные для себя механизмы контакта с инородцами, необходимые для сбора податей, учета численности населе-

---

<sup>1</sup> Свод законов о состояниях. Раздел 5 «О состоянии инородцев» // Свод Законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая Первого составленный. СПб., 1899. Т. 9. С. 87–97.

ния и других государственных нужд. Со второй четверти XIX в. государство начало активно вторгаться в «автономию еврейской жизни»<sup>1</sup>.

В то же время не вполне справедливой является и характеристика Российской империи как «тюрьмы народов». Ни одно националистическое движение в России – за исключением польского – вплоть до начала XX в. не носило ярко выраженного антиимперского характера. Россия столкнулась с массовым проявлением оппозиционных национализмов, когда власть императора перестала быть абсолютной. Попытки трансформировать прежний единоличный режим правления в более мягкую форму конституционной монархии сопровождались все более усиливавшимися требованиями социального равенства, исходящими от различных групп населения. В этой ситуации у империи появилось множество конкурентов, включая и националистические движения «инородцев». Однако, как показала дальнейшая история, одним из главных ее противников стали большевики.

На рубеже XIX–XX вв. в ответ на начинающийся рост национального самосознания в среде «инородцев» Российская империя предприняла попытки ужесточения контроля над регионами. Например, посредством манифестов 1899–1900 гг. произошло сокращение объема автономных прав Великого княжества Финляндского. В результате принятия закона 1906 г. в Средней Азии и Казахстане увеличилась численность русских крестьян, перемещение которых в эти регионы должно было решить «проблемы аграрной перенаселенности» в европейской части империи. В Казахстане под прикрытием перевода местного населения с кочевого образа жизни на оседлый происходила конфискация земель<sup>2</sup>. Однако метрополия уже не могла посредством «жестких мер» сдерживать рост националистических требований. Напротив, такие меры зачастую оказывались причиной роста недовольства политикой властей. Например, Степной генерал-губернатор был вынужден признать в 1911 г., что «интенсивное заселение киргизских степей крестьянами-переселенцами» привело к распространению антиправительственных настроений в этом регионе<sup>3</sup>.

В целом политика империи в отношении «инородцев» носила в начале XX в. противоречивый характер. В течение 1905–1906 гг. метрополия временно смягчила свой прежний курс. Например, на Кавказе

---

<sup>1</sup> Миллер А. Указ. соч. С. 116.

<sup>2</sup> Дякин В.С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма (начало XX века) // Вопросы истории. 1996. № 11–12. С. 50.

<sup>3</sup> Там же. С. 50–51.

был восстановлен институт наместничества, некоторые уступки были сделаны и в отношении Финляндии. Тем не менее уже в 1910–1911 гг. империя вновь вступила на путь подавления националистических настроений. Так, в 1910 г. был принят закон, согласно которому все государственное законодательство, затрагивающее интересы Великого княжества Финляндского, могло приниматься без учета мнения финляндского сейма. В этом же году было созвано СовеЩание о противодействии татаро-мусульманскому влиянию. В 1911 г. еще одно СовеЩание, уже «по делам инородческой школы», «взяло курс на сокращение числа... языков, на которых допускалось начальное обучение». Обоснованием такого шага служило представление о школьном обучении на «инородческих» языках как искусственном пробуждении национального самосознания. Это же СовеЩание посчитало, что «поскольку малороссов и белорусов нельзя причислить к инородцам, их обучение „должно вестись на русском языке“»<sup>1</sup>.

Стремление властей сдерживать рост националистических настроений посредством подавления привело к формированию в начале XX в. образа империи как «тюрьмы народов». Это представление умело использовали большевики, включив в свою политическую повестку лозунг о национальном самоопределении.

## **Национальная политика советского периода**

Национальная политика советского периода неоднозначно оценивается в научной и аналитической литературе. Условно можно выделить три основных лагеря аналитиков, раскол между которыми определяется оценкой правового положения русских как самой крупной этнической общности и других этносов, проживавших на территории СССР.

Те, кто принадлежит к первому из указанных лагерей, рассматривают Советский Союз как «тюрьму народов». С точки зрения приверженцев этого подхода, в СССР происходило систематическое ущемление прав нерусского населения, а ведущую роль при выборе курса национальной политики, как и в царское время, продолжал играть «великодержавный шовинизм». И если 1920-е гг. можно рассматривать как своего рода «золотой век» развития национальной политики, то уже в середине 1930-х гг. происходит откат в прошлое, связанный с культурным доминированием этнических русских и восстановлением им-

---

<sup>1</sup> Дякин В.С. Указ. соч. С. 48–49.

перских традиций<sup>1</sup>. При этом подчеркивается, что отношение к меньшинствам в СССР с 1930-х гг. очень сильно напоминало отношение к «иногородцам» в дореволюционной России. Одни элементы заменили другие, но их функциональный смысл остался прежним: например, на смену православию пришел марксизм<sup>2</sup>.

Представители противоположного подхода, напротив, считают СССР «империей с обратным знаком», где самая многочисленная этническая общность находилась в «угнетенном положении», в то время как культурное и экономическое развитие других этносов поощрялось советским руководством<sup>3</sup>. Второй подход отчасти перекликается с третьим, согласно которому Советский Союз предстает как «империя позитивного действия». Здесь под «позитивным действием» понимается политика, «которая отдает предпочтение членам этнической группы, в прошлом испытывавшим дискриминацию». Определение СССР как «империи позитивного действия» подразумевает, что советское государство являлось политическим образованием совершенно нового типа, отличным как от национальных государств, так и от «традиционных» империй, в котором осуществлялось национальное развитие численно не доминирующих этнических общностей<sup>4</sup>.

Существует и еще один взгляд на происходившее в СССР, суть которого заключается в том, что советской национальной политики, как таковой, вообще не существовало. Согласно этой точке зрения, то, что аналитики принимают за политический курс, на деле является набором не связанных друг с другом и зачастую принятых случайным образом политических решений. При этом такие решения зависели как от партийного лидера, находящегося у власти, так и от результатов переговоров, которые этнические элиты вели с центральными органами управления<sup>5</sup>.

Действительно, как будет показано далее, многие решения были вынужденными и спонтанными. Более того, вектор отношения к эт-

---

<sup>1</sup> *Kanneler A.* Россия – многонациональная империя. Возникновение. История. Распад. М.: Прогресс-Традиция, 2000.

<sup>2</sup> *Szporluk R.* The Imperial Legacy and the Soviet Nationalities Problem // *The Nationalities Factor in Soviet Politics and Society* / L. Hajda, M. Beissinger (eds.). Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1990. P. 1–23.

<sup>3</sup> *Вдовин А.И., Зорин Ю.В., Никонов А.В.* Русский народ в национальной политике. XX век. М.: Русский мир, 1998.

<sup>4</sup> *Мартин Т.* Империя позитивного действия: Советский Союз как высшая форма империализма? // *Ab Imperio*. 2002. № 2. С. 79–82.

<sup>5</sup> *Smith J.* Was There a Soviet Nationality Policy? // *Europe-Asia Studies*. 2019. Vol. 71. No. 6. P. 972–993.

ническим общностям, проживавшим на территории Советского Союза, неоднократно менялся. Однако политический курс – это всегда результат интеракций множества акторов, преследующих зачастую противоположные цели. Любое политическое решение представляет собой исход борьбы групп интересов, а в ряде случаев является следствием процессов, не связанных напрямую с политическим курсом. Другими словами, борьба за власть (*politics*) нередко оказывает влияние на политику в той или иной сфере (*policy*). Поэтому существование любого политического курса можно поставить под сомнение. В то же время политическая наука выработала инструментарий для анализа политических курсов, позволяющих выявить основные тенденции и создать достаточно целостную картину процесса принятия решений и акторов, задействованных в этом процессе. Именно такой подход и будет применяться в настоящей главе.

В целом, национальную политику СССР можно разделить на четыре основных периода: 1917–1931 гг. – становление системы этнического федерализма; 1932–1953 гг. – «народы» как центральная категория национальной политики; 1954–1985 гг. – национальная политика постсталинизма и времен «развитого социализма»; 1986–1991 гг. – национальная политика в период перестройки.

### ***Становление системы этнического федерализма: 1917–1931 гг.***

Среди лозунгов большевиков в борьбе за власть было право наций на самоопределение. В одной из своих работ 1914 г. В. Ульянов (Ленин) определял национальное самоопределение как «отделение от чуженациональных коллективов» с целью образования собственного национального государства<sup>1</sup>. Необходимость привнесения большевиками в политическую повестку дня пункта о самоопределении наций была вызвана, по его мнению, тем, что в «Восточной Европе и в Азии эпоха буржуазно-демократических революций» началась в первые годы XX в. И если в Западной Европе к этому моменту национальные государства уже сформировались, а, следовательно, вопрос самоопределения во многом потерял свою актуальность, то в России процесс национального строительства стал набирать обороты только в 1905 г. В связи с этим лидер большевиков

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. О праве наций на самоопределение // В.И. Ленин. Полное собрание сочинений. Издание пятое. Т. 25. М.: Издательство политической литературы, 1969. С. 259.



заклучал: «Именно потому и только потому, что Россия... переживает эту эпоху, нам нужен пункт о праве наций на самоопределение в нашей программе»<sup>1</sup>.

При этом В. Ленин категорически отрицал возможность предоставления этническим общностям Российской империи национально-культурной автономии. Такая позиция «на десятилетия вперед предопределила резко негативное отношение советских властей и коммунистических идеологов к нетерриториальной автономии как „утонченной форме национализма“»<sup>2</sup>.

С точки зрения В. Ленина, лозунг о самоопределении не распространялся на самую крупную этническую общность – великороссов, объявленных «угнетателями». Помимо этого, национальное самоопределение предполагалось только для «инородцев», проживавших на «окраинах», а именно для этнических общностей, которые потенциально могли осуществить ирредентистские проекты и/или обладали высоким уровнем капиталистического и культурного развития. Большевики изначально возлагали большие надежды на потенциальную ирреденту, считая, что «трансграничными этническими связями можно воспользоваться для того, чтобы распространить советское влияние на сопредельные государства»<sup>3</sup>. Для тех же «инородцев», которые проживали на территории «метрополии», наделение правом на самоопределение изначально не предполагалось. Связано это было с планами большевиков на установление своей власти в государстве.

Являясь континентальной империей, Россия не имела четкого геополитического деления на «метрополию» и «колонии». Огромная протяженность страны наряду с отсутствием унифицированного аппарата управления привели к тому, что в ряде регионов власть представителей империи была значительно ограничена местными элитами. Свержение самодержавия не могло существенно повлиять на ситуацию в окраинных регионах, и для достижения своих целей большевикам требовалось подорвать власть местных элит. Поэтому если для «метрополии» достаточной являлась смена режима, то для окраинных территорий важным представлялось сочетание социалистических и националистических

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Указ. соч. С. 269.

<sup>2</sup> Оситов А.Г. Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты. СПб.: ЦНСИ, 2004. С. 45.

<sup>3</sup> Мартин Т. Империя «положительной деятельности». Нации и национализм в СССР, 1923–1939. М.: РОССПЭН, 2011. С. 377.

идей. Другими словами, концепция права наций на самоопределение была использована большевиками для установления своего миропорядка на большей части территории Российской империи, что было невозможно обеспечить «из центра».

Однако большевики не учли того, что не только на окраинах, но и в центре государства этнически неоднородное население окажется чувствительным к провозглашенному праву наций на самоопределение, восприняв его не как средство борьбы со старым режимом, а как цель. В связи с этим с первых дней установления советской власти в России началось формирование национальной политики. Сразу после Октябрьской революции 1917 г. большевики приняли Декрет об образовании рабочего и крестьянского правительства, учредивший Совет народных комиссаров и народные комиссариаты. Согласно декрету, одной из созданных структур являлся Народный комиссариат по делам национальностей РСФСР (Наркомнац), который возглавил И. Джугашвили-Сталин. Вслед за этим был принят и первый документ в сфере национальной политики – Декларация прав народов России. В качестве основных принципов нового политического курса в документе были заявлены: «равенство и суверенность народов России», право народов на самоопределение «вплоть до отделения и образования самостоятельного государства», отмена всех «национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений» и «свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России»<sup>1</sup>.

В июле 1918 г. V Всероссийский съезд советов принял первую советскую Конституцию<sup>2</sup>, согласно которой Российская советская республика учреждалась «на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик» (гл. 1, ст. 2). По сути, первая советская Конституция лишь отчасти была похожа на основные законы «классических» федераций. Так, в ней отсутствовало четкое разграничение предметов ведения и полномочий между центром и субъектами. В тексте Основного Закона не только не был приведен перечень субъектов федерации, но и не был четко прописан способ их формирования. Конституция лишь предполагала возможность образования автономных областных

---

<sup>1</sup> Декларация прав народов России. Принята 2 (15) ноября 1917 г.

<sup>2</sup> Конституция (Основной Закон) РСФСР. Принята V Всероссийским съездом Советов 18.07.1918.

союзов в областях, «отличающихся особым бытом и национальным составом». Не до конца ясным в первом Основном Законе РСФСР оставался и механизм участия субъектов федерации в принятии решений на общегосударственном уровне. Тем не менее Основной Закон РСФСР 1918 г. заложил основы для формирования специфического советского федерализма, который был прежде всего этническим.

В период с 1918-го по 1921 г. на территории РСФСР было образовано семь автономных республик, шесть автономных областей, а также две трудовые коммуны. При этом «границы и статус автономий нередко определялись поспешно, путем чисто административных решений»<sup>1</sup>. Из-за дисперсного расселения этнических общностей на территории России весьма сложной, а иногда и невозможной задачей оказывалось проведение административных границ по этническому принципу. Поэтому зачастую этот принцип «отступал на второй план перед экономической целесообразностью»<sup>2</sup>. Помимо этого, во время военного коммунизма, который характеризовался в том числе и жесткой централизацией, возникали конфликты между центральными органами управления и властями «на местах». При этом «местные руководители постоянно стремились поднять статус своих национально-государственных образований» и пересмотреть в свою пользу отношения с центром. Таким образом, к исходу Гражданской войны существовавшая «федеративная» система «представляла собой довольно неустойчивое единство»<sup>3</sup>.

Окончание Гражданской войны в советской России укрепило новый политический порядок. Общие контуры будущей национальной политики были представлены И. Сталиным в его Докладе об очередных задачах партии в национальном вопросе, озвученном в апреле 1921 г. В советской России, с его точки зрения, актуальным оставалось «фактическое неравенство», поскольку «в силу исторического развития» одна этническая общность – великороссы – «оказалась более развитой в политическом и в промышленном отношении», чем другие общности. В связи с этим центральной задачей новой национальной политики

---

<sup>1</sup> Тишков В. «Национальная политика» довоенного советского периода. Доклад на международной конференции «История сталинизма: итоги и проблемы изучения». 5 декабря 2008 г. М. <http://www.valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/vystupleni2/stalinizm.html>.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

должно было стать оказание «хозяйственной, политической и культурной помощи отсталым нациям и народностям»<sup>1</sup>.

Вскоре после этого был учрежден Совет национальностей как представительный орган при Народном комиссариате по делам национальностей. В задачи совета входили выяснение «нужд и пожеланий» как национально-территориальных образований (автономных республик, областей), так и коммун и национальных меньшинств, а также определение путей удовлетворения этих нужд и пожеланий «применительно к хозяйственным, культурным и бытовым особенностям каждой национальности». Совет также должен был «обобщать опыт применения национальной политики советской власти на окраинах». Для осуществления возложенных на нее задач новая структура должна была поддерживать «тесную связь» с автономиями, коммунами и национальными меньшинствами через соответствующие отделы<sup>2</sup>.

В 1922 г. на повестку дня встал вопрос об объединении формально независимых советских республик, возникших на территории бывшей Российской империи, в одно государство. При этом изначально существовало два взгляда на будущее территориальное устройство – «ленинский» и «сталинский». И. Сталиным был предложен так называемый «проект автономизации», предполагавший вхождение всех советских республик в РСФСР на правах автономий. Обоснованием такого проекта служил «национал-уклонизм», присущий, по мнению главы Наркомнаца, части коммунистов. И. Сталин предлагал установить такую форму отношений между Москвой и советскими республиками, при которой «окраины во всем основном» подчинялись бы центру, но при этом их «фиктивная независимость» была бы заменена их «реальной автономией»<sup>3</sup>. В. Ленин, напротив, считал необходимым не уничтожение суверенности созданных республик, что дало бы пищу «независимцам» для новых конфликтов с Москвой, а создание «нового этапа» – «федерации равноправных республик»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Сталин И.В.* Доклад об очередных задачах партии в национальном вопросе на X Съезде РКП(б) 10 марта 1921 г. // *И.В. Сталин. Сочинения. Т. 5. М.: ОГИЗ, 1953. С. 35–36.*

<sup>2</sup> Постановление ВЦИК «Об утверждении „Положения о Совете национальностей при Народном комиссариате по делам национальностей“ и „Постановления о национальных представительствах и подотделах при Народном комиссариате по делам национальностей“» от 21.04.1921.

<sup>3</sup> Из докладной записки Сталина Ленину по вопросу автономизации (1922). <http://his95.narod.ru/doc18/dc16.htm>.

<sup>4</sup> *Ленин В.И.* Об образовании СССР // *В.И. Ленин. Полное собрание сочинений. Издание пятое. Т. 45. М.: Издательство политической литературы, 1970. С. 212.*

В результате в самом конце 1922 г. был образован СССР как федеративное объединение РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР и Закавказской федерации (ЗСФСР). Согласно договору<sup>1</sup>, учредившие СССР образования имели право свободного выхода из Союза, хотя четкого механизма отделения создано не было. Автономии в составе РСФСР не получили никаких дополнительных прав, и до принятия общесоюзной Конституции и нового Основного Закона РСФСР их статус в составе нового федеративного союза оставался не до конца проясненным. Тем не менее создание СССР окончательно закрепило модель советского этнического федерализма, согласно которой право на автономию принадлежало исключительно национально-территориальным единицам. При этом самая многочисленная этническая общность – великороссы – была лишена возможности создать собственное национально-территориальное образование в границах СССР, поскольку рассматривалась большевиками как «нация угнетателей».

В 1923 г. на XII Съезде РКП(б) И. Сталиным были обозначены основные задачи национальной политики того периода. Целью партии оставалась «решительная борьба с пережитками великорусского шовинизма», главным из которых являлось «фактическое неравенство» как следствие действий царизма и русской буржуазии, «стремившихся превратить окраины в исключительно сырьевые районы, эксплуатируемые промышленно-развитыми центральными районами». В связи с этим преодоление неравенства виделось им как оказание «действительной и длительной помощи русского пролетариата отсталым народам Союза в деле их хозяйственного и культурного преуспеяния»<sup>2</sup>. При этом сама идея нивелирования «фактического неравенства» постепенно начала приобретать новое звучание. Если раньше этот процесс мыслился в первую очередь как помощь со стороны бывших «угнетателей» прежним «угнетенным», то теперь на первый план стала выходить «позитивная» дискриминация для численно не доминирующих этнических общностей.

В первую очередь предполагалось использовать новый принцип формирования кадрового состава управленческих структур республик и автономий. Второй задачей партии стала «национализация» как школ, так и других государственных учреждений. В данном слу-

---

<sup>1</sup> Договор об образовании СССР. Подписан 30.12.1922.

<sup>2</sup> Сталин И.В. Национальные моменты в партийном и государственном строительстве // И.В. Сталин. Сочинения. Т. 5. М.: ОГИЗ, 1953. С. 187–188.

чае под «национализацией» понимался переход этих учреждений на язык, понятный «массам», а также их функционирование «в условиях, соответствующих быту данного народа»<sup>1</sup>. В-третьих, было предложено создать в составе союзного ЦИК две равноправные палаты, одна из которых «выбиралась бы на союзном съезде Советов», а вторая – республиками и национальными областями<sup>2</sup>.

Первые две высказанные И. Сталиным идеи – «национализация» не только кадрового состава, но и государственных учреждений республик и автономий – положили начало так называемой политике коренизации, проводившейся в СССР в течение дальнейших десяти лет (до 1934 г.). В результате реализации этой политики произошла не только «этнизация» управленческих аппаратов в республиках и автономиях, но и развитие языков культурно-лингвистических общностей, населявших СССР, и рост грамотности среди населения, которое эти языки использовало. К середине 1930-х гг. «национальные» школы действовали во всех регионах СССР, а в 1934 г. школьные учебники издавались на 104 языках<sup>3</sup>. Все делопроизводство в учреждениях, а также большая часть работы на местах стали проводиться на языке «титულных национальностей»<sup>4</sup>.

Сталинская идея создания палаты парламента, представляющей интересы этнических общностей, была реализована в результате принятия первой Конституции СССР в начале 1924 г.<sup>5</sup> Согласно Основному Закону, верховным органом власти СССР являлся съезд Советов, а между съездами – Центральный Исполнительный Комитет (ЦИК), состоящий из двух палат – Союзного Совета и Совета Национальностей. Состав ЦИК формировался «из представителей союзных республик, пропорционально населению каждой» (гл. 4, ст. 14). В Совет Национальностей входили по пять представителей от каждой союзной и автономной республики, а также по одному представителю от каждой автономной области РСФСР (гл. 4, ст. 15). Исполнительная и распорядительная власть в СССР принадлежала Совету

---

<sup>1</sup> Сталин И.В. Доклад о национальных моментах в партийном и государственном строительстве на XII съезде РКП(б) 23 апреля 1923 г. // И.В. Сталин. Сочинения. Т. 5. М.: ОГИЗ, 1953. С. 258.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Anderson B.A., Silver B.D. Equality, Efficiency, and Politics in Soviet Bilingual Education Policy, 1934–1980 // The Soviet Nationality Reader. The Disintegration in Context / R. Denber (ed.). Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1992. P. 355.

<sup>4</sup> Вдовин А.И., Зорин Ю.В., Никонов А.В. Указ. соч. С. 189.

<sup>5</sup> Основной Закон (Конституция) СССР. Принят Второй сессией ЦИК СССР первого созыва 06.07.1923 и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31.01.1924.

народных комиссаров (гл. 6, ст. 37). При этом в системе народных комиссариатов на союзном уровне отсутствовали как комиссариат по делам национальностей, так и комиссариат по просвещению. Отсутствовал пост народного комиссара по делам национальностей и на уровне союзных республик. Таким образом, в РСФСР произошла ликвидация Наркомнаца.

Следует учитывать, что вместе с советами и комиссариатами разных уровней большевики создали систему других, партийных, институтов. Власть, которая по конституции принадлежала государственным органам управления, по факту реализовывалась партийными структурами. Поэтому во многом историю советского этнического федерализма следует понимать не только как трансформацию отношений между центральными и региональными институтами государства, но и как изменение взаимоотношений между партийными органами управления союзного и республиканского уровней<sup>1</sup>. Это положение является релевантным для всех союзных республик, за исключением самой крупной из них – РСФСР, которая вплоть до июня 1990 г. не имела собственной компартии.

Первый Основной Закон СССР окончательно закрепил принцип советского этнического федерализма, согласно которому исключительно национально-территориальные образования признавались субъектами федерации. При этом не только союзные республики, но и автономии (республики и области) теперь стали составными частями общесоюзной федеративной системы, поскольку Конституция наделила их правом представительства в федеральных органах управления. Однако это не означало рассмотрения автономий в качестве субъектов Союза ССР, о чем свидетельствует и Основной Закон РСФСР, принятый в 1925 г.

В новой Конституции РСФСР<sup>2</sup> республика объявлялась социалистическим государством рабочих и крестьян, строящимся «на основе федерации национальных советских республик» (гл. 1, ст. 2). Но в отличие от СССР это была федерация совершенно другого типа, формирующаяся не на договорной основе, а посредством ограниченной децентрализации. Так, в случае РСФСР передача полно-

---

<sup>1</sup> Pipes R. The Establishment of the Union of Soviet Socialist Republics // The Soviet Nationality Reader. The Disintegration in Context / R. Denber (ed.). Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1992. P. 37.

<sup>2</sup> Конституция (Основной Закон) РСФСР. Утверждена Постановлением XII Всероссийского съезда Советов от 11.05.1925.

мочий происходила «сверху вниз», а не «снизу вверх». Таким образом, в первые годы советской власти большевики одновременно использовали две модели федерализации – «классическую» формулу союза и принцип децентрализации. Такая изначальная разница в подходах на все годы советской власти определила порядок образования новых субъектов в составе СССР. Так, все союзные республики «вступали» в союз, а почти все<sup>1</sup> автономные образования возникали путем «выделения» определенных территорий.

Разница в способе образования субъектов отражалась на объеме их полномочий. Другим словами, СССР формировался как государство, внутри которого складывалась своя иерархия национально-территориальных образований. На вершине этой иерархической пирамиды оказались союзные республики, за ними следовали автономные республики, потом – автономные области, а впоследствии был образован и самый нижний уровень – автономные округа. Административно-территориальная иерархия стала причиной и одновременно следствием складывания иерархии этнических общностей, которые в СССР назывались «национальностями».

В период с 1924-го по 1928 г. большевиками было принято решение «использовать национальность как стандартизованную категорию идентификации в официальных документах»<sup>2</sup>. Причисление к той или иной общности происходило в СССР на основании специального Списка национальностей СССР, который на начальном этапе составлялся этнографами, исходя из различных факторов, таких, как язык, культура и т. д., и который долгое время корректировался и изменялся. В начале 1930-х гг. «национальность» стала устойчивой категорией, не подлежащей легальному изменению и базирующейся на «биологическом происхождении», а не на самоидентификации. В это время в официальных документах появилась графа «национальность» (впоследствии получившая название «пятый пункт»). Постепенно эта графа стала не столько статистической категорией, предназначенной для учета численности той или иной этнической

---

<sup>1</sup> Исключением здесь является Абхазия, вошедшая в СССР как составная часть договорного союза между Грузинской ССР и Абхазской ССР, который, в свою очередь, являлся субъектом ЗСФСР.

<sup>2</sup> *Hirsch F.* The Soviet Union as a Work-in-Progress: Ethnographers and the Category Nationality in the 1926, 1937, and 1939 Censuses // *Slavic Review.* 1997. Vol. 56. No. 2. P. 258.



общности, а «категорией правовой, ключевым элементом индивидуального правового статуса»<sup>1</sup>.

Еще одной особенностью системы советского этнического федерализма являлось наличие большого числа этнических общностей, не имевших собственных национально-территориальных образований. В некоторых случаях, напротив, «национальности» специально создавались под территориальные образования. Например, в 1924–1925 гг. «было проведено национально-государственное размежевание в Средней Азии», в результате которого «единое цивилизационное пространство... рассекли путем административной реформы, подгоняя под „типовую модель“ национальной государственности»<sup>2</sup>.

После упразднения Народного комиссариата по делам национальностей РСФСР в республике был создан Комитет содействия народностям северных окраин (Комитет Севера). Благодаря деятельности этой структуры был утвержден Список малых народов Севера и проведена Приполярная перепись, в ходе которой «были учтены все оленеводческие, охотничьи и др. промысловые хозяйства коренных северян»<sup>3</sup>. Помимо этого, было принято Временное положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР<sup>4</sup>, учредившее «органы туземного управления» для народностей и племен северных окраин РСФСР, ведущих бродячий, кочевой, полукочевой и оседлый образ жизни. Еще через четыре года для «малых народностей Севера» были созданы национальные округа и районы<sup>5</sup>.

Поскольку большевики отрицали возможность создания вне-территориальных национально-культурных автономий, в границах СССР активно формировались не только этнические районы, но и сельсоветы. Так, в 1930 г. в РСФСР существовало 12 национальных районов и 4 264 национальных сельсовета. Однако в процентном выражении такие образования имели весьма незначительные показатели. Национальные районы составляли всего

---

<sup>1</sup> *Brubaker R. Nationhood and the National Question in the Soviet Union and Post-Soviet Eurasia: An institutional Account // Theory and Society. 1994. No. 23. P. 53.*

<sup>2</sup> *Национальная политика России: история и современность. М.: Русский мир, 1997. С. 293.*

<sup>3</sup> *Тишков В. Указ. соч.*

<sup>4</sup> Декрет ВЦИК, СНК РСФСР «Об утверждении Временного положения об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР» от 25.10.1926.

<sup>5</sup> Постановление ВЦИК «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера» от 10.12.1930.

6,3% от общего числа районов СССР, а национальные советы – 8% по отношению к общей численности районов<sup>1</sup>.

**«Народы» как центральная категория национальной политики: 1932–1953 гг.**

Изначально большевики возлагали надежды на потенциальные ирредентистские проекты, особенно в западных регионах Российской империи. Поэтому в течение 1920-х гг. они пытались формировать на советской территории ядра политического притяжения для разделенных государственными границами этнических общностей. Одним из примеров этому может служить создание Молдавской АССР как основы для будущего распространения советского влияния на Бессарабию<sup>2</sup>. Советское руководство в первые годы своего правления использовало так называемый «Пьемонтский принцип»<sup>3</sup> с целью формирования базы для будущих ирредентистских проектов. Однако, как и в случае с лозунгом о праве наций на самоопределение, большевикам не удалось сохранить изначально планируемые границы применения Пьемонтского принципа. В 1924 г. произошло расширение территории Белорусской ССР за счет передачи ей 16 уездов, входивших до этого в состав РСФСР<sup>4</sup>. Попытки реализации ирредентистского проекта предпринимала и Украинская ССР, требуя передачи ей части территорий РСФСР, заселенных этническими украинцами. Однако в этом случае центральные органы управления препятствовали изменению границ, считая, что Украина уже получила достаточно привилегий<sup>5</sup>. После долгих согласовательных процедур в 1926 г. Украинской ССР отошли три района с численностью населения менее 200 тыс. человек<sup>6</sup>, что, однако, не положило конец территориальному спору между двумя союзными республиками.

Целесообразность следования Пьемонтскому принципу фактически сошла на нет вместе с осознанием того, что мировая революция уже не являлась делом ближайшего будущего. «Первое в мире государство рабочих и крестьян» оказалось в окружении враждеб-

---

<sup>1</sup> Мартин Т. Указ. соч., 2011. С. 80.

<sup>2</sup> Там же. С. 387.

<sup>3</sup> Название этого принципа происходит от итальянской области Пьемонт, ставшей политическим центром для реализации итальянского ирредентистского проекта в XIX в.

<sup>4</sup> Мартин Т. Указ. соч., 2011. С. 379–380.

<sup>5</sup> Там же. С. 389.

<sup>6</sup> Там же. С. 386.

ных стран, где коммунизм не являлся идеалом ни для правящей элиты, ни для большей части населения. Приход национал-социалистов к власти в Германии, «стране, на революционность и интернационализм пролетариата которой российские большевики возлагали особые надежды»<sup>1</sup>, только усилил ориентацию большевиков на построение общества нового типа в отдельно взятой стране. Поэтому продолжающиеся притязания Украинской ССР на часть территории соседней республики начали рассматриваться союзными органами управления не просто как издержки при расширении международного влияния, а как деструктивный внутривнутриполитический фактор. Украинские коммунисты, которые нередко рассматривали именно «украинизацию» в качестве центрального элемента своей политической активности, стали подвергаться ожесточенной критике за «национал-уклонизм» со стороны союзных органов управления.

Одним из последних веских аргументов для пересмотра политического курса стало сопротивление коллективизации и «национальный» аспект кризиса хлебозаготовок 1932 г. Так, ЦИК и Совнарком пришли к выводу, что одной из основных причин кризиса хлебозаготовок являлось проникновение в ряды управленцев «контрреволюционеров» в ряде районов Украины и «украинизированных» районах Северного Кавказа. Такое «проникновение», по мнению центра, стало возможным в результате реализации политики коренизации, проводившейся «без тщательного подбора большевистских украинских кадров». Другими словами, «кризис хлебозаготовок объяснялся с точки зрения национального фактора»<sup>2</sup>. Сам по себе этот кризис, несомненно, не являлся центральной причиной корректировки национальной политики. Но он стал одним из факторов, обусловивших осознание ее «слабых мест».

Другой немаловажной причиной изменения курса национальной политики являлось укрепление советского государства, которое сначала рассматривалось большевиками как временная мера в процессе перехода к бесклассовому обществу. В первые годы своего существования советские политические институты укрепляли собственные позиции посредством диктатуры пролетариата, террора и других форм принуждения. Однако в ситуации опасности извне, потенциально исходившей не только от нацистской Германии, но и всего

---

<sup>1</sup> Вдовин А.И. Российская нация. Национально-политические проблемы XX в. и общенациональная российская идея. 2-е изд. М.: Клуб «Реалисты», 1996. С. 83.

<sup>2</sup> Мартин Т. Указ. соч., 2011. С. 416–417.

«капиталистического окружения», возникла необходимость легитимации созданной политической системы. Советские граждане должны были иметь эмоциональную привязанность к СССР, чтобы с оружием в руках защищать его от внешнего врага. Другими словами, помимо приверженности коммунистическим идеалам – универсальным, общемировым принципам – жителям страны требовалась связь с социалистической родиной, т. е. патриотизм. Обращение к патриотизму, являвшееся одним из средств укрепления советской государственности, имело важное последствие для курса национальной политики, а именно пересмотр отношения к этническим русским. Теперь они больше не рассматривались как «угнетатели».

Важную роль в корректировке политического курса сыграло и достижение ранее поставленных целей. Когда большевикам удалось благодаря политике коренизации сгладить существенные различия в уровне культурного развития многих этнических общностей, отпала необходимость в институтах, целью которых была борьба с «отсталостью»<sup>1</sup>. В связи с этим начиная с 1933 г. в СССР стало происходить «сокращение ... масштабов и рационализация» политики коренизации<sup>2</sup>. Эта «рационализация» сводилась в первую очередь к редуцированию числа национально-территориальных образований, что способствовало окончательному формированию советской модели этнического федерализма.

В конце 1936 г. была принята новая союзная Конституция<sup>3</sup>, в которой СССР был назван «союзным государством», образованным «на основе добровольного объединения» союзных республик (гл. 2, ст. 13). Теперь высшим органом государственной власти СССР стал Верховный Совет, состоявший из Верховного Совета и Совета Национальностей. Обе палаты парламента избирались гражданами напрямую. В Совет национальностей каждая союзная республика избирала по 25 своих депутатов, автономные республики – по 11 депутатов, каждая автономная область – 5 депутатов и национальные округа – по одному депутату (гл. 3, ст. 35). Высшим исполнительным и распорядительным органом СССР, как и раньше, являлся Со-

---

<sup>1</sup> Слезкин Ю. СССР как коммунальная квартира, или Каким образом социалистическое государство поощряло этническую обособленность // Американская русистика: Вехи историографии последних лет. Советский период. Антология / М. Дэвид-Фокс (сост.). Самара: Изд-во «Самарский университет», 2001. С. 355.

<sup>2</sup> Мартин Т. Указ. соч., 2011. С. 526.

<sup>3</sup> Конституция (Основной Закон) СССР. Утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII съезда СССР от 05.12.1936.

вет народных комиссаров (гл. 5, ст. 64), который теперь был назван «правительством СССР» (гл. 3, ст. 56).

В принятой месяцем позже Конституции РСФСР<sup>1</sup> отсутствовали какие-либо упоминания о республике как федерации, а сама РСФСР именовалась социалистическим государством рабочих и крестьян (гл. 1, ст. 1). Теперь автономные республики, входившие в состав РСФСР, стали частью единой, общесоюзной федеративной системы<sup>2</sup>. Это привело к тому, что Россия утратила те немногие черты федерации, которыми она обладала ранее. А после фактической ликвидации ЗСФСР и прямого вхождения в состав СССР Азербайджанской, Армянской и Грузинской ССР, произошедших в результате принятия новой общесоюзной Конституции, внутри Советского Союза не осталось ни одной федерации.

Параллельно с ликвидацией части национально-территориальных единиц происходило и уменьшение числа официально признанных этнических общностей – национальностей. Так, в новый Список национальностей СССР, подготовленный в 1937 г., не вошли 66 этнических общностей, которые ранее в нем были<sup>3</sup>. В это же время «национальность» стала одним из основных маркеров, определяющих место индивида в социальной структуре. Запись о национальной принадлежности появилась не только в советских паспортах, но и в других официальных документах, включая рабочие карточки, армейские формуляры и т. д.<sup>4</sup>

Придание «национальности» статуса официальной категории положило основы не только для «позитивной», но и для негативной дискриминации. В середине 1930-х гг. в политический обиход вошло понятие «народ-враг», что повлекло за собой появление новой практики борьбы с таким «врагом» – этнических чисток. Этнические чистки включали в себя депортацию, аресты и физическое уничтожение граждан СССР на основании лишь одного признака – их национальной принадлежности. В период с 1935-го по 1938 г. этническим чисткам в СССР подверглись такие общности, как поляки, немцы, финны, эстонцы, латыши, корейцы, китайцы, курды и иранцы<sup>5</sup>. Пер-

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) РСФСР. Утверждена Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937.

<sup>2</sup> Однако в отличие от союзных республик они не являлись субъектами СССР. В то же время они перестали быть и субъектами РСФСР.

<sup>3</sup> Hirsch F. Op. cit. P. 269–270.

<sup>4</sup> Ibid. P 268.

<sup>5</sup> Мартин Т. Указ. соч., 2011. С. 424.

выми статус «народа-врага» получили диаспорные этнические общности, имевшие сильные «материнские» государства в непосредственной близости от СССР (поляки, немцы, финны). Если изначально такие общности рассматривались большевиками как ресурс для потенциальных ирредентистских проектов, то к середине 1930-х гг., когда вера в скорую мировую революцию фактически угасла, они стали восприниматься как возможная угроза.

Одной из форм этнических чисток стала и ликвидация территориальной автономии для ряда общностей. Например, к началу лета 1935 г. в Украинской и Белорусской ССР «были ликвидированы 36 польских сельсоветов». Официальным обоснованием их упразднения в тот момент служила не «неблагонадежность» этнических поляков, а «искусственность» таких национально-территориальных единиц<sup>1</sup>. При этом информация об этнических чистках фактически отсутствовала в средствах массовой информации, и продолжали функционировать многие национально-культурные учреждения тех общностей, которые подвергались дискриминации. Таким образом, в 1935–1936 гг. чистки носили выборочный характер и касались не всех представителей определенного «народа-врага».

Однако начиная с 1937 г. кампании против «народов-врагов» стали проводиться открыто в рамках масштабных политических репрессий в СССР. Первыми жертвами тотальной этнической чистки стали корейцы, высланные с Дальнего Востока в Казахстан и Узбекистан. В это же время так называемые «национальные операции НКВД» перестали быть выборочными и затрагивали всех представителей диаспорных общностей, дискриминация которых уже началась ранее. С декабря 1937 г. этнические чистки начали сопровождаться «упразднением всех национальных советов и школ приговоренных национальностей»<sup>2</sup>, а с 1941 г. в Советском Союзе происходила и ликвидация автономий<sup>3</sup>.

В дальнейшем практика чисток была распространена и на «коренные» этносы СССР – карачаевцев, калмыков, чеченцев, ингушей,

---

<sup>1</sup> Мартин Т. Указ. соч., 2011. С. 450–451.

<sup>2</sup> Там же. С. 461.

<sup>3</sup> В августе 1941 г. была ликвидирована Автономная республика немцев Поволжья, существовавшая в составе РСФСР с 1923 г. Советские немцы были обвинены в «пособничестве» Третьему рейху и депортированы в Среднюю Азию, где они проживали на правах трудармейцев.

балкарцев, крымских татар<sup>1</sup> и др. Территории, на которых проживали депортированные общности, нередко отходили другим автономиям, а иногда и союзным республикам. Например, населенная балкарцами часть Кабардино-Балкарской АССР была «поделена» между Грузинской ССР и учрежденной в составе РСФСР Кабардинской АССР. «Ингушская» часть Чечено-Ингушской АССР отошла Южной Осетии. Впоследствии некоторые из таких решений о передаче «национальных» территорий другим республикам привели к территориальным спорам и конфликтам, самым острым из которых на территории уже постсоветской России стал осетино-ингушский конфликт. В общей сложности в период войны был депортирован по меньшей мере один миллион человек<sup>2</sup>.

В послевоенный период осуществлялась депортация представителей элит тех общностей, территории проживания которых были аннексированы СССР по пакту Молотова – Риббентропа. В конце ноября 1946 г. специальным указом<sup>3</sup> было установлено, что «переселение в отдаленные районы Советского Союза» чеченцев, карачаевцев, ингушей, балкарцев, калмыков, немцев, крымских татар и др. «проведено навечно, без права возврата их к прежним местам жительства». В 1948 г. начала разворачиваться масштабная антисемитская кампания. Был распущен Еврейский антифашистский комитет (ЕАК), были закрыты еврейские издательства и газеты, начались аресты как членов ЕАК, так и представителей еврейской интеллигенции. В январе 1953 г. стартовала масштабная пропагандистская кампания, связанная с так называемым делом врачей, однако она была свернута сразу после смерти И. Сталина.

В то же время «высокий сталинизм» хотя и существенно «сократил количество национальных единиц, но не покусился на их нацио-

---

<sup>1</sup> В случае с крымскими татарами наблюдалось явное расхождение между официально утвержденным списком национальностей и практикой этнических чисток, проводящихся в отношении «народов-врагов». Так, во время переписи населения 1939 г. категория «крымские татары» не использовалась. Эту этническую общность «растворили» в общности большей – татарах (*Hirsch F.* Op. cit. P. 275). Однако через несколько лет именно крымские татары как «народ-враг» подверглись репрессиям.

<sup>2</sup> *d'Encausse H.C.* When the "Prison of Peoples" Was Open // *The Soviet Nationality Reader. The Disintegration in Context* / R. Denber (ed.). Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1992. P. 91.

<sup>3</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об уголовной ответственности за побег из мест обязательного и постоянного поселения лиц, высланных в отдаленные районы СССР в период Отечественной войны» от 26.11.1946.

нальную сущность»<sup>1</sup>. Так, для представителей «титულных» национальностей, проживавших внутри «своих» союзных или автономных республик, политика коренизации не только не завершилась, но и обрела новый масштаб. В период с 1934-го по 1953 г. «произошла почти полная „национализация“ (в сталинском понимании этого термина) советских республик»<sup>2</sup>. К концу сталинской эпохи «у всех союзных республик были свои союзы писателей, театры, оперные труппы и академии наук, которые в основном занимались национальной историей, литературой и языком»<sup>3</sup>.

Поскольку центральной категорией национальной политики того периода являлись именно «народы», то принадлежность советских граждан к той или иной национальности могла быть как своего рода бонусом, так и приговором. При этом статус «народа-врага», который изначально советский режим присваивал только представителям общностей, имевших «материнские» государства за пределами СССР, оказался в период большого террора применимым и к «титулным национальностям» автономий.

Таким образом, национальная политика большевиков позволила создать эффективный механизм не только социально-культурного развития этнических меньшинств, но и репрессий по национальному признаку. Она наглядно продемонстрировала оборотную сторону многосоставности и групповых прав, когда институционализация отличий и принадлежность к какой-либо группе населения могут как даровать привилегии, так и обернуться лишениями.

### ***Национальная политика постсталинизма и времен «развитого социализма»: 1954–1985 гг.***

После смерти И. Сталина началась трансформация существовавшего прежде тоталитарного политического режима. Происходящие перемены в государстве и обществе затронули и сферу национальной политики. Одним из важнейших изменений стал пересмотр отношения к бывшим «народам-врагам» в результате общего процесса реабилитации жертв сталинских репрессий. Первым шагом в этом направлении явилось снятие ряда ограничений с некоторых категорий спецпоселенцев, затронувшее и часть представителей депортированных общностей. В декабре 1955 г. произошло полное

---

<sup>1</sup> Слезкин Ю. Указ. соч. С. 355.

<sup>2</sup> Там же. С. 363.

<sup>3</sup> Там же. С. 359.



снятие ограничений в правовом положении спецпоселенцев для немцев, которое тем не менее не позволяло им вернуться в места их прежнего проживания. Несколькими месяцами позже, в марте – июле 1956 г., серией указов были сняты ограничения для целого ряда общностей, депортированных в период Великой Отечественной войны. Тем не менее такая реабилитация не являлась полной. Как и в случае с немцами, в каждом из указов был пункт, согласно которому такая реабилитация не влекла за собой как возвращения конфискованного при выселении имущества, так и права переезда в прежние места проживания.

Однако уже в начале января 1957 г. одновременно было издано четыре указа<sup>1</sup> Президиума Верховного Совета СССР, восстанавливающих территориальные автономии для нескольких этнических общностей, депортированных во время войны. Первым пунктом в каждом таком указе значилось: «Признать необходимым восстановить национальную автономию» конкретной общности. Обоснованием для этого во всех случаях выступало создание «необходимых условий для национального развития». Реабилитация «народов-врагов» приводила в ряде случаев и к восстановлению образования на языке в прошлом репрессированных общностей, не имевших своих национально-территориальных образований в составе СССР.

Несмотря на принятые меры, реабилитация репрессированных в сталинское время «народов-врагов» не была полной. Во-первых, не все прежде ликвидированные национально-территориальные образования были восстановлены. В частности, не был снят запрет на возвращение крымских татар в места их прежнего проживания, и их национальная автономия в виде Крымской АССР<sup>2</sup> не была возрож-

---

<sup>1</sup> Указы Президиума Верховного Совета СССР «О преобразовании Кабардинской АССР в Кабардино-Балкарскую АССР», «Об образовании Калмыцкой автономной области в составе РСФСР», «О восстановлении Чечено-Ингушской АССР в составе РСФСР», «О преобразовании Черкесской автономной области в Карачаево-Черкесскую автономную область» от 09.01.1957.

<sup>2</sup> В Декрете Всероссийского ЦИК и Совета народных комиссаров «Об автономии Крымской Советской Социалистической Республики» от 18.10.1921 не было указания на то, что Крымская АССР является «национальной» автономией. Однако уже 25 октября 1921 г. Наркомнац в своем печатном органе «Жизнь национальностей» (№ 23/121) опубликовал подробное пояснение «К провозглашению Крымской республики». В нем говорилось, что вопрос о том, «должен ли Крым стать автономной республикой или только областью», «еще недавно решался... не в пользу республики». Однако центральные органы управления РСФСР, «исходя из объективных условий развития и укрепления... революции» посчитали, «что заинтересованность всей Федерации в Крыму может иметь свои положительные результаты лишь в попутном удовлетворении насущных нужд местного

дена. Во-вторых, в некоторых случаях восстановление территориальных автономий происходило не в прежних, а в новых границах. Например, Чечено-Ингушская АССР лишилась части Пригородного района, которая осталась в составе Северо-Осетинской АССР. Эта территория являлась предметом длительного спора между автономиями, который в результате вылился в вооруженный конфликт уже после распада СССР. В-третьих, некоторые репрессированные прежде общности так и не были реабилитированы. С их представителей были сняты ограничения в правах «в общем порядке», но никаких специальных указов или постановлений в отношении них принято не было. В первую очередь это относится к представителям общностей, чьи «материнские» государства находились за пределами СССР и которые стали первыми жертвами этнических чисток.

Помимо этого, в СССР продолжалась дискриминация в отношении немцев и евреев. С советских немцев хотя и были сняты все правовые ограничения положения спецпоселенцев, но вплоть до конца лета 1964 г. формально сохранялись обвинения в пособничестве фашистской Германии. Непростые отношения между СССР и Израилем, а также политика последнего, направленная на этническую репатриацию, негативно сказались на положении советских евреев.

В отношении евреев действовало несколько дискриминационных практик. К ним относятся: отказ в разрешении на эмиграцию, ограничения в поддержке этнической идентичности (запрет на контакты с сионистскими организациями, ограничения в исполнении религиозных практик, недостаток школ на идише), а также ряд ограничений в профессиональной и образовательной сферах<sup>1</sup>. Ограничения в обра-

---

коренного населения». При этом отмечалось, что «самая компактная часть крымской деревни – татары, составляющие вместе с немногочисленным пролетариатом городов базу Советской власти в Крыму, в течение долгих лет подвергались физической и культурной деградации, благодаря тем экономическим условиям, в которые они были поставлены старым режимом». В связи с этим учреждение Крымской республики рассматривалось как «должное возмещение» за «долгую насильническую колонизаторскую политику царского режима», как «закрепление максимальных автономных прав и инициатив для широких трудовых масс коренного населения в деле их культурного и экономического возрождения». Таким образом, в период с 1921-го по 1945 г. Крымская АССР являлась национально-территориальным образованием крымских татар. Именно «национальный» фактор позволил Крыму иметь в то время статус автономной республики и не быть одной из областей в составе РСФСР.

<sup>1</sup> *Armstrong J.A. The Ethnic Scene in the Soviet Union: The View of the Dictatorship // The Soviet Nationality Reader. The Disintegration in Context / R. Denber (ed.). Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1992. P. 233–234.*

зовательной и профессиональной сферах, а также запрет на эмиграцию долгое время действовали и в отношении советских немцев. Такие проявления дискриминации имели латентную форму. В большинстве случаев они не были нормативно и официально закреплены, а носили характер «обязательных для исполнения рекомендаций».

В конце августа 1964 г. Указ Президиума Верховного Совета СССР ознаменовал еще один этап реабилитации советских немцев<sup>1</sup>. С них были сняты обвинения в пособничестве фашистской Германии, признанные в указе «огульными» и являвшимися «проявлением произвола в условиях культа личности Сталина». Однако так и не была восстановлена Автономная ССР немцев Поволжья.

Процесс десталинизации поставил на повестку дня и вопрос о возвращении к политике коренизации. Изначально речь шла в первую очередь о ее языковом аспекте. В ходе масштабной реформы системы образования, начавшейся в конце 1958 г., родителям школьников было предоставлено право выбора школы с тем или иным языком обучения, русский язык перестал быть обязательным предметом в «национальных школах»<sup>2</sup>. В результате в СССР начала формироваться система «высоко дифференцированного двуязычного» школьного обучения<sup>3</sup>. Однако одним из основных эффектов такой политики стало не снижение уровня знания русского языка, а, напротив, его рост. Так, согласно переписям населения, число представителей нерусского населения СССР, указавших русский язык в качестве второго, увеличилось с 37,1 до 49,1% в период с 1970-го по 1979 г.<sup>4</sup> Более того, произошло и сокращение использования других языков как основных в обучении<sup>5</sup>. В целом, изменения в языковой политике привели к формированию в границах союзных республик и ряда автономий так называемого неассимилированного билингвизма (*unassimi-*

---

<sup>1</sup> Указ Президиума ВС СССР № 2820-VI. «О внесении изменений в Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 августа 1941 года „О переселении немцев, проживающих в районах Поволжья“» от 29.08.1964.

<sup>2</sup> Закон СССР «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР» от 24.12.1958.

<sup>3</sup> Anderson B.A., Silver B.D. Some Factors in the Linguistic and Ethnic Russification of Soviet Nationalities: Is Everyone Becoming Russian? // The Nationalities Factor in Soviet Politics and Society / L. Hajda, M. Beissinger (eds.). Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1990. P. 109.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Anderson B.A., Silver B.D. Op. cit., 1992. P. 356.

*lated bilingualism*). Такой тип двуязычия подразумевает сохранение языка региона для большинства социальных коммуникаций и изучение русского языка для конкретных целей, например для построения карьеры в общесоюзных органах управления<sup>1</sup>.

В конце 1950-х гг. также была предпринята и попытка децентрализации системы государственного управления. Основной целью преобразования являлась перестройка управления промышленностью не по отраслевому, а по территориальному принципу. В связи с этим в течение 1957–1959 гг. был увеличен объем властных полномочий советов министерств союзных республик. В это же время произошел существенный рост числа «национальных» кадров в разных общественных и управленческих структурах.

Произошла и «этнизация» составов компартий союзных республик. В период с 1955-го по 1972 г. в 11 союзных республиках представители «титულных национальностей» занимали большее количество мест в органах управления и партийных структурах, чем составляла их доля в общей численности населения республики. К началу 1980-х гг. наиболее значимые посты в республиках – первые секретари, председатели советов министров, первые секретари союзов писателей, президенты академий и профсоюзов – занимали представители «титулных» национальностей<sup>2</sup>.

Однако даже в период брежневской политики «доверия кадрам», когда возникли устойчивые «патрон – клиент» связи, выстраивавшиеся на уровне союзных республик по этническому принципу<sup>3</sup>, сохранялся контроль союзного центра над ситуацией в регионах. В течение 1960–1970-х гг. некоторые высокопоставленные партийные и государственные деятели союзных республик лишились своих постов за свой «чрезмерно националистический» настрой. В целом, положение представителей «титулных национальностей», являвшихся промышленными управленцами, руководителями государственных и партийных структур, во мно-

---

<sup>1</sup> *Laitin D.D., Petersen R., Slocum J.W.* Language and the State: Russia and the Soviet Union in Comparative Perspective // *Thinking Theoretically About Soviet Nationalities: History and Comparison in Study of the USSR* / A. J. Motyl (ed.). NY: Columbia University Press, 1995. P. 140.

<sup>2</sup> *Roeder Ph.G.* Soviet Federalism and Ethnic Mobilization // *The Soviet Nationality Reader. The Disintegration in Context* / R. Denber (ed.). Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1992. P. 151.

<sup>3</sup> *Beissinger M., Hajda L.* Nationalism and Reform in Soviet Politics // *The Nationalities Factor in Soviet Politics and Society* / L. Hajda, M. Beissinger (eds.). Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1990. P. 309.

гом зависело от их лояльности Москве, поэтому личным риском для них было отстаивание интересов собственного этноса<sup>1</sup>.

Важную роль в национальной политике продолжала играть и запись о национальной принадлежности в официальных документах. С помощью существовавшего в СССР механизма определения и фиксирования «национальности» формировалась и система этнической стратификации, приводящая к социальному неравенству. Наибольшими благами пользовались представители «титულных» национальностей, проживавшие на территории «своих» национально-территориальных образований. Система «позитивной» дискриминации действовала в их интересах, обеспечивая им доступ к целому ряду ресурсов, в первую очередь образовательных и карьерных. Чем выше был статус национально-территориального образования, тем больше возможностей имели представители его «титулной» общности.

Наибольшие потери от советской системы этнического федерализма несли представители тех общностей, которые проживали на территории «чужих» национально-территориальных образований или не имели таковых в составе СССР. Двоичным оставалось и положение русских. С одной стороны, после снятия с них обвинения в «великодержавном шовинизме» и признания «старшим братом» в интернациональной советской «семье» они формально оказались практически на вершине этнической стратификационной пирамиды. С другой стороны, русские не имели «собственной» союзной республики, а более 20 млн их проживали и за пределами РСФСР. Поскольку у РСФСР не было своей компартии, то карьеру представителям этой общности приходилось делать либо в общегосударственных органах управления, либо в компартиях других союзных республик. Все это привело к слабости русского национализма и сложностям национального строительства в постсоветской России.

Графа «национальность» в официальных документах продолжала служить и основой для дискриминации. Поэтому 93 % детей, рожденных в смешанных русско-еврейских браках, выбирали национальность «русский/русская», пытаясь тем самым избежать дискриминации<sup>2</sup>. В период «развитого социализма» ограничения для евреев продолжали действовать в первую очередь в образовательной сфере.

---

<sup>1</sup> Zaslavsky V. The Neo-Stalinist State: Class, Ethnicity and Consensus in Soviet Society. NY: M.E. Sharpe, Inc., 1982. P. 110.

<sup>2</sup> Ibid. P. 97.

В то же время в 1960–1970-х гг. дискриминация по этническому признаку приняла форму ограничительных практик «на местах». Во многом это было связано с ратификацией СССР основных международных пактов и конвенций, запрещающих дискриминацию. В начале 1970-х гг. в СССР была разрешена этническая эмиграция: в 1970 г. массовым стал выезд из страны евреев, в 1974 г. – немцев. Тем не менее существовало большое количество ограничений для тех, кто пытался получить разрешение на выезд из страны. Многие советские евреи и немцы становились так называемыми «отказниками», т. е. людьми, не получившими разрешения на выезд.

Во многом итоги национальной политики постсталинизма и периода «развитого социализма» нашли свое отражение в принятой осенью 1977 г. новой Конституции СССР<sup>1</sup>. Согласно Основному Закону, в стране «сложилась новая историческая общность людей – советский народ» (преамбула). В Конституции 1977 г. впервые была закреплена и «руководящая» и «направляющая» роль КПСС. Компартия признавалась «ядром политической системы», определяющей «генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР» (гл. 1, ст. 6). Таким образом, факт приоритета партийных структур над институтами государственного управления теперь был нормативно закреплён.

Советский Союз был назван «единым союзным многонациональным государством», образованным «на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик» (гл. 8, ст. 70). Как и в двух предыдущих Конституциях, за каждой союзной республикой сохранялось право свободного выхода из СССР (гл. 8, ст. 72), но, как и прежде, никакого механизма использования данного права закреплено не было.

Высшим органом государственной власти СССР являлся Верховный Совет (гл. 15, ст. 108), состоявший из двух равноправных палат – Совета Союза и Совета Национальностей (гл. 15, ст. 109). Численность обеих палат была одинаковой, при этом для формирования Совета Национальностей действовали следующие нормы: 32 депутата от каждой союзной республики, 11 депутатов от каждой автономной республики, пять депутатов от каждой автономной об-

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) СССР. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7.10.1977.

ласти и один депутат от каждого автономного округа (гл. 15, ст. 109). Высшим распорядительным органам СССР был Совет министров, в состав которого по должности входили председатели советов министров союзных республик (гл. 16, ст. 129). Таким образом, представители всех союзных республик присутствовали в обоих ключевых органах управления Советского Союза – в Президиуме Верховного Совета и в Совете министров.

В апреле 1978 г. была принята новая Конституция РСФСР<sup>1</sup>, в которой, как и в предыдущем Основном Законе республики, не содержалось никакого упоминания о федеративной природе РСФСР. Это означало, что входящие в ее состав три десятка автономных образований не являлись субъектами Российской Федерации. Автономные республики признавались советскими социалистическими государствами, находящимися в составе РСФСР и имеющими собственную Конституцию (гл. 8, ст. 78). Следовательно, республиканский Основной Закон признавал государственную природу автономных республик, но в то же время не определял их как субъекты ни РСФСР, ни советской федерации в целом.

Окончательно оформившаяся в конце 1970-х гг. система этнического федерализма представляла собой достаточно странную конструкцию. С одной стороны, СССР напоминал «классическую» федерацию, субъектами которой являлись союзные республики. Эти субъекты формально обладали широкой степенью автономии, имея собственные органы управления, возможность влияния на решение общегосударственных вопросов и даже право свободного выхода из Союза. Несомненно, в условиях авторитаризма эта автономия имела очень ограниченный характер, а некоторые из прав и вовсе являлись фикцией, например возможность выхода.

С другой стороны, в составе СССР находились и автономные республики, которые также обладали чертами субъектов федерации – от собственных предметов ведения и конституций до представительства в одной из палат союзного парламента. В Основном Законе РСФСР они даже были названы «государствами». Тем не менее они входили в состав СССР опосредованно, являясь составными частями союзных республик, что не позволяло считать их субъектами федерации. Помимо этого, в составе СССР находились и другие автономии – области и округа. У таких национально-территориальных об-

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Республики от 12.04.1978.

разований, в отличие от республик, не было существенных полномочий, и во многом их статус был идентичен статусу других территориальных единиц – краев и областей. Поэтому они никак не могли считаться субъектами федерации (как РСФСР, так и СССР). В то же время, в отличие от «ненациональных» территорий, автономные области и округа имели собственных представителей в Совете Национальностей – одной из палат союзного парламента.

Система советского этнического федерализма напоминала матрешку, в которой самой большой (не по территории или численности населения, а по объему полномочий) фигуркой являлись союзные республики, следующей по «размеру» – автономные республики, еще меньшей – автономные области, а самой маленькой – автономные округа. Три последние «фигурки», как и в случае матрешки, были «спрятаны» внутри самой большой. В то же время такая метафора не в полной мере отражает существовавшую реальность, поскольку вторая из матрешечных фигурок – автономные республики – в действительности занимала место не «внутри», а рядом с самой большой фигуркой – союзными республиками. Обладая меньшим объемом полномочий и находясь в составе других территориальных образований, автономные республики тем не менее в большей степени походили на субъекты общесоюзной федерации, чем на простые регионы. Эта особенность конструкции советской федерации сказалась на процессе децентрализации, начало которой положила перестройка.

### ***Национальная политика в период перестройки: 1986–1991 гг.***

Почти сразу после прихода к власти М. Горбачева в СССР был взят курс на «перестройку хозяйственного механизма», предполагавшую наделение союзных республик бóльшим объемом экономических полномочий. В то же время союзное руководство активно выступало за то, чтобы все составные части советской федерации совместно работали на общее дело – укрепление единого народнохозяйственного комплекса. Попытки отстаивания республиканских интересов рассматривались как проявление «местничества» республиканских элит.

Однако вместо интеграции республиканских лидеров в общесоюзные органы управления М. Горбачев избрал стратегию замены прежних первых секретарей компартий союзных республик на тех, кто был лоялен центру. В 1985 г. своих постов лишились первые



секретари трех среднеазиатских республик – Киргизской, Таджикской и Туркменской ССР. Одной из основных причин их смещения с занимаемых должностей являлось обвинение в коррупции<sup>1</sup>. Их заменили представители «титულных национальностей» уже нового, горбачевского призыва. Годом позже был смещен первый секретарь ЦК Казахской ССР Д. Кунаев. На его место в декабре 1986 г. был назначен этнический русский Г. Колбин, чья жизненная история не была связана с Казахстаном. Однако в ответ на это в столице республики Алма-Ате вспыхнули акции протеста, в которых приняли участие студенты и преподаватели Казахского университета, требовавшие заменить Г. Колбина на этнического казаха и опасавшиеся сокращения числа партийных и бюрократических позиций в республике<sup>2</sup>. Протесты были подавлены в результате проведения специальной операции «Метель». Эта акция стала одним из первых проявлений массового недовольства «диктатом» со стороны союзного центра и поставила под сомнение тезис о том, что «национальный вопрос <...> в Советском Союзе успешно решен»<sup>3</sup>.

Процессы демократизации, происходившие в советском обществе, привели к активизации протестов и выступлений от имени той или иной этнической общности. Так, в конце 1986 – начале 1987 г. прошли демонстрации в Риге, в феврале 1987 г. состоялись акции протеста советских евреев в Москве, в июле 1987 г. – крымских татар, требовавших права вернуться на историческую родину. В августе 1987 г. прошли демонстрации в столицах балтийских республик, приуроченные к очередной годовщине подписания пакта Молотова – Риббентропа. В феврале 1988 г. состоялись массовые выступления в Армении с требованием «вернуть Нагорный Карабах»<sup>4</sup>. Весной 1988 г. конфликт вокруг Нагорного Карабаха<sup>5</sup> перерос в серьезное

---

<sup>1</sup> Burg S.L. *Nationality Elites and Political Change in the Soviet Union // The Nationalities Factor in Soviet Politics and Society / L. Hajda, M. Beissinger (eds.)*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1990. P. 36.

<sup>2</sup> Ibid. P. 30.

<sup>3</sup> Программа КПСС. Новая редакция. Утверждена Постановлением XXVII Съезда КПСС от 1.03.1986.

<sup>4</sup> Motyl A.J. *The Sobering of Gorbachev: Nationality, Restructuring and the West // The Soviet Nationality Reader. The Disintegration in Context / R. Denber (ed.)*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1992. P. 581.

<sup>5</sup> Нагорно-Карабахская автономная область (НКАО) являлась автономным образованием в составе Азербайджана. Однако подавляющее большинство населения области составляли этнические армяне (76% населения на 1979 г.). Поводом для конфликта стала попытка выхода НКАО из состава Азербайджана и включения ее в состав Армении.

противостояние не только между двумя союзными республиками, но и этническими армянами и азербайджанцами. Все эти события вынудили руководство КПСС частично пересмотреть свои приоритеты в сфере национальной политики.

Первое широкое обсуждение межнациональных отношений и курса национальной политики состоялось на XIX Всесоюзной конференции КПСС летом 1988 г. Конференция приняла специальную резолюцию «О межнациональных отношениях»<sup>1</sup>. Этот документ, во-первых, предполагал расширение прав союзных республик и автономий, при одновременном укреплении многонационального государства. Во-вторых, в резолюции было заявлено о необходимости предоставления большего количества возможностей для удовлетворения национально-культурных запросов граждан, проживающих за пределами «своих» национально-территориальных образований. Наконец, в документе уделялось большое внимание и развитию общегражданского патриотизма. Советский патриотизм и социалистический интернационализм представлялись как средства борьбы и с «национальной ограниченностью», и с «шовинистическим чванством»<sup>2</sup>.

М. Горбачев и его окружение оказались в очень непростой ситуации. С одной стороны, масштабные социально-экономические реформы требовали консолидации усилий всей страны. Поэтому на первых этапах экономических преобразований активно использовались лозунги о единстве советского народа. Кроме этого, союзные органы управления пытались сохранить союзное единство и посредством продолжения прежней кадровой политики. Так, в 1988 г. своих постов лишились первые секретари ЦК компартий Эстонской, Узбекской, Армянской и Азербайджанской ССР. После событий в Казахской ССР на их место пришли представители «титовых национальностей», лояльные союзному центру<sup>3</sup>. С другой стороны, переход к хозрасчету, предполагавшему самофинансирование, самоокупаемость и самоуправление республиканских предприятий, требовал пересмотра полномочий центральных и республиканских органов управления. Однако не только экономические, но и значимые

---

<sup>1</sup> XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза. 28 июня – 1 июля 1988 года. Стенографический отчет в двух томах. М.: Издательство политической литературы, 1988. Т. 2.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> *Burg S.L.* Op. cit. P. 31.

социально-политические преобразования привели к необходимости децентрализации в самом широком смысле этого слова.

Политика гласности сделала возможным публичное обсуждение вопросов, которые прежде дискутировались лишь на неформальном уровне. Обличение сталинизма в годы перестройки затронуло темы насильственной депортации по этническому признаку, пакта Молотова – Риббентропа и подавления национально-освободительных движений на Западной Украине и в балтийских республиках после Второй мировой войны. Таким образом, советская национальная политика была подвергнута критике. Публичное обсуждение ошибок прошлого подорвало авторитет общих ценностей и деморализовало ту часть населения, которая эти ценности поддерживала. В то же время оно позволило заручиться массовой поддержкой тем акторам, которые не ассоциировались с критикуемой государственной системой<sup>1</sup>.

Гласность также открыла дорогу для появления «альтернативных» организаций, групп и движений, существование которых прежде находилось под запретом. К 1989 г. в СССР насчитывалось около 60 тыс. неформальных групп, большинство из которых возникли с 1987 г. При этом значительная часть «альтернативных» групп и движений преследовали специфические этнические цели и интересы<sup>2</sup>. Конфликт вокруг Нагорного Карабаха, тбилисские события апреля 1989 г. и другие очаги напряженности показали, что союзные органы управления были не в состоянии разрешать возникающие противоречия, даже осуществляя жесткие репрессивные меры. Осознание того, что Москва больше не в силах эффективно подавлять всплески националистических проявлений, привлекло в ряды общественных движений большое количество сторонников, обеспечило им массовую поддержку. В сложившейся ситуации КПСС была вынуждена пойти на очередные корректировки курса национальной политики.

Осенью 1989 г. была принята платформа КПСС «О национальной политике партии в современных условиях»<sup>3</sup>, которая стала самым объемным за всю советскую историю программным документов в этой сфере. К основным целям национальной политики, во-первых, было

---

<sup>1</sup> *Beissinger M., Hajda L.* Op. cit. P. 314.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 314.

<sup>3</sup> *Национальная политика партии в современных условиях. Платформа КПСС // Материалы пленума ЦК КПСС. 18–20 сентября 1989 года. М.: Издательство политической литературы, 1989. С. 112–235.*

отнесено «совершенствование советской федерации» и «расширение прав и возможностей всех видов национальной автономии». Во-вторых, было заявлено о необходимости обеспечения всех этнических общностей равными правами и об удовлетворении специфических интересов каждой из них. В-третьих, в качестве одного из направлений национальной политики фигурировало «создание условий для свободного развития национальных языков и культур». Наконец, партия заявила о необходимости укрепления гарантий, исключающих «ущемление прав граждан по национальному признаку»<sup>1</sup>.

Особое место в платформе занимали и реформы внутри Российской Федерации, которая была признана «наиболее многонациональной советской республикой». В первую очередь речь шла о создании новых органов управления на уровне республики, поскольку до этого осуществление ряда управленческих функций было возложено на общесоюзные органы власти. Предполагалось сделать Верховный Совет РСФСР двухпалатным. Помимо этого, платформа не исключала возможности перехода автономных областей РСФСР в непосредственное подчинение органов управления Российской Федерации. Таким образом, фактически предусматривалось превращение республики в федерацию.

Увеличение объема полномочий было предусмотрено и для автономных республик, которые именовались в документе «советскими социалистическими государствами». Платформа предполагала и повышение правового статуса двух других типов автономий – областей и округов. В документе содержалось положение о возможности создания национальных районов, сельских и поселковых советов в местах компактного проживания национальностей, которые не имели своих национально-территориальных образований. Однако восстановление таких форм автономии должно было происходить только с согласия Верховных советов республик, краевых и областных советов народных депутатов. Таким образом, центральным элементом национальной политики являлось именно развитие системы этнического федерализма.

Несмотря на то что платформа КПСС не предполагала заключения нового союзного договора, идеи обновления федерации посредством формирования союза заново активно высказывались некоторыми политическими акторами и общественными деятелями. Одна-

---

<sup>1</sup> *Национальная политика партии...* С. 218.

ко прежде чем идея заключения нового союзного договора обрела конкретные черты, в политической жизни страны произошли два важных события.

Во-первых, в ноябре 1989 г. Верховный Совет СССР согласился с предложениями комиссий Совета Национальностей по проблемам советских немцев и крымско-татарского народа<sup>1</sup>. Комиссия по проблемам советских немцев<sup>2</sup> пришла к выводу, что помимо политической реабилитации необходимо и восстановление автономии немцев Поволжья в ряде районов Волгоградской и Саратовской областей. Схожие идеи содержались и в «Выводах и предложениях Комиссии по проблемам крымско-татарского народа»<sup>3</sup>. В июле 1990 г. постановлением ВС СССР был определен перечень мер по возвращению крымских татар в места их исторического проживания<sup>4</sup>.

В сентябре 1990 г. Крымский областной Совет народных депутатов принял заявление «О необходимости отмены Указа Президиума ВС СССР от 30 июня 1945 г. „О преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР“ и Закона РСФСР от 25 июня 1946 г. „Об упразднении Чечено-Ингушской АССР и преобразовании Крымской АССР в Крымскую область“». Особенностью заявления являлось то, что, с одной стороны, в нем содержалось осуждение этих нормативных актов за обвинение в предательстве целых народов, юридическое закрепление их депортации и нарушение их конституционных прав. На основании этого областной Совет счел необходимой отмену указа и закона как неконституционных.

С другой стороны, в заявлении не шла речь о восстановлении Крымской АССР как автономии крымских татар, которой она являлась в период с 1941-го по 1945 г. Другими словами, предполагалось возвращение полуострову автономного статуса, но не в виде национально-территориального образования. Эта идея была реализована несколькими месяцами позже посредством референдума, состоявшегося 20 января 1991 г. 12 февраля 1991 г. был принят закон Украин-

---

<sup>1</sup> Постановление ВС СССР № 845-1 «О выводах и предложениях комиссий по проблемам советских немцев и крымско-татарского народа» от 28.11.1989.

<sup>2</sup> Предложения о первоочередных мерах по решению проблем советских немцев Комиссии Совета Национальностей ВС СССР по проблемам советских немцев. Подписаны председателем комиссии Г. Киселевым и членами комиссии.

<sup>3</sup> Выводы и предложения Комиссии по проблемам крымско-татарского народа Совета национальностей ВС СССР. Подписаны председателем комиссии Г. Янаевым.

<sup>4</sup> Постановление Совета Министров СССР № 666 «О первоочередных мерах по решению вопросов, связанных с возвращением крымских татар в Крымскую область» от 11.07.1990.

ской ССР «О восстановлении Крымской Автономной Социалистической Республики»<sup>1</sup>. В результате Крым стал единственной ненациональной автономной единицей в составе СССР<sup>2</sup>.

Во-вторых, в апреле 1990 г. был принят Закон «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР»<sup>3</sup>. Согласно этому документу, решение о выходе из СССР должно было приниматься посредством референдума, проводимого не во всей стране, а только в той союзной республике, население которой заявило бы о своем желании получить политическую независимость (ст. 2). При этом одна из статей специально оговаривала порядок проведения плебисцита в республиках, имеющих в своем составе автономии: «За народами автономных республик и автономных образований сохраняется право на самостоятельное решение вопроса о пребывании в Союзе ССР или в выходящей союзной республике, а также на постановку вопроса о своем государственно-правовом статусе» (ст. 3). Таким образом, каждая из автономий могла самостоятельно определять не только свое нахождение в составе потенциального суверенного государства, но и свой статус в составе Союза ССР (например, поставить вопрос о повышении статуса). Это еще больше фрагментировало политическое пространство Советского Союза.

Несмотря на наличие четкого механизма выхода союзных республик из состава СССР, первые плебисциты по данному вопросу состоялись только в феврале – марте 1991 г. Сначала союзные республики пошли по пути провозглашения собственной независимости. Первыми нормативные акты, восстанавливавшие утерянную в результате аннексии государственность, приняли три балтийские

---

<sup>1</sup> Образование новых автономий, согласно Закону «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» от 26.04.1990., было отнесено к исключительному ведению СССР (ст. 6, п. 2). Таким образом, союзные республики не могли учреждать на своей территории новые автономии. В строгом смысле закон УССР также не соответствовал указанной норме общесоюзного правового акта, хотя формально речь в нем шла не об образовании, а «восстановлении» автономного статуса Крыма.

<sup>2</sup> Несмотря на то что «восстановленная» автономия теперь не была «национальной», процесс возвращения крымских татар в места их исторического проживания еще сильнее обострил вопрос о самоопределении этой общности. В июне 1991 г. Курултай татар Крыма принял «Декларацию о национальном суверенитете крымско-татарского народа», в которой было провозглашено образование Меджлиса как «высшего полномочного представительного органа крымско-татарского народа», а Крым был объявлен «национальной территорией» крымских татар.

<sup>3</sup> Закон СССР № 1409-1 «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» от 03.04.1990.

республики – Литва, Эстония, Латвия. Вслед за ними декларации о государственном суверенитете стали принимать другие союзные республики, включая РСФСР. Процесс «суверенизации» охватил и ряд автономий, в том числе и российских. Все это сделало неизбежным заключение нового союзного договора, постановления о подготовке которого вынесли сначала Верховный Совет СССР, а затем и Съезд народных депутатов.

Съезд народных депутатов СССР также постановил «считать необходимым сохранение Союза ССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере обеспечиваться права и свободы человека любой национальности»<sup>1</sup>. Вскоре после этого Верховный Совет СССР установил дату и порядок проведения общегосударственного референдума по вопросу о сохранении Союза ССР. Плебисцит был назначен на 17 марта 1991 г., в ходе него гражданам государства предлагалось поддержать или опровергнуть позицию, высказанную съездом. В итоге шесть союзных республик – Армянская, Грузинская, Латвийская, Литовская, Молдавская и Эстонская ССР – бойкотировали проведение референдума. В остальных девяти республиках плебисцит состоялся. За сохранение СССР в них высказалось от 70,2% (Украинская ССР) до 97,9% (Туркменская ССР) принявших участие в голосовании граждан.

Вместо проведения общесоюзного референдума с февраля по март 1991 г. в четырех союзных республиках – Литовской, Латвийской, Эстонской и Грузинской ССР – прошли плебисциты о выходе из состава СССР. Однако не везде они были организованы в соответствии с Законом «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР». Например, в референдуме в Эстонии, состоявшемся 3 марта 1991 г., приняли участие не все ее жители, а только «правопреемные граждане Эстонской республики» и обладатели так называемых «зеленых карточек» Конгресса Эстонии. При проведении референдума о восстановлении независимости Грузии, прошедшего 31 марта 1991 г., Абхазская АССР и Юго-Осетинская автономная область заявили о своем желании выйти из состава республики. Однако в принятом по итогам плебисцита Акте о восстановлении государственной независимости Грузии было за-

---

<sup>1</sup> Постановление СНД СССР N 1853-1 «О сохранении Союза ССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик» от 24.12.1990.

явлено, что территория «суверенной республики Грузия едина и неделима»<sup>1</sup>.

Через несколько месяцев после проведения референдума был подготовлен текст нового союзного договора<sup>2</sup>, подписание которого должно было состояться 20 августа 1991 г. Согласно этому документу, СССР – теперь уже как Союз Советских *Суверенных* Республик – признавался федеративным демократическим государством, образованным в результате объединения равноправных республик (гл. I, п. 1). Члены обновленной федерации входили в нее непосредственно или в составе других субъектов и имели возможность свободного выхода. Таким образом, договор предполагал признание за автономными республиками статуса субъектов федерации, которого они были формально лишены во время существования прежнего Советского Союза.

Заключение нового союзного договора привело бы не к отказу от прежней модели территориального устройства, а только к дальнейшему торжеству принципов этнического федерализма. В договоре вообще не был прописан статус других национально-территориальных единиц – автономных областей и округов. Следовательно, основными бенефициарами при его заключении были бы только те территории, которые признавались государственными образованиями (бывшие союзные и автономные республики).

Августовский путч, одной из основных задач которого являлся срыв подписания нового союзного договора, парадоксальным образом достиг своей цели. Подготовленный и согласованный документ так и не был подписан. Однако это не только не сохранило прежнее государство, а, напротив, привело к его окончательной дезинтеграции. После путча произошла фактическая отмена норм Закона «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР». Так, в начале сентября постановлениями Госсовета СССР была признана независимость трех балтийских республик. Выход остальных 12 союзных республик произошел де-юре 26 декабря 1991 г. после подписания Беловежских соглашений. При этом в шести республиках не про-

---

<sup>1</sup> Акт о восстановлении государственной независимости Грузии. Принят Верховным Советом и Правительством Республики Грузия 09.04.1991.

<sup>2</sup> Договор о Союзе Суверенных Государств. Согласован с участниками заключения 23.07.1991.



водилось общереспубликанских референдумов по вопросу выхода из состава СССР. На референдумах в Туркменистане и Украине в сформулированных вопросах не содержалось прямого указания на выход республики из Советского Союза. Так, жителям Украины было предложено подтвердить положение Акта провозглашения независимости<sup>1</sup>.

В РСФСР вопрос о выходе из состава Советского Союза – если не принимать в расчет Всесоюзный референдум о сохранении СССР – так и не был вынесен на всенародное обсуждение. Во многом это было обусловлено наличием в составе республики 31 автономии, каждая из которых, согласно закону, должна была высказать свое мнение как о пребывании в составе СССР, так и о собственном статусе. Исход референдума в республиках в составе РСФСР, многие из которых приняли собственные декларации о суверенитете, был непредсказуем, что вызывало опасение со стороны общероссийских органов управления.

Таким образом, во время перестройки система советского этнического федерализма в очередной раз обнажила свои проблемные грани. Но если в 1930–1940-х гг. она способствовала массовым депортациям, сопряженным в ряде случаев с ликвидацией национально-территориальных автономий, то на рубеже 1980–1990-х гг. она привела к фрагментации политического пространства по национально-территориальным «демаркационным линиям».

## **Национальная политика в постсоветской России**

Советское наследие оказывало влияние на формирование курсов национальной политики на постсоветском пространстве. Не являлась исключением и самая крупная из бывших союзных республик – Российская Федерация. В целом, формирование курса российской национальной политики также условно может разделить на четыре этапа: 1990–1993 гг. – «эволюция» системы этнического федерализма; 1994–1998 гг. – попытка прощания с советским прошлым; 1999–2006 гг. – национальная политика «с обратным знаком»; с 2007 г. – попытка национальной консолидации.

---

<sup>1</sup> Поскольку основой для референдума в Украинской ССР не являлся Закон «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» – вопрос, вынесенный на голосование, не касался напрямую выхода республики из состава союзного государства, – то некорректными являются претензии, что отдельного плебисцита не было проведено в Крымской АССР.

***Эволюция системы этнического федерализма: 1990–1993 гг.***

Процесс децентрализации в РСФСР, которая на протяжении всего советского периода в действительности не являлась федерацией, был подвержен влиянию прошлого. Начавшаяся по инициативе общесоюзных органов управления трансформация территориального устройства СССР сказалась на ситуации внутри России. Наделение автономных республик особыми полномочиями и идея возможного повышения их статуса до уровня союзных республик (что означало фактически их выход из состава России и прямое вхождение в состав СССР) создали угрозу нарушения территориальной целостности РСФСР. Ситуация усугублялась и тем, что возникшие на волне перестройки демократические движения в ряде российских автономий стали приобретать ярко выраженный националистический характер. Помимо этого, разница в предоставляемых территориям полномочиях – широкий спектр политико-экономических прав для автономных республик, более скромные полномочия для автономных областей и округов, незначительные элементы самостоятельности краев и областей – являлась не просто продолжением традиции советского этнического федерализма, но и закладывала основы для асимметрии будущей Российской Федерации.

Проводимая союзным центром политика шла вразрез с интересами российского политического истеблишмента, поскольку вела к дестабилизации ситуации внутри России. Поэтому после выборов депутатов Верховного Совета РСФСР (весна 1989 г.) и избрания Б. Ельцина председателем российского парламента начался конфликт между СССР и РСФСР, «олицетворявшийся в жестком противоборстве Ельцина и Горбачева»<sup>1</sup>. Это противостояние было вызвано не только политическими интересами Б. Ельцина и его стремлением к власти, но и во многом политико-экономической конкуренцией российского и союзного центров власти. На первый взгляд интересы обоих центров были идентичны: и М. Горбачев, и Б. Ельцин стремились к сохранению территориальной целостности. Однако «удерживание» СССР в прежних границах теми способами, которые предлагали союзные органы управления, неминуемо привело бы к нарушению границ РСФСР. В связи с этим политическое противоборство во многом свелось к «битве за регионы», побе-

---

<sup>1</sup> *Аринин А.Н.* Российская государственность и проблемы федерализма // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. 1997. № 105. С. 8.

ду в которой могла одержать только та сторона, которая предоставит больше полномочий российским автономиям, т. е. национально-территориальным образованиям.

После принятия 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР собственные декларации о суверенитете начали принимать и автономные республики в составе России, однако эти документы автоматически не влекли за собой нарушения территориальной целостности РСФСР и выхода автономий из ее состава. Принятие деклараций, получившее название «парад суверенитетов», отчасти являлось следствием процессов, инициированных на союзном уровне. Частично оно было и результатом политики российского руководства. В августе 1990 г., во время своей поездки в Татарстан и Башкортостан, Б. Ельцин неоднократно предлагал регионам забрать себе столько суверенитета, сколько они в состоянии «переварить».

В середине 1990 г. в РФ была создана конституционная комиссия, основной задачей которой являлась выработка нового Основного Закона республики. Первый проект был представлен уже осенью 1990 г., однако одним из краеугольных вопросов при его обсуждении стало территориальное устройство. Конституционная комиссия предлагала полностью уйти от прежней системы этнического федерализма, создав новые субъекты федерации на основании экономического принципа. Отсутствие консенсуса по этому и другим вопросам отложило принятие нового Основного Закона. Второй вариант Конституции был готов к осени 1991 г., однако и в этом случае предложенные разработчиками идеи о создании равноправных субъектов федерации натолкнулись на серьезное сопротивление, в первую очередь со стороны республик в составе России.

К моменту распада СССР автономные республики обрели намного больше полномочий, чем края, области и города республиканского подчинения Москва и Ленинград. Поэтому элиты этих регионов были заинтересованы не просто в сохранении, но и в дальнейшем развитии системы этнического федерализма. Это имело два важных последствия: во-первых, национальная политика оставалась тесно переплетенной с вопросами территориального устройства государства; во-вторых, «новая» национальная политика мыслилась многими политическими силами как исправление «ошибок прошлого». При этом под «ошибками» в первую очередь понимался «недостаточный» объем политических полномочий для национально-территориальных образований.

Критическое отношение к советской национальной политике привело к своеобразной «эволюции» системы этнического федерализма, когда республики в составе России получали все больший и больший объем полномочий под предлогом соблюдения принципа «права народов на самоопределение». Помимо этого, «исправление ошибок» прошлого привело к принятию в апреле 1991 г. Закона «О реабилитации репрессированных народов». Его субъектами были не граждане, а репрессированные этнические общности, в отношении которых должна была быть восстановлена «историческая справедливость»<sup>1</sup>. Принятие этого закона не только не ослабило напряженности, а, напротив, послужило причиной эскалации «территориальных притязаний со стороны бывших автономий. Более того, между Ингушской Республикой и Северной Осетией вспыхнул вооруженный конфликт»<sup>2</sup>.

В конце 1991 г. российское правительство создало Государственный комитет по делам национальностей (Госкомнац), который в скором времени возглавил В. Тишков. Его позиция в отношении национальной политики сводилась к постепенным «разгосударствливанью» и «деполитизации» этничности. Одной из первоочередных мер, по мнению В. Тишкова, должна была стать отмена записи о национальной принадлежности в официальных документах<sup>3</sup>. Глава Госкомнаца считал необходимым отход от системы этнического федерализма и формирование такого курса национальной политики, при котором в поле зрения органов управления попадала бы вся территория страны, а не только национально-территориальные образования<sup>4</sup>.

Тем не менее позиция Госкомнаца не находила большого числа сторонников. Число же ее противников было в тот момент велико. Именно они оказывали основное влияние на формирование курса национальной политики сразу после распада СССР. Так, в конце 1991 г. российское руководство попыталось «отыграть назад» ряд своих прежних обещаний, данных национально-территориальным

---

<sup>1</sup> *Национальная политика России: история и современность*. М.: Русский мир, 1997. С. 603.

<sup>2</sup> *Казанник А.И.* Правовые проблемы развития межнациональных отношений в России // *Национальная политика в Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции* / В.А. Тишков (ред.). М.: Наука, 1993. С. 163.

<sup>3</sup> *Тишков В.А.* Стратегия и механизмы национальной политики // *Национальная политика в Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции* / В.А. Тишков (ред.). М.: Наука, 1993. С. 15.

<sup>4</sup> Там же. С. 17.

образованиям в ходе борьбы с союзным центром власти. В частности, речь шла о замене прежде предложенного республикам федеративного договора соглашением о разграничении предметов ведения и полномочий между центром и субъектами РФ. Однако познавшие уже «вкус суверенитета» и имевшие в ряде случаев серьезную общественную поддержку в виде националистических движений руководящие органы республик в составе России встали на защиту договора. Две республики – Татарстан и Башкортостан – «решительно выступили за подписание прямого, по существу, межгосударственного договора с РФ», и только четыре республики «согласились подписать вместо Федеративного договора соглашение»<sup>1</sup>.

31 марта 1992 г. Федеративный договор все же был подписан 87 из 89 российских регионов, а его текст был целиком инкорпорирован в действующую на тот момент Конституцию. Под текстом договора отсутствовали подписи руководства двух республик – Татарстана и Чечни. Его содержание стало своеобразным компромиссом между позицией республик, стремящихся нормативно закрепить свой особый статус, и установками общероссийских политических акторов на создание конституционной, а не договорной федерации. Так, суть договора заключалась не в учреждении союзного государства, а в разграничении предметов ведения и полномочий между центральными и региональными органами власти.

Однако договор представлял собой три различных документа, первый из которых был подписан представителями «суверенных республик», второй – представителями краев, областей и городов Москвы и Санкт-Петербурга и третий – представителями автономной области и автономных округов. Каждый из перечисленных договоров отличался по перечню предметов ведения и полномочий, закрепленных за той или иной группой субъектов: наибольшие полномочия получили республики, в меньшем объеме – края, области и города республиканского подчинения<sup>2</sup> и еще меньше полномочий и предметов ведения было закреплено за автономными образованиями. Таким образом, Россия превратилась в асимметричную федерацию.

То, что подписание договора предшествовало принятию новой Конституции, «нанесло значительный ущерб интересам госу-

---

<sup>1</sup> Аринин А.Н. Указ. соч. С. 8.

<sup>2</sup> После принятия поправок к Конституции 9 декабря 1992 г. Москва и Санкт-Петербург получили статус городов федерального значения.

дарственного строительства в России»<sup>1</sup>. По сути, договор нормативно закрепил, во-первых, два различных способа формирования субъектов федерации – национально-территориальный и административно-территориальный, а во-вторых, особый статус республик в составе РФ. Так, в уже третьем проекте Конституции 1992 г. субъектами РФ были названы республики, края, области, автономная область и автономные округа, а также города республиканского подчинения. В тот период центральные политические акторы страны – президент и председатель Верховного Совета – почти не уделяли внимания разработке Основного Закона, от которого напрямую зависел в том числе и курс национальной политики. Парламент был занят внесением многочисленных поправок в существовавший на тот момент Основной Закон, стараясь более четко прописать свои обширные полномочия, и «никакая новая Конституция большинству депутатского корпуса» была уже не нужна. В ее принятии не были заинтересованы и лидеры республик, «которые предпочли ей перманентный торг с федеральным центром за мелкие уступки»<sup>2</sup>.

Тем не менее контуры национальной политики пытались очертить сотрудники Госкомнаца. В. Тишков и его команда в 1992 г. разработали проект Концепции национальной политики РФ. Этот документ исходил из идеи о «незавершенности процесса консолидации россиян как граждан единого государства». Одной из основных задач национальной политики должен был стать «перенос акцента с национально-территориального на национально-культурный принцип организации общественной жизни»<sup>3</sup>. Таким образом, документ предполагал создание и развитие национально-культурных автономий как форм гражданской самоорганизации, посредством которых обеспечивалась бы «свобода этнического самовыражения на групповом и индивидуальном уровнях»<sup>4</sup>.

Параллельно с деятельностью Госкомнаца попытки определения курса национальной политики предпринимал и Совет национальностей Верховного Совета РФ. Им была разработана Концеп-

---

<sup>1</sup> Бызов Л. «Война конституций» и раскол общественного мнения // Конституционный вестник. 1993. № 16. С. 173.

<sup>2</sup> Шаблинский И.Г. Пределы власти. Борьба за российскую Конституционную реформу (1989–1995). М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1997. С. 51.

<sup>3</sup> Национальная политика России... С. 358.

<sup>4</sup> Там же. С. 369.

ция государственной программы национального возрождения народов Российской Федерации, исходившая из идеи развития системы этнического федерализма. В силу того что «взгляды представителей исполнительной и законодательной власти разошлись», Концепция национальной политики так и не была принята<sup>1</sup>. Однако инициатива Совета Национальностей также не была реализована.

Весной 1992 г. в России стали все более четко проявляться противоречия между исполнительной и законодательной ветвями власти на федеральном уровне. Принимаемые парламентом поправки к Конституции 1978 г. «только усиливали хаотичность в построении российской власти, вели к смешению функций отдельных ее институтов и тем самым закладывали возможность конфликта между ними»<sup>2</sup>. И поскольку «обе ветви власти структурно были нацелены на монополию»<sup>3</sup>, началась борьба между президентом и Верховным Советом за максимально широкие полномочия.

Конфликт между ветвями власти был выгоден лидерам республик в составе РФ, оказавшимся в ситуации *tertius gaudens*<sup>4</sup>, поскольку и президент, и Верховный Совет стремились заручиться их поддержкой, чтобы упрочить собственные позиции<sup>5</sup>. Таким образом, национально-территориальные образования получили еще один шанс «развить» систему этнического федерализма теперь в результате противостояния не союзного и российского центров власти, а президента и парламента. В результате во второй половине 1992 г. как в средствах массовой информации, так и в научных изданиях появилось множество материалов, посвященных угрозе распада Российской Федерации. Тем не менее 20 из 21<sup>6</sup> республики были заинтересованы не в реальном суверенитете, а в максимально выгодной для них «федеративной „делке“ по вопросам распределения средств и разделения сфер полномочий»<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Национальная политика России... С. 381.

<sup>2</sup> Шеяцова Л.Ф. Режим Бориса Ельцина. М.: РОССПЭН, 1999. С. 42.

<sup>3</sup> Там же. С. 74.

<sup>4</sup> *Tertius gaudens* (лат.) – букв. «третий радующийся», третье лицо, извлекающее пользу из борьбы двух противников.

<sup>5</sup> Подробнее об этом см.: Ноженко М., Стародубцев А. Одна научная загадка, или почему губернаторы согласились с Президентом // Федерализм и российские регионы. М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2006. С. 55–77.

<sup>6</sup> Речь идет обо всех республиках, за исключением Чечни.

<sup>7</sup> Солник С. «Торг» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового российского государства: 1990–1995 // Политические исследования. 1995. № 6. С. 96.

В марте 1993 г. Госкомнац был преобразован в Государственный комитет РФ по делам федерации и национальностей – Госкомфедерацию, который возглавил С. Шахрай. Само сокращенное название этого комитета указывало на приоритетность проблем федеративного устройства в сфере национальной политики на том этапе государственного строительства. Не случайным являлся и выбор главы комитета: С. Шахрай выступал за договорной процесс как способ разрешения всех противоречий между центром и республиками, считая, что «этническая модель государства, пусть и искусственно созданная, стала фактом»<sup>1</sup>. Поэтому задача комитета должна была сводиться не к изменению сложившейся модели, а к ее бесконфликтному функционированию.

В целом, в период с 1990-го по 1993 г. все попытки отхода от прежней системы этнического федерализма, которые предпринимали как разработчики новой российской Конституции, так и сотрудники Госкомнаца, встречали яростное сопротивление со стороны представителей республик в составе России. Однако новые конфликты – самым острым из которых оказался осетино-ингушский конфликт – и категорический отказ двух республик – Татарстана и Чечни – подписать Федеративный договор выявили опасные стороны существовавшего на тот момент курса национальной политики. Политический кризис 1993 г., в период которого большинство региональных советов, недовольных привилегированным положением национальных республик, поддержали Верховный Совет<sup>2</sup>, стал последним веским аргументом в пользу корректировки существовавшего политического курса.

После издания президентом указа «О поэтапной конституционной реформе в РФ», который «фактически вводил временное президентское правление и означал радикальную ломку всего существующего государственно-политического и конституционного строя»<sup>3</sup>, и штурма Белого дома начались как существенное реформирование федеративной системы, так и изменение курса национальной политики.

---

<sup>1</sup> Шахрай С.М. Федерализм, национальные отношения и местное самоуправление // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Федерализм и международные отношения в современной России». М.: Известия, 1994. С. 9.

<sup>2</sup> Дробижеева Л.М., Аклаев А.Р., Коротеева В.В., Солдатова Г.У. Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х годов. М.: Мысль, 1996. С. 123.

<sup>3</sup> Согрин В.В. Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачева до Путина. М.: Весь мир, 2001. С. 154.



**Попытка прощания с советским прошлым: 1994–1998 гг.**

Принятая в конце 1993 г. Конституция Российской Федерации<sup>1</sup>, с одной стороны, не отменила полностью принципов этнического федерализма. С другой стороны, она заложила основы для формирования концептуально новой национальной политики. Так, были сохранены два способа формирования субъектов федерации – национально-территориальный и административно-территориальный. Своеобразным отголоском «парада суверенитетов» стало признание республик государствами в составе Российской Федерации (ст. 5, п. 2.). Тем не менее Конституция закрепила равноправие всех субъектов (ст. 5, п. 1, 4 и ст. 72, п. 2.). Одним из проявлений этого стало и равное представительство регионов в верхней палате российского парламента – Совете Федерации (ст. 95, п. 2). Текст Федеративного договора не был инкорпорирован в новый Основной Закон, напротив, в Конституции были приведены только общие для всех субъектов положения трех документов. Таким образом, административно-территориальные единицы и автономии формально получили столько же прав, что и республики. Конституция изменила прежний порядок определения и фиксирования этнической принадлежности. В ней сказано: «Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности» (ст. 26, п. 1).

Тем не менее принятие нового Основного Закона не разрешило многих существовавших на тот момент проблем, в том числе и в сфере национальной политики. Так, Конституция не смогла положить конец требованиям расширения экономических и политических прав со стороны республик, обосновывавшимся «правом народов на самоопределение». Такие требования в ряде случаев обладали определенной долей легитимности, поскольку по результатам референдума население восьми российских республик высказалось против новой Конституции<sup>1</sup>. Перечисление всех 89 субъектов федерации в первом пункте 65 статьи Основного Закона не решало проблемы вхождения в правовое поле Чечни и Татарстана. Референдум по принятию Конституции и учредительные выборы в верхнюю и нижнюю палаты федерального парламента вообще не проводились

---

<sup>1</sup> Шевцова Л.Ф. Указ. соч. С. 153.

в Чечне и практически не состоялись в Татарстане<sup>1</sup>. Вопрос с Татарстаном был урегулирован в феврале 1994 г. посредством подписания двустороннего договора между республикой и Российской Федерацией.

Вскоре после этого Президент России Б. Ельцин выступил со своим первым посланием Федеральному собранию «Об укреплении российского государства»<sup>2</sup>. В нем, помимо прочего, были обозначены основные предполагаемые контуры национальной политики. Во-первых, в послании было отмечено, что формирование «национальных» субъектов федерации содержит в себе конфликтный потенциал, однако полный демонтаж системы этнического федерализма на том этапе государственного строительства не представлялся возможным. Тем не менее президент обозначил два основных пути нивелирования негативных эффектов этнического федерализма: понимание нации как согражданства<sup>3</sup>, а также признание источником власти в субъектах федерации всего населения, «независимо от национальности».

Во-вторых, в качестве одного из основных элементов национальной политики было обозначено развитие внутерриториальных автономий. Такие институты мыслились не как замена, а как дополнение к национально-территориальным образованиям. В-третьих, сохранялась тенденция к «исправлению ошибок» советской национальной политики. Так, в качестве одной «из приоритетных задач органов власти всех уровней» было заявлено «преодоление последствий репрессивной национальной политики», одним из проявлений которой было насильственное переселение «многих народов России с родных мест»<sup>4</sup>. В-четвертых, предполагалась поддержка и численно доминирующего этноса – русских. Но речь

---

<sup>1</sup> Референдум не состоялся из-за низкой явки избирателей, которая в целом по республике составила около 14% (при необходимом пороге в 25%). Выборы в Совет Федерации не состоялись по причине отсутствия кандидатов, а из четырех одномандатных округов по выборам в Государственную думу выборы состоялись только в одном округе.

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному собранию «Об укреплении российского государства» // Российская газета от 25.02.94.

<sup>3</sup> Идея «нации как согражданства» потенциально могла привести к отходу от прежнего, советского восприятия нации как «биологической» категории. Начиная с 1993 г. многие высокопоставленные чиновники и политики начали использовать термин «россияне» для обозначения всех граждан государства. В период с 1994-го по 1998 г. предпринимались попытки выработки консолидирующей всех россиян национальной идеи. Однако «биологическое» восприятие нации в тот момент победило «гражданское».

<sup>4</sup> Послание Президента РФ Федеральному собранию «Об укреплении российского государства» // Российская газета от 25.02.94.

в данном случае шла лишь о тех его представителях, которые проживали в национально-территориальных образованиях в составе РФ, где они могли оказаться в качестве дискриминируемого этнического меньшинства. В-пятых, особым пунктом предполагаемой политики должны были стать предотвращение и урегулирование межэтнических конфликтов. Наконец, формирование национальной политики предполагало разработку нескольких нормативных актов, в том числе «о национальных меньшинствах», «о национально-культурной автономии» и «о развитии этнических культур и языков»<sup>1</sup>.

Многие из этих шагов в действительности были реализованы. Однако часть из них так и осталась намерениями российской власти. Одной из наиболее сложных задач в то время оставалось разведение национальной и региональной политик посредством формирования двух автономных политических курсов. Однако действия федеральных органов управления в этом направлении являлись противоречивыми.

В январе 1994 г. Госкомфедерация была преобразована в Миннац – Министерство по делам национальности и региональной политике. Через несколько месяцев Миннац возглавил бывший член комитета Совета Федерации первого созыва по безопасности и обороне Н. Егоров. Его назначение было во многом символичным: Н. Егоров стал депутатом Совета Федерации от Краснодарского края и был избран при поддержке атамана Всекубанского казачьего войска. Таким образом, сторонника поиска компромиссов и договорной политики С. Шахрая сменил выходец из Комитета по безопасности и обороне.

Во время руководства Н. Егоровым Миннацем была начата первая чеченская кампания, целью которой являлось силовое «возвращение» региона в состав Российской Федерации. Изначально президент и правительство планировали проведение засекреченной и краткосрочной военной операции в Чеченской Республике. Однако российские войска, введенные секретным указом Б. Ельцина в провозгласившую свою независимость от РФ Ичкерия,<sup>2</sup> столкнулись с яростным сопротивлением. Действия президента и правительства

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному собранию «Об укреплении российского государства» // Российская газета от 25.02.94.

<sup>2</sup> Чеченская Республика Ичкерия (ЧРИ) – самопровозглашенная республика на части территории бывшей Чечено-Ингушской АССР. Существовала как Чеченская Республика, а затем – Чеченская Республика Ичкерия – с 1992-го по 2000 г., не была признана ни одним государством – членом ООН. Подробнее см. в главе 2.2.

в отношении ЧРИ оказались в центре общественного внимания и вызвали шквал критики со стороны различных политических сил (в том числе депутатов Федерального собрания), средств массовой информации и правозащитных организаций. После захвата заложников в Буденновске в июне 1995 г. Н. Егоров покинул пост главы Миннаца, а заключенные в августе 1996 г. Хасавюртовские соглашения положили конец первой чеченской кампании.

Попытки размежевания региональной и национальной политики предпринимались в первую очередь депутатами Государственной думы. В начале февраля 1995 г. состоялись парламентские слушания, посвященные обсуждению Концепции новой региональной политики<sup>1</sup>. Основными вопросами стали проблемы территориального деления страны, а также вопрос о национально-территориальном представительстве. Представления большинства выступавших сводились к тому, что региональная политика должна быть лишена этнической окраски, и не один субъект федерации не может обладать особыми привилегиями, исходя из способа своего формирования. Однако такая позиция не была в тот момент популярной среди представителей республик в составе РФ.

1996 г. стал во многом знаковым для формирования курса национальной политики в Российской Федерации. В феврале Россия стала членом Совета Европы, взяв на себя несколько обязательств, в том числе ратификацию как Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, так и Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. В июне был принят Федеральный закон «О национально-культурной автономии», а несколькими днями позже была утверждена Концепция государственной национальной политики РФ.

Принятый в 1996 г. Закон «О национально-культурной автономии»<sup>2</sup> исходил из представления, что вопрос культурного развития этнических общностей должен решаться посредством гражданской самоорганизации. Согласно первой принятой версии закона, под национально-культурной автономией (НКА) понималась такая «форма национально-культурного самоопределения», которая представляет

---

<sup>1</sup> Концепция новой региональной политики. Материалы парламентских слушаний 6 февраля 1995 года. М.: Известия, 1995.

<sup>2</sup> Федеральный закон № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» от 17.06.1996.

собой «общественное объединение граждан РФ, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры»<sup>1</sup>. Таким образом, государство, в сферу компетенции которого прежде входило развитие национальных культур, передало часть своих полномочий общественным организациям, что в целом соответствовало «классической» австро-марксистской модели НКА.

Утвержденная указом президента Концепция государственной национальной политики<sup>2</sup> представляла собой эклектичное, во многом противоречивое, а порой и достаточно странное описание существовавших на тот момент представлений о национальной политике. На первый взгляд, разработчики Концепции не пытались сформировать политический курс, который бы размежевал вопросы развития этнических общностей и территориального устройства. Однако в самом тексте документа фактически отсутствовали положения, закрепляющие особый статус национально-территориальных образований. Напротив, одним из основных принципов национальной политики являлось «равноправие всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти».

Национально-культурная автономия, как и в принятом законе, объявлялась одной из форм «национального самоопределения», «позволяющей гражданам Российской Федерации, принадлежащим к различным национальным общностям, в частности малочислен-

---

<sup>1</sup> Здесь приводится определение, данное в первой версии закона. Согласно этому определению, любая этническая общность, даже являющаяся доминирующей на той или иной территории, могла создавать собственные национально-культурные автономии. Однако в 2003 г. в закон были внесены изменения, касающиеся и определения НКА. С этого момента под НКА понимается «форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории (выделено мной. – М. Н.), на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры». Во многом эти изменения были связаны с многочисленными попытками этнических русских зарегистрировать не только региональные, но и федеральные НКА (Кузнецов М. Дискриминация // Независимая газета от 08.02.2001).

<sup>2</sup> Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ № 909 от 15.06.1996.

ным, разрозненно расселенным народам, национальным меньшинствам, решать вопросы сохранения и развития своей самобытности, традиций, языка, культуры, образования». При этом было заявлено, что, «будучи экстерриториальным общественным формированием, национально-культурная автономия не ущемляет прав субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Вопрос о соотечественниках за рубежом, согласно Концепции, входил в список приоритетных задач национальной политики. Наконец, в документе уделялось внимание и этническому большинству – русским. Однако в отличие от послания президента, в котором речь шла о русских, находящихся в ситуации численного меньшинства в ряде регионов, в Концепции вся доминирующая общность была признана объектом национальной политики<sup>2</sup>. Таким образом, Концепция заложила тенденцию к рассмотрению этнического большинства в качестве объекта национальной политики.

Одним из самых главных шагов в отходе от принципов советской национальной политики стало изменение в 1997 г. механизма определения и фиксирования этнической принадлежности. До этого времени 26 статья российской Конституции, формально отменившая обязательную для заполнения графу «национальность» в официальных документах, оставалась практически не замеченной. В России продолжали функционировать прежние механизмы «маркировки» граждан по национальному признаку.

Проблема несоответствия формы официальных документов конституционно закрепленным нормам была решена директивно и произвела эффект разорвавшейся бомбы. Так, в июле 1997 г. вышло постановление правительства<sup>3</sup>, которое утвердило форму паспорта, а также установило сроки проведения паспортной реформы. Новая форма российского паспорта не предполагала наличия графы «национальность».

Официальная отмена «пятого пункта» вызвала многочисленные протесты как политических акторов, так и населения страны. В связи с изъятием графы «национальность» некоторые республики бойкотировали введение паспортов нового образца, выдавая

---

<sup>1</sup> Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ № 909 от 15.06.1996.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ № 828 «Об утверждении положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» от 08.07.1997.

своим гражданам некое подобие основных удостоверений личности, имеющих юридическую силу только на территории этих субъектов федерации. Против отмены записи об этнической принадлежности протестовали не только субъекты федерации, сформированные на основе национально-территориального принципа, но и «русские регионы».

Ответом исполнительной власти РФ на многочисленные протесты по поводу отсутствия графы «национальность» в паспортах явилась не корректировка политического курса, а, напротив, дальнейшее приведение в соответствие официальных документов 26 статье Конституции. Так, одной из основных причин отклонения президентом Закона «Об актах гражданского состояния», прошедшего третье чтение в Государственной думе и одобренного Советом Федерации, стало обязательное фиксирование в свидетельстве о рождении этнической принадлежности родителей. В результате в актах гражданского состояния графа «национальность» осталась, но заполняется она на добровольной основе.

В июне 1998 г. был принят Закон «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств», что сделало Россию полноправным государством – участником конвенции Совета Европы.

Таким образом, в период с 1993-го по 1998 г. российская национальная политика, с одной стороны, продолжала сохранять черты прежнего, советского политического курса. Так, одним из центральных ее элементов оставался этнический федерализм, подразумевающий тесное переплетение вопросов территориального устройства и реализации «права народов на самоопределение». С другой стороны, были предприняты существенные шаги в отходе от советского прошлого. Важными вехами здесь стали принятие закона о национально-культурной автономии и отмена обязательной записи об этнической принадлежности в официальных документах. Вместе с тем наметились и тенденции к формированию новых, особенных черт российской национальной политики. Одной из таких черт стало рассмотрение в качестве объекта национальной политики численно доминирующей в стране этнической общности – русских.

### ***Национальная политика «с обратным знаком»: 1999–2006 гг.***

В конце 1998 г. в Государственную думу был внесен проект Федерального закона «О национально-культурном развитии русского

народа», автором которого являлся Д. Рогозин. Небольшой по объему документ объявлял русский народ, во-первых, государствообразующим, а во-вторых, разделенным. По своей сути этот законопроект был направлен не столько на повышение статуса этнических русских внутри России, сколько на закладывание основ ирредентизма<sup>1</sup>. В это же время Миннац совместно с Комитетом Государственной думы по делам национальностей приступил к разработке Государственной программы национально-культурного развития русского народа. В отличие от законопроекта, направленного в первую очередь на решение «проблемы» разделенной русской нации, программа ставила своей целью закрепление за этническими русскими особого статуса внутри страны.

Идея придания русским статуса «государствообразующего народа» стала весьма популярной в среде политических акторов в тот момент, когда были предприняты существенные шаги отхода от прежней системы этнического федерализма. В 1999 г. началось формирование региональной политики как самостоятельного политического курса, направленного на установление единых правил взаимодействия между федерацией и ее субъектами. Проводимая унификация заключалась в отказе как от признания за республиками права на особые привилегии, так и от «персонификации» отношений «центр – регион». Если раньше ряду субъектов посредством формальных договоров, пересматривающих статьи Конституции, и неформальных договоренностей удалось установить особые отношения с федеральной властью, то теперь центр избрал стратегию равноудаленности от всех регионов.

Осенью 1999 г. на Северном Кавказе началась контртеррористическая операция, положившая конец выполнению Хасавюртовских соглашений, которые откладывали решение вопроса о статусе Чечни до 31 декабря 2001 г. Одним из итогов военных действий стало вхождение республики в состав Российской Федерации, окончательно оформленное посредством принятия в марте 2003 г. региональной Конституции<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Попытки придания особого статуса этническим русским посредством принятия специального нормативного акта не увенчались успехом. Все законопроекты в этой сфере подвергались жесткой критике со стороны различных политических сил. Помимо этого, появление проектов закона «О русском народе» привело к внесению в Государственную думу законопроекта «О татарском народе», подготовленного депутатом Государственной думы Ф. Сафиуллиным.

<sup>2</sup> Подробнее см. в главе 2.2.



В 2000 г., после избрания В. Путина Президентом РФ, федеральный центр предпринял ряд мер, направленных на создание единого правового пространства посредством приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. С этой целью в мае 2000 г. был реорганизован институт полномочного представителя президента. Количество полпредов сократилось до семи человек, представляющих интересы главы государства не в регионах, а в специально образованных федеральных округах. В округа вошли все без исключения субъекты Российской Федерации, что позволило усилить федеральное влияние в республиках<sup>1</sup>. Помимо этого, в 2001 г. в России был принят новый Закон «О политических партиях», запретивший создание политических партий «по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности» (ст. 9, п. 3)<sup>2</sup>.

Параллельно с обозначенными изменениями стали происходить и существенные перемены в области национальной политики. Как и прежде, за реализацию федеративной и национальной политики отвечало одно министерство – Минфедерация. Однако если раньше считалось, что территориальное устройство должно отвечать интересам этнических общностей, то теперь, напротив, национальная политика стала рассматриваться как производная от регионального развития. В результате не только региональная, но и национальная политика стали сводиться к экономическому развитию регионов, что нашло свое отражение в структурном изменении Правительства РФ.

В октябре 2001 г. было расформировано Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политике, а его функции были переданы другим министерствам – МИД, Минэкономразвития и МВД. Официальным обоснованием такого решения являлась низкая эффективность Минфедерации. Ликвидация профильного министерства вызвала бурное обсуждение на прошедшем в конце ноября 2001 г. Гражданском форуме. В итоговом выступлении участников дискуссий о национальной политике РФ прозвучало, что «многие представители народов России, да и некоторые чиновники, ликвидацию Минфедерации восприняли как ликвидацию национальной по-

---

<sup>1</sup> Институт полномочных представителей президента был учрежден после августовского путча 1991 г. Полпреды, в функции которых входил контроль над выполнением органами власти регионов решений федерального центра, работали в краях, областях, автономной области и автономных округах, а также городах Москве и Санкт-Петербурге. В республиках не было полномочных представителей президента.

<sup>2</sup> Федеральный закон № 95-ФЗ «О политических партиях» от 11.07.2001.

литики, а в дальнейшем и ассимиляцию народов»<sup>1</sup>. Поэтому в декабре 2001 г. был введен пост министра без портфеля по национальной политике, в сферу деятельности которого входили вопросы урегулирования межэтнических отношений.

Произошедшее разделение вопросов территориального деления и защиты прав этнических общностей, а также ликвидация профильного министерства тем не менее не свидетельствовали об отказе от проведения в России национальной политики. Во-первых, на рубеже десятилетий были приняты важные правовые акты в сфере защиты коренных малочисленных народов России, начальные шаги в реализации которых пришлось на первую половину 2000-х гг. Целый пакет документов, позволяющих сохранять среду природопользования коренных малочисленных народов, поддерживающих их традиционный уклад и образ жизни, был подготовлен еще в начале 1990-х гг. Но его принятие было невозможно в тот период времени, поскольку существовала опасность, что прецедент защиты этих общностей положит начало целой череде требований такой же поддержки со стороны других этносов. Однако последовательный отход от системы этнического федерализма позволил принять такие нормативные акты, как законы «О гарантиях прав коренных и малочисленных народов РФ», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» и «О территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока».

Во-вторых, в период с 2000-го по 2003 г. Россия прошла первый цикл мониторинга выполнения положений Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, а в 2005–2006 гг. и второй цикл. В начале 2001 г. Россия подписала Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств<sup>2</sup>, однако реальной работы по подготовке к ратификации хартии в тот момент начато не было.

Несмотря на отсутствие в этот момент профильного министерства, отвечавшего за проведение национальной политики, инициатором подавляющего большинства законопроектов выступали депутаты Государственной думы. Парламентарии приняли решение о разработке рамочного закона. Проект закона «Об осно-

---

<sup>1</sup> Материалы Гражданского форума. Неофициальная стенограмма заключительного пленарного заседания. <http://www.owl.ru/ngoforum/d09.html>.

<sup>2</sup> Распоряжение Президента Российской Федерации № 90-рп «О подписании Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств» от 22.02.2001.

вах государственной национальной политики Российской Федерации» 2003 г. представлял собой объемный документ, состоявший из 11 глав и 34 статей. В документе национальная политика признавалась «составной частью политики государства по укреплению безопасности Российской Федерации», и под ней понималась деятельность органов власти всех уровней по «обеспечению национального развития народов Российской Федерации, согласования государственных интересов и национальных интересов народов Российской Федерации, единства и целостности Российской Федерации» (ст. 1). Среди основных целей национальной политики были заявлены «обеспечение единства и целостности Российской Федерации» и «дальнейшее развитие и совершенствование федеративного устройства» (ст. 2), т. е. сохранение взаимосвязи между вопросами территориального устройства и правами этнических общностей. Несколько положений законопроекта были посвящены «русскому народу», который был признан «опорой российской государственности» и несущим «основную ответственность за развитие и обеспечение благополучия и процветания Российского государства» (ст. 15). В качестве одного из принципов национальной политики было заявлено признание «объединяющей роли русского народа, его языка и культуры в российском обществе» (ст. 3).

В конце 2004 г. ряд депутатов Государственной думы внесли на рассмотрение нижней палаты российского парламента проект федерального закона «О репатриации в Россию русских и представителей других коренных народов России»<sup>1</sup>. Этот очень короткий документ представлял собой причудливый симбиоз панславянских воззрений и представлений о «многонациональном российском народе». В отличие от некоторых версий законопроекта о русском народе, в этом документе «воссоединение разделенного народа» должно было осуществляться не посредством реализации ирредентистского проекта, а через «возвращение» на «историческую родину».

В то время, когда парламентарии пытались сформулировать принципы национальной политики, исполнительная ветвь власти продолжала разрушать систему этнического федерализма. В 2003 г. был начат процесс сокращения числа многоуровневых

---

<sup>1</sup> Проект Федерального закона № 90759-4 «О репатриации в Россию русских и представителей других коренных народов России». Паспорт законопроекта и его текст доступны на [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

государственно-территориальных образований, декларируемой целью которого являлось экономическое выравнивание регионов. Пионерами в области реализации Закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта РФ» стали Пермская область и входивший в ее состав Коми-Пермяцкий автономный округ. К концу 2009 г. в составе Российской Федерации из десяти осталось только четыре автономных округа.

После трагических событий в Беслане произошло очередное усиление вертикали власти посредством отмены прямого избрания глав российских регионов и наделения Президента РФ правом роспуска региональных парламентов. Осенью 2004 г. в системе российских органов исполнительной власти появилось Министерство регионального развития (Минрегион). Главной задачей этой структуры являлось налаживание эффективного территориального планирования. Однако одной из функций министерства стало и формирование курса национальной политики.

Вторая версия проекта закона «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации» была представлена на обсуждение в начале 2006 г. Новый вариант законопроекта отличался от своего предшественника существенно меньшим объемом. Однако в октябре 2006 г., после «очередного витка публичных обсуждений», текст законопроекта опять претерпел серьезные изменения. В новой редакции этот документ получил название «Об основах государственной политики в сфере межэтнических отношений»<sup>1</sup>. Среди основных целей политики в сфере межэтнических отношений было заявлено создание условий для утверждения общегражданской идентичности (ст. 5, п. 1). Сама политика должна была строиться на принципах «укрепления государственной, территориальной целостности и единства Российской Федерации» и «сплочения граждан Российской Федерации как единой общности на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина, независимо от национальной и религиозной принадлежности, языка и культуры каждого» (ст. 5, п. 2). Во многом «именно из-за попыток „расставания“ с советским этнофедеративным опытом и акцентирования идеи „политической нации“ этот документ получил множество негативных оценок от политических и государст-

---

<sup>1</sup> Зверева Г. Как «нас» теперь называть? Формулы коллективной самоидентификации в современной России // Вестник общественного мнения. 2009. № 1 (99). С. 74.

венных деятелей федерального и регионального уровней и в итоге снова был отложен»<sup>1</sup>.

В целом, период с 1999-го по 2006 г. характеризовался стремлением придать этническим русским статус «государствообразующей» общности, что позволяет охарактеризовать национальную политику того времени как политику «с обратным знаком». Вместе с тем с середины 2000-х гг. наметилась и тенденция к внедрению во внутрисоветский политический дискурс представления о нации как общности россиян. Однако отличительной чертой нового периода, по сравнению с ситуацией второй половины 1990-х гг., стали попытки объявления этнических русских «ядром» российской нации. До этого главным элементом национального строительства являлось согражданство.

В это время формирование политического курса было сильно затруднено сначала отсутствием «профильного» министерства в структуре федеральных органов исполнительной власти, а затем «периферийного» положения вопросов национальной политики в деятельности Минрегиона. В связи с этим главную роль в попытках формулирования курса национальной политики играли парламентарии. Однако все депутатские законодательные инициативы так и не были реализованы.

Несмотря на то что Совет Европы в целом признавал выполнение Россией своих обязательств в деле защиты национальных меньшинств<sup>2</sup>, существенного эффекта на курс национальной политики ратификация Рамочной конвенции не оказала. Таким образом, к концу первого десятилетия XXI в. Россия подошла без четкого курса национальной политики, с одной стороны, но все же с наличием некоторых международных обязательств – с другой.

### *Попытка национальной консолидации: с 2007 г.*

Национальная политика в период с 2007-го по 2019 г. претерпела ряд существенных изменений. После длительного перерыва в законодательской деятельности были приняты действующие на данный момент базовые нормативные акты, определяющие основные векторы политического курса. Сформировавшаяся за предыдущие годы тенденция рассмотрения «русского народа» как государствооб-

---

<sup>1</sup> Зверева Г. Указ. соч. С. 75.

<sup>2</sup> Подробнее об этом речь пойдет далее.

разующего этноса нашла свое отражение не только в законодательстве, но и в «программных» статьях и речах первых лиц государства. В конце 2000-х гг. во внутривластный дискурс вновь стало активно входить понятие «российская нация», трактуемое теперь в «цивилизационном» ключе. Так, российская нация была объявлена «полиэтнической цивилизацией», стержнем которой являются русский народ, русский язык и русская культура. При этом считается, что культуры других «коренных» этносов России также внесли свой весомый вклад в формирование уникального «цивилизационного кода». В связи с этим национальная политика стала позиционироваться не как политика государства в отношении численно не доминирующих этнических общностей, а как политический курс, направленный на «укрепление» российской нации. Фактически единственными группами населения, в отношении которых государство продолжало заявлять о своих обязательствах по защите и поддержке не только в культурной, но и в социально-экономической сферах, оставались коренные малочисленные народы.

В течение 2007 г. происходило обсуждение и согласование проекта закона «Об основах государственной политики в сфере межэтнических отношений». Несмотря на то что последняя версия документа стала результатом уступок «титовым» этносам российских республик (начиная с замены национальной политики на политику в сфере межэтнических отношений и заканчивая отказом от определения «русского народа» как государствообразующего), она по-прежнему не устраивала национально-территориальные образования. В связи с этим принятие закона в очередной раз было отложено.

В феврале 2009 г. распоряжением Правительства РФ была утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Востока Российской Федерации<sup>1</sup>. В тексте этого документа давалось пояснение термина «коренные народы», к которым были отнесены этнические общности, сложившиеся «на протяжении веков» на территории России и сыгравшие «историческую роль в формировании российского государства». В качестве главной цели принятия документа было заявлено «создание в Российской Федерации условий для формирования устойчивого развития малочисленных народов Севера на основе укрепления их социально-экономического потенциала при сохранении исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей этих народов».

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ № 132-р от 04.02.2009.

В то же время Российская Федерация не только продолжала, но и интенсифицировала взаимодействие с европейскими структурами в сфере защиты прав меньшинств. В 2009–2012 гг. Россия в очередной раз активизировала свои усилия по подготовке к ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Одновременно с этим государство проходило третий цикл мониторинга выполнения положений Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Таким образом, в самом начале 2010-х гг. Российская Федерация демонстрировала «внешнему миру» готовность к сотрудничеству с европейскими институтами и к выполнению своих международных обязательств в сфере защиты меньшинств. Однако во внутривластном дискурсе все более отчетливо стала проявляться тенденция к формированию российской нации, что повлекло за собой пересмотр прежнего восприятия национальной политики.

Контуры нового взгляда на российскую нацию четко обозначились в «программной» статье В. Путина «Россия: национальный вопрос»<sup>1</sup>, опубликованной в конце января 2012 г. В ней президент назвал Россию многонациональным государством, «в котором постоянно шел процесс взаимного привыкания, взаимного проникновения, смешивания народов». По его мнению, «стержнем» возникшей в стране «цивилизации» являются русский народ и русская культура. В связи с этим, по словам В. Путина, необходимым было принятие стратегии национальной политики, основанной на «гражданском патриотизме». Помимо этого, он выступил с инициативой создания специальной структуры, отвечающей «за вопросы национального развития, межнационального благополучия, взаимодействия этносов». Такая структура, с точки зрения президента, должна была представлять собой не «стандартное ведомство», а коллегиальный орган, взаимодействующий как с ним, так и с руководством правительства.

В июне 2012 г. был создан прообраз такого органа – Совет по межнациональным отношениям. А в декабре этого же года вместо рамочного федерального закона была принята Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. Указ Президента РФ, утверждающий текст Стратегии, отменил действовавшую до этого Концепцию национальной политики. В Стратегии<sup>2</sup> было заявлено, что ее основными задачами являются «обеспечение

<sup>1</sup> Путин В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета от 23.01.2012.

<sup>2</sup> Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. Утверждена Указом Президента № 1666 от 19.12.2012.

интересов государства», «укрепление государственного единства и целостности России», а также «сочетание общероссийских интересов и интересов народов России» (разд. I, п. 1). Таким образом, Стратегия ставила во главу угла государственные интересы, а не потребности этнических общностей. В то же время в качестве основных «вопросов» политики были указаны сохранение и развитие культур и языков народов РФ, обеспечение прав коренных малочисленных народов и национальных меньшинств и поддержка соотечественников за рубежом.

Особое внимание в документе, как и в последних версиях законопроекта о национальной политике, было уделено «русскому народу», который был назван «системообразующим ядром» российского государства. В Стратегии присутствовало и понятие «российская нация», в качестве главного «достояния» которой было обозначено «многообразие национального (этнического) состава и религиозной принадлежности населения России» (разд. II, п. 12). Первым номером в списке целей национальной политики значилось «упрочение российской нации» (разд. III, п. 17). Одним из направлений деятельности органов государственной власти и муниципалитетов в сфере национальной политики являлось «создание государственных и муниципальных систем мониторинга состояния межэтнических отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций» (разд. III, п. 21(в)).

В соответствии с прописанными в Стратегии механизмами ее реализации в июле 2013 г. распоряжением Правительства РФ был утвержден План мероприятий на 2013–2015 гг.<sup>1</sup> Согласно Плану, основная ответственность за реализацию положений Стратегии была возложена на Минрегион. Министерство при участии других структур и институтов должно было к третьему кварталу 2013 г. разработать и «обеспечить принятие» федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 гг.)». Запланирована была и разработка «модельной региональной программы по гармонизации межнациональных отношений и укреплению российской нации». Другими важными мероприятиями должны были стать «мониторинг обращений граждан о фактах нарушений принципа равноправия», а также «сопровождение и создание системы

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1226-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2013–2015 гг. Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.» от 15.07.13.



мониторинга состояния межнациональных конфликтов и раннего предупреждения межнациональных конфликтов».

Собственно, к сфере национальной политики в утвержденном правительством Плане относились «реализация комплексного плана мероприятий по социально-экономическому и этнокультурному развитию цыган в РФ», а также ряд мероприятий, направленных на организацию медицинской помощи коренным малочисленным народам. Помимо этого, документ предполагал разработку и утверждение «комплексов мер по сохранению и пропаганде традиционной культуры, обеспечению традиционного образа жизни, сохранению исконной среды обитания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов».

В соответствии с Планом мероприятий в августе 2013 г. была принята федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 гг.)». В документе подчеркивалось, что укрепление единства не означает нивелирования этнокультурного многообразия, которое является для России «ее конкурентным преимуществом» и «необходимым элементом... международного имиджа». В то же время «управление этнокультурным многообразием» было названо «серьезным вызовом и системной задачей». Таким образом, программа предполагала создание условий для укрепления российской нации, с одной стороны, и решение проблем «в сфере государственной национальной политики и этнокультурного развития» – с другой.

В Программе Россия объявлялась полиэтническим государством с «этнической (русской) и религиозной (православной) доминантами». «Единая нация» должна была «укрепляться» вокруг русской культуры, языка и православия при одновременном «развитии» всех населяющих страну этносов, включая численно доминирующий.

В своей «крымской речи», произнесенной 18 марта 2014 г., В. Путин объединил идею схожести полиэтнического Крыма с Россией, с одной стороны, и представления об этнических русских как «разделенной нации» – с другой<sup>1</sup>. Он заявил, что Крым представляет собой «уникальный сплав культур и традиций разных народов», что делает его похожим «на большую Россию, где в течение веков не исчез, не растворился ни один этнос». Президентская «легитимация» присоединения Крыма к России базировалась на

---

<sup>1</sup> Обращение Президента Российской Федерации. 18.03.2014 // Президент России. Официальный сайт. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/20603>.

двух элементах: на «уникальности культурного сплава» как отличительной «русской» черте и на воссоединении «разделенного русского народа». И если первый из указанных элементов к началу 2014 г. уже стал в России своего рода «магистральным направлением» для внутривластной повестки, то представление о «разделенном русском народе» впервые было озвучено первым лицом государства. До этого все «ирредентистские проекты» объявлялись противоречащими российским законам и в лучшем случае выносились на обсуждение в рамках парламентских слушаний в стенах Государственной думы.

В течение 2014–2015 гг. произошли и изменения в федеральных структурах органов исполнительной власти, отвечающих за национальную политику в государстве. В начале сентября 2014 г. было ликвидировано Министерство регионального развития. Функции Минрегиона были переданы другим структурам, в частности, за вопросы «по выработке и реализации государственной национальной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации, реализации этнокультурных потребностей граждан» стало отвечать Министерство культуры<sup>1</sup>. Однако весной 2015 г. было создано Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН)<sup>2</sup>. Агентство было наделено теми полномочиями в сфере национальной политики, которые после ликвидации Минрегиона были переданы Министерству культуры<sup>3</sup>. Глава ФАДН И. Баринов заявил в СМИ, что новая структура должна в первую очередь сформировать «полноценную многоуровневую систему прогнозирования, мониторинга, анализа межнациональных и межконфессиональных конфликтов»<sup>4</sup>.

В конце 2015 г. был принят План мероприятий по реализации в 2016–2018 гг. Стратегии государственной национальной политики

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» от 08.09.2014.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» от 31.03.2015.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ № 369 «О передаче Федеральному агентству по делам национальностей полномочий Министерства культуры» от 18.04.2015.

<sup>4</sup> *Кривякина Е.* В России создадут систему прогнозирования национальных конфликтов // Комсомольская правда от 29.07.2015.

РФ до 2025 г.<sup>1</sup> В новом Плане, как и в предыдущем аналогичном документе, основной упор был сделан на «укрепление государственного единства» и «формирование общероссийского гражданского самосознания». Укрепления «единства и духовной общности многонационального народа РФ» планировалось достичь в первую очередь посредством содействия проведению торжественных мероприятий, приуроченных к памятным датам (например, к Международному дню родного языка, Дню славянской письменности и культуры, Дню народного единства). ФАДН, согласно Плану, являлся ответственным за «совершенствование государственного управления» в сфере национальной политики.

Одним из следствий восприятия российской нации как цивилизации с русским культурным ядром стала активная поддержка русского языка. Согласно Закону «Об образовании в Российской Федерации»<sup>2</sup>, в республиках обучение в государственных и муниципальных образовательных учреждениях может осуществляться на государственных языках этих субъектов РФ<sup>3</sup>. Однако при этом такое обучение не должно «осуществляться в ущерб преподаванию и изучению государственного языка Российской Федерации» (ст. 14, п. 3). Закон закрепляет за гражданами России право на получение дошкольного и общего образования на родном языке, а также право на изучение родного языка (ст. 14, п. 4). В то же время введение русского языка в качестве обязательного предмета при сдаче ЕГЭ способствовало сокращению числа школьников, проходивших обучение на своем родном языке, отличном от русского. Согласно официальной статистике, в 2015 г. численность обучающихся в средних образовательных учреждениях на «национальных» языках сократилась в 1,6 раза по сравнению с аналогичным показателем 2007 г.<sup>4</sup> В 2017 г., выступая на заседании Совета по межнациональным отношениям в Йошкар-Оле,

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ № 2648-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016–2018 годах Стратегии государственной национальной политики РФ до 2025 года» от 23.12.2015.

<sup>2</sup> Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012.

<sup>3</sup> Как правило, в республиках в составе РФ государственными языками, помимо русского, являются языки «титульных» этносов. Исключение составляет Карелия, где единственным государственным языком является русский.

<sup>4</sup> *Bowring B. Minority Language Rights in the Russian Federation: The End of a Long Tradition? // The Palgrave Handbook of Minority Languages and Communities. Palgrave Macmillan, 2018. P. 87.*

В. Путин заявил о том, что все российские граждане должны изучать русский язык, но изучение государственных языков республик для этнических русских, проживающих в этих субъектах РФ, не должно быть обязательным<sup>1</sup>.

В 2016 г. была озвучена идея принятия закона о российской нации как рамочного федерального нормативного акта в сфере национальной политики. Однако процесс подготовки такого законопроекта встретил критику со стороны представителей республик в составе РФ. В результате в 2017 г. было предложено переименовать разрабатываемый нормативный акт в «Об основах государственной национальной политики»<sup>2</sup>. Однако и этот закон в итоге не был принят. Вместо него указом президента были внесены значительные изменения в действовавшую Стратегию государственной национальной политики.

Согласно принятым изменениям, Стратегия является «документом стратегического планирования в сфере национальной безопасности Российской Федерации», разработанным «в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности Российской Федерации, сохранения этнокультурной самобытности ее народов»<sup>3</sup>.

В качестве приоритетов национальной политики были заявлены: (1) укрепление гражданского единства и сохранение самобытности российской нации; (2) сохранение этнокультурного и языкового многообразия; (3) сохранение русского языка как государственного и межнационального общения; (4) профилактика экстремизма и предотвращение конфликтов; (5) соблюдение прав коренных малочисленных народов; (6) поддержка зарубежных соотечественников и др. При этом было закреплено, что «этнокультурное и языковое многообразие Российской Федерации защищено государством». В обновленной Стратегии было зафиксировано, что «в государственной системе образования используется 105 языков, из них 24 – в качестве языка обучения, 81 – в качестве учебного предмета». В то же время изменения были направлены на очередное закрепление особой роли русских. В частности, было прописано: «Общероссийская гражданская идентичность основана

---

<sup>1</sup> *Bowring B.* Op. cit. P. 90.

<sup>2</sup> *Казарновский П.* Закон о российской нации переименовали из-за «неготовности общества» // РБК. 07.03.2017. <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/58be037c9a7947ec1775ca3e>.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666» от 06.12.2018.

на сохранении русской культурной доминанты, присущей всем народам, населяющим Российскую Федерацию».

Для реализации обновленной Стратегии был принят очередной План мероприятий на 2019–2021 гг., контроль над выполнением которого возложен на ФАДН<sup>1</sup>. Два мероприятия, предусмотренных Планом, направлены на обеспечение равенства российских граждан (мониторинги обращений граждан и материалов СМИ о нарушении принципов равенства в трудовой сфере). Еще несколько мероприятий, в числе которых развитие этнографического туризма, мониторинг реализации региональных программ поддержки этнокультурного развития, реализация мероприятий по социально-экономическому и этнокультурному развитию цыган и мониторинг мер поддержки коренных малочисленных народов, должны способствовать «гармонизации межнациональных отношений».

Ряд мероприятий направлен на поддержку русского языка, социальную и культурную адаптацию иностранных граждан и их интеграцию в российское общество. Немало мероприятий в рамках Плана имеют своей целью «совершенствование системы государственного управления» в сфере национальной политики, включая ежегодные совещания в регионах по укреплению российской нации, мониторинг межнациональных и межконфессиональных отношений с целью раннего предупреждения конфликтов, проверку деятельности общественных объединений для выявления фактов проявления экстремизма и др. Отдельный раздел Плана посвящен мероприятиям по «совершенствованию взаимодействия» органов государственной власти и МСУ с институтами гражданского общества. В частности, в этом разделе прописано привлечение к работе в общественных советах представителей этнокультурных общественных объединений и религиозных организаций и поддержка социально ориентированных НКО.

Наконец, последний раздел «Использование возможностей и механизмов международного сотрудничества при реализации государственной национальной политики» содержит преимущественно мероприятия, направленные на поддержку зарубежных соотечественников. Ни одно мероприятие раздела не касается выполнения Россией своих международных обязательств в сфере защиты меньшинств. В то же время указано, что План предполагает «оказание

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации № 2985-р «О плане мероприятий по реализации в 2019–2021 гг. Стратегии государственной национальной политики РФ до 2025 года» от 28.12.2018.

содействия участию представителей российских этнокультурных, общественных и религиозных объединений в международных мероприятиях для привлечения внимания зарубежной общественности к положительному опыту Российской Федерации в сфере межнациональных и межрелигиозных отношений».

Таким образом, национальная политика в современной России представляет собой, скорее, не систему мер государственной поддержки численно не доминирующих этнических общностей, а политический курс, направленный преимущественно на «укрепление» национального единства. Фактически единственными группами населения, в отношении которых государство продолжает заявлять о своих обязательствах по защите и поддержке не только в культурной, но и в социально-экономической сфере, остаются коренные малочисленные народы и цыгане. Однако здесь прослеживается патерналистское отношение. Поддержка этих общностей осуществляется скорее не с целью сохранения их идентичности и самобытности, а для унификации населения, для «подтягивания» этих общностей до «среднероссийского уровня». При этом доминирующим в сфере выстраивания отношений между этническим большинством и численно не доминирующими этносами является дискурс безопасности, о чем свидетельствуют в том числе отнесение действующей Стратегии национальной политики к документу стратегического планирования в сфере национальной безопасности и деятельность ФАДН, направленная преимущественно на предупреждение конфликтов и выявление экстремизма.

## **Представления о национальных меньшинствах в России**

Система этнического федерализма, направленная на поддержку только тех этносов, которые имели свои национально-территориальные образования, долгое время не позволяла развиваться в России представлениям о национальных меньшинствах. «Титульные национальности» не подпадали под определение «меньшинство», а другие этнические общности оказывались, по сути, вне поля зрения национальной политики. Определенные изменения наметились лишь в конце 1989 г., когда сначала КПСС в своей программе, а затем и представители академической сферы заговорили о правах тех граждан, которые проживали вне «своих» национально-территориальных образований или же не имели таковых в границах СССР. Например, М. Губогло призвал как научное сообщество, так и политических акторов обратить внимание на положение «нацио-

нальных групп и меньшинств» в Советском Союзе. Под «национальными группами» он понимал «те 55 млн человек, которые проживают за пределами своих национально-государственных образований», а под «меньшинствами» – 7 млн человек, вообще не имеющих своих национально-государственных образований<sup>1</sup>. По словам М. Губогло, фактически каждый пятый гражданин СССР являлся представителем либо определенной «национальной группы», либо «меньшинства». Однако советская национальная политика, по сути, оставляла без внимания эту существенную часть населения страны. Поэтому, по его мнению, на повестку дня должен быть выдвинут вопрос о национальных группах и меньшинствах<sup>2</sup>.

В апреле 1990 г. был принят Закон СССР «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР». Этот нормативный акт в соответствии с советскими традициями предполагал создание национально-территориальных образований различного уровня. Другими словами, развитие меньшинств по-прежнему было неразрывно связано с наделением их территориальной автономией.

Вопрос о меньшинствах вновь был поднят уже в постсоветской России весной 1993 г., когда Верховный Совет подготовил проект закона о национальных меньшинствах. Под последними в документе понималась «часть народа, проживающая за пределами его национально-государственного или в инациональной среде, сохранившая национальное самосознание, язык, культуру, традиции и другие этнические особенности этого народа». Помимо этого, к меньшинствам причислялись и этнические группы, являвшиеся «частью народа», не имеющего «своего национально-государственного или национально-территориального образования как в составе РФ, так и за ее пределами»<sup>3</sup>. Таким образом, для признания той или иной этнической группы «меньшинством» необходимым было наличие более крупной общности, частью которой эта группа бы являлась. Такое понимание термина «национальное меньшинство», с одной стороны, было близко к тому, что доминировало в межвоенной Европе. С дру-

---

<sup>1</sup> Губогло М.Н. Национальные группы и меньшинства в системе межнациональных отношений в СССР // Советская этнография. 1989. № 1. С. 27.

<sup>2</sup> Там же. С. 27, 28.

<sup>3</sup> Стенограмма парламентских слушаний // О проекте Федерального закона «О защите прав национальных меньшинств». Материалы парламентских слушаний 20 июня 1995 г. М.: Известия, 1996. С. 8.

гой стороны, оно во многом опиралось на представления о меньшинствах, которые сложились в СССР в конце 1980-х гг. в результате критического анализа советской национальной политики. Так, авторы законопроекта отнесли к меньшинствам таких жителей российских регионов, которые не являются представителями «титულных» этносов этих субъектов федерации.

Параллельно с Верховным Советом свой проект закона о национальных меньшинствах готовил и Госкомфедерации. Однако в скором времени комитет принял решение о включении основных положений законопроекта о национальных меньшинствах в текст другого готовящегося закона – о национально-культурной автономии. Эти законодательные инициативы Верховного Совета и Госкомфедерации так и не были реализованы. Тем не менее попытки принятия нормативных актов, защищающих права меньшинств, еще несколько раз предпринимались в Российской Федерации.

В сентябре 1994 г. по инициативе России страны – участницы СНГ подписали Конвенцию об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В статье 1 этой Конвенции было дано определение «лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам», под которыми понимались «лица, постоянно проживающие на территории одной Договаривающейся Стороны и имеющие ее гражданство, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населения данной Договаривающейся Стороны»<sup>1</sup>. При этом в статье 2 было сказано, что «принадлежность к национальному меньшинству является вопросом индивидуального выбора заинтересованного лица». В сентябре 1995 г. Президент РФ вынес Конвенцию на ратификацию. Однако Государственная дума отклонила проект о ее ратификации<sup>2</sup>, возможно, по причине подготовки собственного законопроекта, в котором содержалось принципиально иное представление о национальных меньшинствах.

Осенью 1995 г. инициативная группа депутатов Госдумы представила на парламентских слушаниях проект закона «О защите прав национальных меньшинств». По словам разработчиков, основной

---

<sup>1</sup> Конвенция стран СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

<sup>2</sup> На настоящий момент Конвенция ратифицирована пятью странами – участницами СНГ: Белоруссией, Азербайджаном, Арменией, Таджикистаном и Киргизией. Несмотря на то что Российская Федерация выступила инициатором принятия Конвенции, она ее так и не ратифицировала.



причиной появления законопроекта являлась подготовка к вступлению России в Совет Европы<sup>1</sup>.

Статья 1 законопроекта гласила: «Национальным меньшинством признается этническая общность, состоящая из граждан РФ, проживающих компактно или дисперсно на ее территории за пределами своего национально-государственного или национально-территориального образования, а также не имеющая таких и отличающаяся от титульного и остального населения<sup>2</sup> языком, самобытной культурой, объединяемая общим самоназванием и единым национальным самосознанием»<sup>3</sup>. Проясняя данное определение, разработчики законопроекта отмечали, что национальное меньшинство – «это не малая в сравнении с остальным населением этногруппа, а прежде всего часть другого этноса, живущая в иной этносреде»<sup>4</sup>.

При этом численность той или иной этнической общности в определенном российском регионе не играла существенной роли. Главным критерием для признания общности меньшинством являлось место ее проживания. Например, башкиры в Башкортостане, являясь только третьей по численности группой населения, не могли быть признаны меньшинством, поскольку проживали в «своей» республике. Однако татары в том же Башкортостане, превосходящие по численности представителей «титульного населения», могли получить этот статус. В соответствии с такой логикой к национальным меньшинствам не могли быть причислены и проживающие на «своих исконных землях» коренные малочисленные народы. Однако при определенных условиях численность этнической общности все же имела значение. Разработчики законопроекта считали, например, что в ряде регионов этнические русские могут быть причислены к национальному меньшинству. По их мнению, в регионах, где русские составляют численное меньшинство, был «недопустим двойной стандарт»<sup>5</sup>.

Основные замечания по поводу такого представления о национальных меньшинствах сводились к трем моментам. Во-

---

<sup>1</sup> *Стенограмма...* С. 28.

<sup>2</sup> По задумке авторов законопроекта понятие «остальное население» должно было применяться для описания населения административно-территориальных образований, не имеющих «титульного» этноса.

<sup>3</sup> *Стенограмма...* С. 11.

<sup>4</sup> Там же. С. 9.

<sup>5</sup> Там же. С. 10.

первых, критика была высказана по поводу использования термина «титульное население», отсутствовавшее в российском законодательстве. Во-вторых, некоторые участники парламентских слушаний считали опасным причисление этнических русских к национальным меньшинствам. Наконец, нарекания вызвал и тот факт, что в центре внимания в документе находилась не личность, а группа. В отличие от той же Конвенции стран СНГ, которая давала определение «лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам», законопроект был ориентирован на защиту исключительно групповых прав, что шло вразрез с «позицией международного права», а также с Конституцией РФ<sup>1</sup>.

Подготовленный рабочей группой документ предполагал получение национальным меньшинством «пропорционально своей численности государственной, финансовой и иной материальной помощи»<sup>2</sup>. Помимо этого, национальные меньшинства наделялись правом на создание либо своего национально-территориального образования (в случае компактного проживания), либо национально-культурного объединения (в случае, если они проживали дисперсно)<sup>3</sup>. Оба положения законопроекта – получение материальной помощи «пропорционально численности» и возможность создания собственной территориальной автономии – также подверглись критике в ходе обсуждения. Так, за основу определения размера материальной помощи предлагалось брать не численность меньшинства, а «реальное состояние группы» и ее «жизненные условия». Возможность создания меньшинствами собственных территориальных автономий критиковалась за очередную фрагментацию политического пространства страны<sup>4</sup>.

Несмотря на то что проект закона в целом был одобрен участниками парламентских слушаний, этот нормативный акт так и не был принят. Вплоть до мая 1998 г. в документ вносились многочисленные изменения, связанные с корректировкой его названия, определением понятия «национальное меньшинство», а также с объемом прав, которые закреплялись за этническими группами, признаваемыми меньшинствами. В результате законопроект был отклонен депутатами Государст-

---

<sup>1</sup> *Стенограмма...* С. 12–14.

<sup>2</sup> Там же. С. 24.

<sup>3</sup> Там же. С. 10.

<sup>4</sup> Там же. С. 24, 16.

венной думы в первом чтении<sup>1</sup>, что положило конец попыткам принятия специального закона о национальных меньшинствах, содержащего определение таких групп населения. Однако это не помешало России проходить циклы мониторинга выполнения положений Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Совета Европы.

### **Выполнение Россией международных обязательств в сфере защиты национальных меньшинств**

В 1996 г. Россия стала членом Совета Европы, что повлекло за собой необходимость подписания и ратификации двух основных международных документов – Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Рамочная конвенция была не только подписана, но и ратифицирована Российской Федерацией. Напротив, Хартия пока так и остается лишь подписанным, но не ратифицированным документом.

#### ***Прохождение Россией циклов мониторинга по выполнению положений Рамочной конвенции<sup>2</sup>***

##### *Первый цикл мониторинга*

В начале марта 2000 г. был представлен российский доклад<sup>3</sup>, подготовленный не Минфедерации, а МИД при участии других правительственных структур и государственных институтов. Указывая на отсутствие в России нормативно закреплённого определения «национального меньшинства», авторы документа решили опираться на существующую в стране «практику». К «классическим» национальным меньшинствам в докладе были отнесены «титульные этносы» других стран – азербайджанцы, армяне, белорусы, греки, грузины и т. д. Всего, по мнению составителей отчета, в России проживали 23 такие общности. Также к меньшинствам в России были причислены «народы, сложившиеся исторически», которых можно назвать «коренными». Помимо этого, под это определение подпали и «этнические группы относительно более позднего происхождения, чьи „материнские“ этносы проживают за пределами РФ, а также не имеющие государственных

<sup>1</sup> Постановление ГД ФС РФ № 2487/1-II ГД «О проекте Федерального закона „О национальных меньшинствах в Российской Федерации“» от 20.05.1998.

<sup>2</sup> Подробнее о процедуре мониторинга см. в главе 1.1.

<sup>3</sup> Доклад Российской Федерации о выполнении положений Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств от 08.03.2000. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680008b141>.

образований вообще». По сути, Россия ушла от прямого определения понятия «национальное меньшинство», отметив, однако, что меньшинства составляют около 20% населения страны.

В целом текст доклада был весьма фрагментированным. По некоторым статьям Рамочной конвенции давались достаточно убедительные ответы. При описании выполнения положений других статей приводился список малозначимых для понимания общей ситуации фактов. Закон 1996 г. «О национально-культурной автономии» был представлен в докладе как центральный нормативный акт, регулирующий выполнение Россией своих международных обязательств.

Мнение о Российской Федерации Консультативного комитета по выполнению Рамочной конвенции по объему было сопоставимо с самим докладом<sup>1</sup>. Фактически по каждой из статей комитет представил обширный список своих замечаний. К ключевым претензиям здесь можно отнести отсутствие четкого представления о национальных меньшинствах, а также недостаток консультаций с институтами гражданского общества при подготовке доклада. Российский отчет критиковали за отсутствие упоминания о последствиях конфликта в Чеченской Республике, за явный недостаток внимания российских властей к проблеме ксенофобии и, наконец, за отсутствие возможности политического участия меньшинств в результате исключения политической активности из сфер деятельности НКА и принятия нового закона о политических партиях.

Судя по Комментариям правительства<sup>2</sup>, существенная часть критических замечаний была воспринята как «недопонимание» комитетом уникальности и сложности российской ситуации. В целом, в комментариях основной упор делался на то, что «Российская Федерация – одно из немногих государств мира, в котором конституционно установлена форма этнотерриториальной автономии для всех нерусских народов с важнейшими атрибутами государственности и высоким уровнем самоуправления и федеративного представительства».

Тем не менее одним из несомненных плюсов прохождения Россией первого цикла мониторинга стал отказ от формирования списка

---

<sup>1</sup> Мнение о Российской Федерации Консультативного комитета по выполнению Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств от 13.09.2002. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd11>.

<sup>2</sup> Комментарии Правительства Российской Федерации к Мнению Консультативного комитета по выполнению Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств от 21.02.2003. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c96d>.

этнических общностей при проведении переписи населения 2002 г. Так, Консультативный комитет обратил внимание Правительства РФ на недопустимость сохранения советской практики формирования специальных списков, в соответствии с которыми опрашиваемые определяют свою этническую принадлежность. Это замечание было учтено, и при проведении Всероссийской переписи участники опроса добровольно и самостоятельно определяли свою этничность.

### *Второй цикл мониторинга*

Доклад Российской Федерации о выполнении положений Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств в рамках второго цикла мониторинга был представлен в апреле 2005 г.<sup>1</sup> От предыдущего документа его отличала стройность изложения материала, что во многом явилось следствием получения российским правительством списка вопросов от Консультативного комитета, на которые необходимо было дать ответы. В докладе, подготовленном Минрегионом при участии как государственных, так и негосударственных организаций и структур, в очередной раз была предпринята попытка прояснения термина «национальные меньшинства». Теперь в эту категорию попали в первую очередь «титульные» этносы республик и автономий, являющиеся «коренными» в этих субъектах Российской Федерации и проживающие там компактно. Под национальными меньшинствами в докладе понимались и «народы и группы, рассеянные по территории страны и не имеющие своей территориальной единицы, например цыгане». Помимо этого, к меньшинствам были отнесены и «этнические группы, которые имеют свои исторические этнические территории за пределами Российской Федерации».

Наконец, в докладе было сказано, что «коренные малочисленные народы Севера, принимая во внимание их небольшую численность, также могут рассматриваться как национальные меньшинства, хотя в строгом правовом смысле они отличаются от национальных меньшинств по ряду индикаторов».

Такая широкая трактовка понятия «национальные меньшинства» имела три важных следствия: во-первых, составители доклада, по сути, отнесли к меньшинствам все «нерусское» население страны.

---

<sup>1</sup> Second Report Submitted by Russian Federation Pursuant to Article 25, Paragraph 2 on the Framework Convention for the Protection of National Minorities received on 26.04.2005. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b540>.

Во-вторых, отсутствие упоминания о российском гражданстве при определении меньшинств как «этнических групп, которые имеют свои исторические этнические территории за пределами РФ», позволяло включить в эту категорию и мигрантов. Включение в список «национальных меньшинств» коренных и малочисленных народов позволило авторам доклада «отчитаться» принятыми на рубеже 1990–2000-х гг. нормативными актами. Так, если стержневым элементом первого доклада был закон о национально-культурных автономиях, то второй документ был выстроен вокруг российских законов о коренных малочисленных народах.

Мнение Консультативного комитета, как и в предыдущий раз, было достаточно объемным и подробным<sup>1</sup>. Отмечая наличие прогресса в области защиты меньшинств в России по сравнению с первым циклом мониторинга, авторы документа представили длинный список замечаний. В целом, их критика сводилась к недостатку механизмов применения законодательно закрепленных норм, к неясности в разделении полномочий между федеральным центром и регионами в защите меньшинств и к отсутствию рамочного антидискриминационного закона. Особую озабоченность Консультативный комитет выразил по поводу «укрупнения» субъектов федерации, а также роста актов агрессии, включая использование языка вражды, и преступлений на почве этнической ненависти. Помимо этого, как и в предыдущий раз, был отмечен недостаток механизмов для политического представительства интересов меньшинств.

Ответ Правительства России на мнение Консультативного комитета<sup>2</sup> был достаточно лаконичным и жестким. В своих комментариях российское правительство заявило, что «мнение представляет взгляд Консультативного комитета, который достаточно часто является необоснованно негативным». В документе также подчеркивалось, что Российская Федерация следует принципу дээтнизации политической сферы, поскольку по факту защита национальных и этнокультурных прав уже является со-

---

<sup>1</sup> Second Opinion on the Russian Federation. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities adopted on 11.05.2006. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c2bd>.

<sup>2</sup> Comments of the Government of the Russian Federation on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Russian Federation received on 11.10.2006. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008f54b>.

ставной частью гражданских прав. В заключение было отмечено, что «российские органы управления признают наличие некоторых проблем в этнокультурной сфере и принимают меры для их решения».

В целом, прохождение второго цикла мониторинга выполнения Россией обязательств, связанных с реализацией принципов Рамочной конвенции, не оказало существенного влияния на российскую национальную политику. Фактически все замечания Консультативного комитета остались без особого внимания со стороны правительства, а некоторые из них были даже восприняты «в штыки». Тем не менее позитивным фактом стало налаживание диалога между Минрегионом и некоторыми общественными организациями при подготовке второго доклада.

### *Третий цикл мониторинга*

Очередной доклад Российской Федерации был представлен в Совет Европы в апреле 2010 г.<sup>1</sup> В отличие от двух предыдущих докладов в нем не предпринимались попытки дать определение национального меньшинства, что позволило авторам документа отнести к меньшинствам практически все этнические общности, проживающие на территории страны. Помимо этого, в докладе содержалась информация о мероприятиях, направленных на «этнокультурное развитие русского народа», что имплицитно предполагало восприятие численно доминирующего этноса как объекта национальной политики РФ. Еще одним отличием третьего доклада являлось неоднократное подчеркивание в тексте документа важности Рамочной конвенции для России.

Текст документа строился в первую очередь вокруг реакции российских властей на замечания и рекомендации Консультативного комитета, полученные в ходе второго цикла мониторинга. Если в 2006 г. Правительство России достаточно резко отреагировало на мнение Консультативного комитета, то четырем годами позже оно взяло его за основу при подготовке очередного доклада. Во время первого и второго циклов мониторинга Консультативный комитет настоятельно рекомендовал российскому правительству наладить продуктивный диалог с институтами гражданского общества при формировании курса нацио-

---

<sup>1</sup> Доклад Российской Федерации о выполнении положений Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств в рамках третьего цикла мониторинга от 09.04.2010. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b7a6>.

нальной политики. В связи с этим в тексте доклада были представлены структуры взаимодействия органов власти с «третьим сектором».

Поскольку в России за отчетный период фактически не было принято никаких нормативных актов в сфере национальной политики, то особый упор в докладе был сделан на Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Важное место в документе занимали также борьба с экстремизмом и профилактика этнического экстремизма. В докладе впервые были достаточно подробно представлены государственные расходы в сфере национальной политики.

В своем Мнении<sup>1</sup>, официально представленном в ноябре 2011 г., Консультативный комитет охарактеризовал подход российских властей к защите национальных меньшинств как «гибкий» и «прагматический». При этом было отмечено, что «с момента окончания второго цикла мониторинга в законодательство не было внесено никаких существенных усовершенствований, всеобъемлющее законодательство по предотвращению дискриминации по-прежнему отсутствует». Не очень высоко экспертами комитета было оценено и принятие Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. В своем Мнении они отмечали, что «реализация концепции проходит медленно и нивелируется одновременными изменениями в законодательство, которые привели к уменьшению доступа малочисленных коренных народов к их исконным территориям и природным ресурсам».

Особую обеспокоенность Консультативный комитет выразил по поводу использования языка вражды, в том числе и некоторыми кандидатами в ходе предвыборной кампании 2011 г., а также по поводу частой ассоциации, проводимой «политиками в средствах массовой информации между незаконной миграцией и уровнем преступности». Помимо этого, Консультативный комитет выразил озабоченность ситуацией в Чеченской Республике. На этот раз, помимо уже традиционных для экспертов Совета Европы претензий по поводу нарушений прав человека в этом регионе, к списку проблем добавилось и «давление» на жителей Чечни «с целью заставить их придерживаться строгих „традиций“, в особенности в одежде и соблюдении религиозных обрядов».

---

<sup>1</sup> Третье мнение о Российской Федерации Консультативного комитета Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств от 24.11.2011. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6a4>.



В ответных комментариях к Мнению Консультативного комитета<sup>1</sup> российское правительство подчеркнуло, что «Российская Федерация высоко ценит консультативную помощь, оказываемую экспертами». Тем не менее в ряде вопросов наблюдалось и несовпадение взглядов. Например, правительство настаивало на том, что, поскольку «российское национальное законодательство построено по отраслевому принципу», для России является нецелесообразным «принятие специального антидискриминационного правового акта». Напротив, логичным является закрепление норм, запрещающих дискриминацию, в различных «отраслевых» законах.

В целом, прохождение Россией третьего цикла мониторинга выполнения основных положений Рамочной конвенции не оказало существенного влияния на формирование курса национальной политики в РФ. Несмотря на признание российскими органами управления важности международных норм, внутри страны складывалось собственное представление об основных векторах развития политического курса.

Присоединение Крыма к России и события на Востоке Украины привели к временному отстранению российской делегации от участия в деятельности ПАСЕ. Существенное ухудшение отношений с Советом Европы сказалось на отчетности России по выполнению международных обязательств в сфере защиты национальных меньшинств. Четвертый цикл мониторинга выполнения положений Рамочной конвенции должен был начаться 1 декабря 2014 г. с представления Российской Федерацией своего доклада. Однако доклад был представлен только в декабре 2016 г., и на момент написания настоящей главы четвертый цикл мониторинга завершен не был. Так, в начале 2020 г. на официальной странице Рамочной конвенции отсутствовала резолюция Совета министров.

#### *Четвертый цикл мониторинга*

Четвертый доклад<sup>2</sup> был подготовлен ФАДН «при участии других органов государственной власти и институтов гражданского общества».

---

<sup>1</sup> Комментарии федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации к Третьему мнению о Российской Федерации Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, получено 25.11.2011. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008fa28>.

<sup>2</sup> Четвертый периодический доклад Российской Федерации о выполнении Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств от 20.12.2016. <https://rm.coe.int/16806fd934>.

В нем также не было дано четкого определения национального меньшинства. Авторы доклада указали, что будут использовать «расширенное толкование» этого термина. Документ был разбит на две части, в первой из которых описан достигнутый за отчетный период прогресс в деле защиты меньшинств, а во второй даны комментарии к рекомендациям Консультативного комитета, сформулированным в рамках предыдущего цикла мониторинга.

В начале доклада авторы описали «развитие гражданского общества и взаимодействия неправительственных (некоммерческих) организаций с органами государственной власти». Было заявлено, что в России действуют более 223,5 тыс. НКО, а представители коренных народов являются депутатами российских парламентов (от Государственной думы до региональных ассамблей). Затем особое внимание было уделено коренным народам, с подробным описанием действующего в отношении этих общностей законодательства. После этого были представлены государственные программы, направленные на социально-экономическое и этнокультурное развитие цыган. Отдельный раздел доклада был посвящен крымским татарам и «другим национальным меньшинствам, проживающим в Республике Крым». В документе подчеркивалось, что «на протяжении более двух десятков лет новейшей истории крымскотатарский народ ожидал от украинских властей принятия закона о статусе крымскотатарского народа, закона о реабилитации, которые являлись бы важнейшими предпосылками для сохранения и развития национальной идентичности, культуры и языка». Однако только «под юрисдикцией России» крымскотатарский язык был признан одним из государственных языков Республики Крым. Помимо этого, было отмечено, что Указом Президента «О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, итальянского, крымскотатарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития» от 21.04.2014 и плана мероприятий по реализации его положений был начат процесс восстановления исторической справедливости в отношении этих групп населения Крыма.

Мнение Консультативного комитета<sup>1</sup> на представленный доклад содержало больше всего критики по сравнению со всеми аналогичными документами, подготовленными в рамках предыдущих циклов мониторинга. Консультативный комитет отметил, что Россия, с одной сторо-

---

<sup>1</sup> Четвертое заключение по Российской Федерации. Консультативный комитет Рамочной конвенции о защите меньшинств от 20.02.2018. <https://rm.coe.int/4th-advisory-committee-opinion-on-the-russian-federation-russian-language/1680908b0d>.

ны, признает этническое многообразие своего населения, но при этом «официальная политика в отношении меньшинств подчеркивает... значение русской этнической принадлежности и русского языка как основы всеобщей национальной идентичности». В Мнении было указано, что «официальная риторика и проправительственные средства массовой информации склонны изображать многокультурные общества как потерпевшие крах, тем самым порождая впечатление общей угрозы и ощущение... необходимости „сомкнуть ряды“ внутри этнических границ». Эксперты Консультативного комитета считали, что «в риторике по проблемам меньшинств все больше преобладают такие ценности, как „национальное единство“, „этническая гармония“ и „патриотизм“». В то время как этническое и языковое разнообразие «имеет тенденцию восприниматься как вероятный источник конфликта».

Многие положения, представленные в документе, содержали фразу «Консультативный комитет глубоко обеспокоен». Особую обеспокоенность вызвало, во-первых, значительное уменьшение объема преподавания языков меньшинств и обучения на этих языках. В частности, отмечалось, что языки малочисленных этнических общностей «находятся под угрозой исчезновения». Подчеркивалось, что многие республики прекратили обучение на втором государственном языке. Образование на языке «титულიной» этнической общности сохранили только некоторые из них. В связи с этим, заключили эксперты, «судьба языков национальных меньшинств... зависит от мощи – как в смысле численности населения, так и экономической значимости региональных меньшинств и их элит». Во-вторых, Консультативный комитет считал, что предпринимаемые органами управления усилия по поддержке культур меньшинств «в основном полезны лишь тем, кто интересуется фольклорной стороной культуры». В-третьих, большую озабоченность экспертов вызвали «всеобщие ограничения свободы выражения мнений, собраний и объединений, а также свободы средств массовой информации», которые, по их мнению, «отразились и на правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам». Члены Консультативного комитета подчеркивали, что принятые законы об «иностранных агентах» и экстремизме в ряде случаев применялись «для запугивания или принуждения к молчанию лиц из числа меньшинств либо защитников прав меньшинств». В-четвертых, было отмечено, что реализация Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов осуществлялась медленно и не достигла некоторых намеченных целей. При этом в сфере защиты этих общностей продолжают оста-

ваться проблемы, а их интересы все чаще вступают в противоречие с интересами бизнеса. Те меры, которые были указаны в Докладе России в отношении цыганского населения, были оценены экспертами как «скромные». Наконец, несмотря на то что Консультативный комитет приветствовал создание ФАДН, деятельность этой структуры была оценена неоднозначно. Эксперты подчеркивали, что Агентство уделяет «большое внимание предотвращению межэтнических и межрелигиозных конфликтов, поощряя патриотизм и национальное единство», в то время как права меньшинств «до сих пор считаются влостепенными».

Комментарии российского правительства<sup>1</sup> к такому Мнению были симметрично резкими. В документе было заявлено, что значительная часть сделанных Консультативным комитетом «заключений и выводов носит субъективно-предвзятый характер и основывается на информации, предоставленной ангажированными источниками». В связи с этим Правительство РФ посчитало «сформулированные Консультативным комитетом рекомендации к докладу... необоснованными». Так, необоснованным было названо «утверждение Консультативного комитета о нарушении права граждан на изучение родных языков». «Абсолютно надуманным» было охарактеризовано и мнение экспертов о том, что принятые Стратегия национальной политики и программа по ее реализации «посвящены не только вопросам улучшения положения национальных меньшинств, но и, в частности, проблематике патриотического воспитания молодежи и поддержке русского языка».

Четвертый цикл мониторинга, начатый на два года позднее изначально определенного срока, не был завершен к 2020 г. Несмотря на то что к концу 2018 г. были предоставлены основные требуемые документы (Доклад страны, Мнение Консультативного комитета и Комментарии правительства), Совет министров Совета Европы в течение следующего года так и не вынес резолюцию о прохождении Россией четвертого цикла мониторинга. Возможно, причинами этому являются объем критики со стороны Консультативного комитета при принципиальной несогласии российского правительства с позицией независимых экспертов.

---

<sup>1</sup> Комментарий Российской Федерации к проекту заключения Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы по защите национальных меньшинств по итогам визита в Российскую Федерацию от 24.12.2018. <https://rm.coe.int/government-comments-on-the-4th-acfc-opinion-on-the-russian-federation-/168091000f>.

### ***История подготовки к ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств в России***

В начале 2001 г. Россия подписала Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств<sup>1</sup>, однако реальной работы по подготовке к ратификации Хартии в тот момент начато не было. Через год в одной из своих резолюций ПАСЕ напомнила России о ее обязательствах, взятых при вступлении в Совет Европы. Тем не менее это не способствовало подготовке к ратификации Хартии. Как отмечал занимавший тогда пост российского Уполномоченного по правам человека О. Миронов, «при вступлении в 1996 г. в Совет Европы соответствующими российскими структурами была не до конца и не полностью проведена сложная и ответственная подготовительная работа, в частности, не было всесторонне проанализировано, какие конкретно изменения, в каких сферах и каким образом предстоит сделать, чтобы адаптироваться к европейским стандартам»<sup>2</sup>.

В июне 2005 г. ПАСЕ во второй раз напомнила России о ее обязательствах ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств. Месяцем ранее в соответствии с поручением Президента РФ была образована межведомственная рабочая группа под руководством Минрегиона<sup>3</sup>. Основной задачей группы являлась проработка вариантов применения норм Хартии в России, необходимых для ратификации документа. Первые заседания группы прошли в 2006 г. Однако по причине того, «что в заседаниях участвовали преимущественно лингвисты и специалисты в сфере управления образованием, но не было юристов-международников, занимающихся проблемами языковых прав, а также этнологов, изучающих меньшинства и их этноязыковые проблемы, значительное время ушло на обсуждение толкований терминов „национальные меньшинства“, „региональные языки“, „языки меньшинств“, чего можно было бы избежать», ознакомившись с понятийным аппаратом Хартии<sup>4</sup>.

В 2009–2012 гг. Россия в очередной раз активизировала свои усилия по подготовке к ратификации Хартии. За этот период Минрегионом совместно с Советом Европы и Европейской комиссией была реализована программа «Национальные меньшинства в России: раз-

---

<sup>1</sup> Распоряжение Президента Российской Федерации № 90-РП «О подписании Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств» от 22.02.2001.

<sup>2</sup> Цит. по: Соколовский С.В., Тишков В.А. Европейская языковая Хартия и защита языковых прав в России // Европейская языковая хартия и Россия. Исследования по прикладной и неотложной этнологии. 2010. № 218 / С.В. Соколовский, В.А. Тишков (ред.). С. 4.

<sup>3</sup> Поручение Президента РФ № 3489 от 05.05.2005.

<sup>4</sup> Соколовский С.В., Тишков В.А. Указ. соч. С. 5.

вите языков, культур, СМИ и гражданского общества», направленная в том числе на изучение возможных последствий ратификации документа. В рамках этой программы состоялись слушания в Общественной палате РФ, парламентские слушания в Государственной думе, круглые столы в Саранске, а также была проведена симуляция реализации и мониторинга выполнения положений Хартии в одном пилотном регионе – Алтайском крае.

Одним из основных результатов программы стал документ, описывающий предполагаемые инструменты ратификации Россией Европейской хартии<sup>1</sup>. В нем были перечислены 49 языков, поддержка которых предполагалась в РФ. Эти языки разбивались на три группы: «государственные языки» (официальные языки республик в составе РФ), языки групп, обладающих «местной автономией» (групп, имеющих национально-территориальные единицы в составе РФ, или компактно-проживающих групп), и языки, используемые гражданами, проживающими за пределами «своих» национально-территориальных единиц или не имеющими таковых на территории РФ. Для каждой из языковых групп было прописано собственное «меню» положений Хартии, обязательства по выполнению которых брала бы на себя Россия<sup>2</sup>.

Несмотря на достигнутый прогресс, одним из результатов достаточно широкого обсуждения вопроса о ратификации Хартии стало настороженное отношение к этому документу со стороны как российских политических акторов, так и ряда экспертов. Так, в Комментариях российского правительства к Мнению Консультативного комитета в рамках третьего цикла мониторинга выполнения РФ Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств было сказано: «В ходе реализации программы многие представители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ранее активно поддерживавшие идею ратификации хартии, изменили свою позицию»<sup>3</sup>. Точка зрения части экспертного сообщества была достаточно подробно представлена главным научным сотрудником Института этнологии и антропологии РАН С. Соколовским, который принимал активное участие в обсуждении перспектив ратификации Хартии<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Proposed Declaration (Instrument of Ratification). <https://rm.coe.int/16806d4699>.

<sup>2</sup> Подробнее о Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств см. в главе 1.1.

<sup>3</sup> Комментарии федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации к Третьему мнению о Российской Федерации Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств от 25.11.2011. С. 9. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008fa28>.

<sup>4</sup> *Соколовский С.В.* Международный опыт и проблемы имплементации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств в России // Европейская языковая

К основным «проблемным зонам» реализации положений Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств С. Соколовский изначально отнес, во-первых, «масштаб языкового разнообразия», подчеркивая, что в России «количество языковых сообществ может втрое, а то и вчетверо превосходить их численность во всех ратифицировавших Хартию странах вместе взятых»<sup>1</sup>. Во-вторых, он отмечал, что поскольку список «берущихся под защиту Хартии языков обязательно должен быть снабжен перечнем территорий их распространения», то «ратификационный документ в случае России будет иметь сложную структуру, опирающуюся... как минимум, на пять-шесть моделей»<sup>2</sup>. Оба эти опасения были частично сняты подготовленным в результате реализации совместной программы документом. Как уже было отмечено, в случае России предполагалась поддержка «всего» 49 языков и формирование трех моделей. Однако еще одно проблемное измерение, возможно, стало главной причиной того, что Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств сих пор не ратифицирована Россией. Речь идет об «экономических проблемах имплементации». Приводя в пример Великобританию, С. Соколовский указывал, что там «на обеспечение лишь части расходов на поддержку трех языков ежегодно тратится более 50 млн фунтов стерлингов»<sup>3</sup>. Таким образом, выполнение Россией своих обязательств – даже с учетом жесткой селекции языков и наличия всего трех моделей – является очень затратным делом как для федерального, так и региональных бюджетов.

Одно из последних официальных заявлений по поводу ратификации Хартии содержится в Четвертом докладе о выполнении Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. В документе сказано: «В России имеется в наличии развитая и многоуровневая (с учетом федеративного характера государства) языковая политика, создана эффективная система защиты и развития национальных языков, в то время как ратификация Хартии в современных геополитических условиях связана с обострившимися внешнеполитическими рисками и потребует в условиях экономических санкций существенных дополнительных финансовых и организационных расходов»<sup>4</sup>.

---

хартия и Россия. Исследования по прикладной и неотложной этнологии. 2010. № 218 / С.В. Соколовский, В.А. Тишков (ред.). С. 30–41.

<sup>1</sup> Соколовский С.В. Указ. соч. С. 33–34.

<sup>2</sup> Там же. С. 35.

<sup>3</sup> Там же. С. 36.

<sup>4</sup> Четвертый периодический доклад Российской Федерации о выполнении Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств от 20.12.2016. С. 44–45. <https://tm.coe.int/16806fd934>.

## **ТРАНСФОРМАЦИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РФ, ОТВЕЧАЮЩИХ ЗА НАЦИОНАЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ**

ноябрь 1989 – июль 1990: Госкомнац (Государственный комитет РСФСР по национальным вопросам)



июль 1990 – ноябрь 1991: Госкомнац (Государственный комитет РСФСР по делам национальностей)



ноябрь 1991 – март 1993: Госкомнац (Государственный комитет РФ по национальной политике)



март 1993 – январь 1994: Госкомфедерация (Государственный комитет РФ по делам федерации и национальностей)



январь 1994 – март 1996: Миннац (Министерство РФ по делам национальностей и региональной политике)



март 1996 – апрель 1998: Миннац (Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям РФ)



апрель 1998 – сентябрь 1998: Министерство региональной и национальной политики РФ



сентябрь 1998 – май 1999: Миннац (Министерство национальной политики РФ)



май 1999 – май 2000: Минфедерация (Министерство по делам федерации и национальностей РФ)



май 2000 – октябрь 2001: Минфедерация (Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ)



октябрь 2001 – упразднение Минфедерации и передача его функций другим министерствам



декабрь 2001 – февраль 2004: пост министра по национальной политике (без министерства)



сентябрь 2004 – сентябрь 2014: Минрегион (Министерство регионального развития РФ)



сентябрь 2014 – упразднение Минрегиона и передача его функций в сфере национальной политики Министерству культуры



март 2015 – создание ФАДН (Федеральное агентство по делам национальностей)



## Часть 2

# СЕПАРАТИЗМ В ГОСУДАРСТВАХ ЕВРОПЫ

Многие европейские государства, включая Россию, сталкивались с проявлениями сепаратизма. Требования политического обособления в форме независимого государства или широкой территориальной политической автономии звучали в разные исторические периоды. В подавляющем большинстве случаев сепаратистские проекты рассматривались центральными органами управления государств, в которых они возникали, в качестве угрозы для территориальной целостности и национального единства. В связи с этим почти всегда сепаратизм трактовался как деструктивное и опасное явление, с которым необходимо вести борьбу любыми средствами, включая применение силы.

В то же время сепаратистские проекты дважды в течение только XX в. существенно перекроили политическую карту Европы: после Октябрьской революции в России и окончания Первой мировой войны, а также распада СССР и Восточного блока. До сих пор не потерял своей актуальности вопрос о будущем так называемых непризнанных государств на постсоветском пространстве. В то же время требования самоопределения звучат и в Западной Европе: выход Соединенного Королевства из Европейского союза (*Brexit*) вновь привнес в политическую повестку обсуждение статуса Северной Ирландии и Шотландии. Осенью 2019 г. массовые выступления состоялись в Каталонии, заявляющей о своем праве на независимость от Испании.

В этой части учебного пособия мы подробно рассмотрим понятие «сепаратизм» и покажем, что зачастую им обозначаются попытки реализации права на самоопределение. Нередко исключительно оптика рассмотрения сепаратистского проекта маркирует последний в качестве «деструктивного» (содержащего угрозу для государств)

или, напротив, «прогрессивного» (предоставляющего народам возможность самостоятельно определять свою судьбу) явления. В связи с этим мы не могли обойти вниманием становление идеи народного (национального) самоопределения, а также ограничения, которые существуют при реализации права на самоопределение в современном мире.

В главе 2.1 представлены основные причины появления сепаратизма, описанные в научной литературе. Здесь же речь идет и о созданных аналитиками классификациях сепаратизма. Особое внимание уделено рассмотрению двух сепаратистских проектов, реализуемых на территории одного государства: ирландского и шотландского. Помимо прояснения истоков и этапов формирования каждого из проектов, мы продемонстрируем и их принципиальные различия.

Глава 2.2 целиком посвящена рассмотрению чеченского сепаратизма. Выбор в качестве иллюстрации именно этого случая был обусловлен, по меньшей мере, тремя факторами. Во-первых, в истории современной России чеченский сепаратизм представляет собой наиболее яркий пример конфликта между центральными органами управления и приверженцами идеи независимости. Во-вторых, это случай, который практически невозможно вписать в рамки существующих классификаций. Так, все многообразие европейских сепаратистских проектов можно свести к трем основным типам: региональный, этнорелигиозный/конфессиональный и этнотерриториальный. Ни один из указанных типов не подходит для прояснения сути чеченского сепаратизма. Наконец, трансформация этого проекта в религиозно-ирредентистский, произошедшая во второй половине 1990-х гг., наглядно демонстрирует причины восприятия в современной России сепаратизма как однозначно деструктивного и опасного явления.

## Глава 2.1

### Сепаратизм на европейском континенте

Мария Ноженко  
Константин Юматов

#### Понятие сепаратизма

Термин «сепаратизм» происходит от латинского слова *separare* – отделять, отделяться. Изначально «сепаратистами» называли пуритан, отколовшихся в XVI–XVII вв. от англиканской церкви. Связь понятия «сепаратизм» с религией в наибольшей степени прослеживается в англо-американской литературе, однако она «была характерна для всего европейского... культурного пространства». С течением времени этот термин приобрел и политическое значение. Так, в российских дореволюционных словарях сепаратизм определялся как «желание отпасть от церкви или государства для образования отдельного общества, религиозного или политического»<sup>1</sup>.

В настоящий момент не существует одного четкого определения сепаратизма ни в международном праве, ни в аналитической литературе. На протяжении второй половины XX в. в международных и межгосударственных документах вместо термина «сепаратизм», как правило, использовалась формула «нарушение или подрыв, полностью или частично, территориальной целостности и политического единства суверенных государств». Первое «международное»<sup>2</sup> определение сепаратизма было дано в 2001 г. в Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, подписан-

---

<sup>1</sup> Нарочницкая Е. Государство и вызов сепаратизма: между сепаратизмом, автономией и новым регионализмом // Перспективы. Электронный журнал. 2015 (а). № 3. С. 21–22.

<sup>2</sup> Это определение не является в чистом виде международным, поскольку содержится в межгосударственном соглашении подписавших его сторон. Тем не менее важным представляется то, что определение сепаратизма впервые было зафиксировано не в нормативном акте конкретной страны, а в межгосударственной конвенции.

ной главами шести государств<sup>1</sup>. Под ним понималось «какое-либо деяние, направленное на нарушение территориальной целостности государства, в том числе на отделение от него части его территории, или дезинтеграцию государства, совершаемое насильственным путем, а равно планирование и подготовка такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему» (ст. 1, п. 2). При этом в документе утверждалось, что сепаратизм, равно как и терроризм и экстремизм, «представляют угрозу международному миру и безопасности» (Преамбула).

Таким образом, согласно Шанхайской конвенции, сепаратизм не обязательно связан с сецессией – отделением. Под это определение подпадает в том числе и дезинтеграция политического пространства государственного образования. При этом сепаратизм однозначно трактуется как негативное явление, представляющее угрозу, связанное с насилием и стоящее в одном ряду с терроризмом и экстремизмом. О существовании негативного восприятия термина «сепаратизм» в политической практике свидетельствует и тот факт, что подавляющее большинство движений за автономию или суверенитет применительно к себе используют «позитивно окрашенные понятия» – индпендисты, суверенисты, автономисты и т. д. Это позволяет им не только создавать положительный имидж, но и «открывает широкое поле для маневрирования между моделями автономии и сецессией». Например, квебекские суверенисты дважды (в 1980 и 1995 гг.) выносили на голосование не вопросы о выходе провинции из состава Канады и учреждении независимого государства, а создание «суверенитет-ассоциации»<sup>2</sup>.

В аналитической литературе также нет единого представления о том, какие явления подпадают под определение «сепаратизм». Например, Д. Хоровиц трактует это понятие в узком значении – как «выход группы и ее территории из-под юрисдикции более крупного государства, частью которого она является». Однако, с его точки зрения, речь в данном случае идет не только об успешно реализованных политических проектах, но и о движениях за отделение. При этом он разграничивает сепаратизм и ирредентизм. Последний он определяет как присоединение этнически родственного населения и его приграничной территории к другому государству. Таким обра-

---

<sup>1</sup> Конвенция была подписана 14 июня 2001 г. в Шанхае главами Казахстана, Китая, Кыргызстана, России, Таджикистана и Узбекистана.

<sup>2</sup> Нарочницкая Е. Указ. соч. С. 26.

зом, по мнению Д. Хоровица, сепаратизм ведет к образованию нового независимого государства, в то время как ирредентизм означает «воссоединение» (посредством плебисцита или аннексии) «на основе этнического родства»<sup>1</sup>. Другими словами, и сепаратизм, и ирредентизм ведут к нарушению территориальной целостности. Однако цели сепаратистских и ирредентистских проектов принципиально разнятся.

Другие авторы трактуют понятие «сепаратизм» шире. Например, Е. Нарочницкая понимает под ним «совокупность любых движений и за отделение от государства, и за предоставление части страны автономии»<sup>2</sup>. Ф. Попов предлагает ввести разделение на «сецессионизм» и «сепаратизм», понимая под первым стремление к отделению и трактуя второе понятие в более широком смысле, т. е. как включающее в себя и сецессионизм, и автономизм (стремление к обособлению). В то же время, с точки зрения Е. Нарочницкой, такое разграничение не решает основной проблемы многозначности термина «сепаратизм». Во-первых, сецессионизм и сепаратизм очень часто используются как синонимы. Во-вторых, сецессионизм также имеет религиозный смысл и нередко используется для обозначения процесса размежевания течений внутри протестантизма<sup>3</sup>. Р. Кермач считает, что реализация сепаратистского проекта не является отдельным событием, а представляет собой процесс, при котором сообщества с различной степенью интенсивности движутся в направлении самоопределения и создания полностью независимого государства. При этом некоторые сообщества могут прийти только до стадии широкой политической автономии<sup>4</sup>.

Принципиальным отличием научного подхода к сепаратизму от политической практики является то, что в аналитической литературе это понятие, как правило, не имеет явно выраженной негативной коннотации и не обязательно ассоциируется с насилием. В то же время зачастую в обоих случаях сепаратизм трактуется как широкое понятие, обозначающее не только отторжение части территории государства, но и выделение (или стремление к выделению) из прежде

---

<sup>1</sup> *Горовиц Д.* Ирредентизм, сепаратизм и самоопределение // Национальная политика в Российской Федерации. Материалы международной научно-практической конференции. М.: Наука, 1993. С. 145.

<sup>2</sup> *Нарочницкая Е.* Указ. соч. С. 24.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> *Kermach R.* The Separatism of Chechnya in 1991: Prerequisites for Republic's Secession from Russia // Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal. 2016. No. 2. P. 204–205.

единого политического пространства автономных частей<sup>1</sup>. В связи с этим мы предлагаем понимать *сепаратизм* как *многомерное явление, имеющее, по меньшей мере, три основные формы – сецессию* (выход территории с целью создания независимого государства), *сепарацию* (выход территории с целью дальнейшего осуществления ирредентистского проекта) и *политическую территориальную автономию* (наделение определенной территории автономным политическим статусом). Понятие «сепарация» вводится нами для принципиального различения двух типов политических проектов: проектов, направленных на обретение той или иной группой и территорией ее проживания политической независимости, с одной стороны, и ирредентистских<sup>2</sup> проектов, целью которых является вхождение группы и территории ее проживания в состав другого государства, с другой стороны.

Поскольку сепаратизм связан в том числе с получением (или стремлением к получению) территориальной политической автономии, важным представляется проведение границ между ним и регионализмом. Понятие «регионализм» является многоликим и включает в себя различные процессы и идеологические течения<sup>3</sup>. По мнению Х.-Ю. Пуле, общим для всех регионализмов является то, что они посредством «политической мобилизации, организации, давления и даже насилия стараются подчеркнуть влияние и силу региона „в пику“ государству и центральной власти». Он отмечает, что регионалисты, как правило, «требуют свободы самоопределения, самоуправления, институциональной дезинтеграции, включая дезинтеграцию бюрократии, а также определенных привилегий... уважения их традиционной культуры и своеобразных институтов»<sup>4</sup>. Однако эта трактовка понятия не включает в себя все смыслы, которыми регионализм наделяется исследователями.

---

<sup>1</sup> Соколовский С.В. Права меньшинств. Антропологические, социологические и международные аспекты. М.: Московский общественный фонд, 1997. С. 124.

<sup>2</sup> В данном случае мы сознательно трактуем ирредентизм в узком значении. Однако в дальнейшем тексте нами будет использоваться и более широкое значение этого термина, подразумевающего «собрание земель» с целью образования нового государства (или восстановления прежней государственности), а также расширение территории существующего государственного образования посредством присоединения части территории другого государства. Такое определение описывает различные ирредентистские проекты: воссоздание единых Германии и Италии в XIX в., объединение Германии в конце XX в., присоединение Клайпеды (Мемеля) к Третьему рейху в 1939 г. или Крыма к России в 2014 г. и др.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: Яровой Г. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. СПб.: Норма, 2007.

<sup>4</sup> Цит. по: Яровой Г. Указ. соч. С. 38.

В академической литературе под понятие «регионализм» подпадает широкий спектр явлений, включая требования автономии, сепаратистские и ирредентистские устремления, трансграничную кооперацию и даже политику центральных органов управления, учитывающую региональные интересы и потребности (так называемый нисходящий регионализм). Таким образом, регионализм можно рассматривать как «зонтичное понятие», подразумевающее децентрализацию и уважение интересов и потребностей регионов<sup>1</sup>. Поэтому регионализм – хотя во многом и близкое к сепаратизму понятие, но далеко не всегда пересекающееся с ним.

Стремление определенных групп населения получить территориальную политическую автономию, с одной стороны, можно трактовать как проявление регионализма. В то же время оно может быть обозначено и как сепаратизм, в случае если происходит нарушение прежнего политического единства. Восприятие проекта за обретение автономии как сепаратистского является во многом следствием отношения к нему со стороны центральных органов управления, которые могут увидеть в нем потенциальную угрозу не просто для политического единства страны, но в перспективе и для территориальной целостности. На данный момент отсутствует единство мнений по поводу территориальной политической автономии. Так, одни аналитики и политические практики считают, что она является способом предотвращения сепаратизма (или сепарации). Другие, напротив, уверены, что она служит лишь ступенью, подготовительным этапом для дальнейшего отторжения территории.

Формирование территориальных политических автономий в прежде единых (унитарных) государствах влечет за собой пересмотр предметов ведения и полномочий между центральными органами управления и органами власти регионов. Такой процесс в ряде случаев трактуется как разрушение политического единства. Аргументом в пользу такого взгляда, во-первых, служит тот факт, что политическая территориальная автономия нередко приводит к росту уровня мобилизации как среди тех групп населения, которые уже были мобилизованы, так и тех, которые не были. Эта политическая мобилизация происходит в тех границах, которые соответствуют границам политической автономии<sup>2</sup>. Во-вторых, в истории европей-

---

<sup>1</sup> Яровой Г. Указ. соч. С. 39–42.

<sup>2</sup> Nagel J. The Political Construction of Ethnicity // *Competitive Ethnic Relations* / S. Olzak, J. Nagel (eds.). Orlando, Fla.: Academic Press, 1986. P. 98–99. Следует при этом

ского континента существует достаточно много примеров того, когда от имени уже имеющих политическую автономию сообществ начинали звучать требования полной независимости. Примерами этому являются сецессионные проекты на постсоветском пространстве, на территории бывшей Югославии, в Каталонии и др.

Статус территориальной политической автономии предоставляет жителям региона возможность приобрести богатый опыт самоуправления и может породить веру в то, что регион способен успешно справляться и с теми задачами, которые (пока) не входят в его предметы ведения. Нередко это приводит к замыканию жителей на делах своей территории в ущерб участию в общегосударственном управлении. Даже ярые сторонники территориальных политических автономий признают, что отношения между «центром» и автономией становятся сильно политизированными, а контакты принимают форму переговоров или «торга», а не глубокого культурного обмена или общей дискуссии. В результате возникает то, что некоторые авторы описывают как «параллельные общества» или как «два одиночества» (*two solitudes*)<sup>1</sup>.

Однако, как показывает та же политическая практика, такие опасения далеко не всегда являются оправданными. Даже формирование устойчивого регионального сообщества в границах автономного образования не обязательно представляет собой вызов для территориальной целостности или политического единства. Региональная идентичность угрожает им только в том случае, если одним из основных ее элементов оказывается восприятие центральных органов управления и остального населения в качестве «чужих»<sup>2</sup>. Более того, примеры успешного и длительного существования федеративных государств показывают, что территориальная политическая автономия не обязательно подрывает общегосударственное единство или закладывает фундамент для сецессии.

Страх многих европейских государств перед наделением сообществ территориальной автономией отчасти обусловлен тем, что в

---

отметить, что это релевантно для политической автономии в целом, как территориальной, так и внетерриториальной. Например, предоставление говорящему на немецком языке населению Бельгии автономии привело к формированию новой политической партии.

<sup>1</sup> Kymlicka W. Multiculturalism and Minority Rights: West and East // *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. 2002. Issue 4. P. 12.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Ноженко М. Региональные сообщества в национальных государствах: угроза мнимая или реальная? // *Неприкосновенный запас*. 2013. № 91(5). С. 33–42.



конце XIX – начале XX в., в период активного национального строительства в Старом Свете, многие державы сталкивались с требованиями если не полной независимости, то широкой политической автономии со стороны различных групп населения. Такие требования, носившие политический характер, исходили от национальных движений, целью которых было становление собственной государственности (или протогосударственности). Другими словами, процесс национального строительства способствовал формированию достаточно устойчивого представления о том, что наделение отличающихся в культурном/языковом/этническом плане групп территориальной политической автономией представляют угрозу для целостности государства, поскольку из всех форм автономии именно территориальная наиболее близка к «классическому» восприятию самоопределения как полной независимости<sup>1</sup>.

В то же время в основе нежелания государств предоставлять тем или иным группам населения территориальную политическую автономию лежит и фундаментальное представление о территориальной целостности как ценности. Это представление сложилось в процессе формирования государств современного типа, для которых как территория, так и население являются чрезвычайно важными ресурсами.

### **Право народов (наций) на самоопределение**

Начиная с конца XIX в. широко известна формула «право народов (наций) на самоопределение». Однако до сих пор в международном праве отсутствует четкое представление о том, какие общности подпадают под понятия «народ» и «нация». Несмотря на это, попытки обретения регионами и сообществами политической независимости (или широкой автономии) зачастую обосновываются именно правом на самоопределение.

Идея самоопределения базируется на представлении о суверенитете как самостоятельности в принятии важных политических решений и недопустимости «внешнего» влияния на этот процесс. Принцип «народного суверенитета» вырос из критики абсолютизма и изначально предполагал участие населения в управлении государством. На формирование такого принципа в Европе большое

---

<sup>1</sup> *Vizi B. Minority Groups and Autonomy from an International Political Perspective // Minority Governance in Europe / K. Gál (ed.). Budapest: LGI/ECMI, 2002. P. 51.*

влияние оказало в том числе наполеоновское нашествие, когда защита правителей стала делом не только армии, но и широких масс населения. Затем пришло время, «когда уже прямо утверждалось, что народом не должны править иностранцы»<sup>1</sup>. Постепенно народный суверенитет стал обретать национальные черты и «вылился в законченную теорию, согласно которой государство должно простирается не далее создавшей его нации»<sup>2</sup>. Эти представления лучше всего отражены в формуле Дж. Мадзини: «Каждой нации – государство, но не более одного государства для одной нации». В результате идея народного самоопределения, исходившая изначально из критики абсолютизма, со временем срослась с представлением о суверенитете наций.

К середине XIX столетия сформировалось видение нации как крупной исторической общности, а основным способом национального строительства того времени стал ирредентизм в широком понимании этого термина<sup>3</sup>. Тогда на европейском континенте предпринимались попытки национального строительства, предполагавшего «собрание воедино» представителей потенциальных наций вместе с территориями их проживания, что влекло за собой пересмотр существовавших прежде политических границ. В результате были сформированы два основных механизма решения судьбы территорий и их населения – плебисциты и «право сильного» в форме аннексии. Например, «по результатам плебисцитов произошло присоединение Ниццы и Савойи к Франции в 1860 г., Ионических островов к Греции в 1862 г.». В то же время, «образуясь именно с правом сильного, в 1867 г. Пруссия аннексировала Шлезвиг, а в 1871 г. присоединила Эльзас и Лотарингию»<sup>4</sup>.

В ряде случаев при использовании «права сильного» национальные проекты не противоречили самоидентификации жителей присоединяемых территорий. Однако иногда, напротив, они шли вразрез с реальными интересами населения. Одним из примеров этому

---

<sup>1</sup> Лорд Актон. Принцип национального самоопределения // *Нации и национализм*. М.: Практикс, 2002. С. 38.

<sup>2</sup> Там же. С. 39.

<sup>3</sup> См.: Хобсбаум Э. *Нации и национализм после 1780 года*. СПб.: Алетейя, 1998. С. 50–53; Хобсбаум Э. Принцип этнической принадлежности и национализм в современной Европе // *Нации и национализм*. М.: Практикс, 2002. С. 335.

<sup>4</sup> Грушкин Д.В. *Право народов на самоопределение: история развития и воплощения идеи* // *Право народов на самоопределение: идея и воплощение* / А.Г. Осипов (сост.). М.: Звенья, 1997. С. 8.

могут служить результаты плебисцита, проведенного в Шлезвиге в 1920 г., когда часть жителей этой аннексированной ранее территории высказались за присоединение к Дании. В результате новая политическая граница прошла южнее прежней. Таким образом, самоопределение народа стало пониматься «и как право населения определенных территорий решать, под властью какого государства они хотели бы жить»<sup>1</sup>. В случае когда в создаваемые (или расширяющие свои границы) государства входили независимые политические единицы, речь шла об ирредентизме в широком понимании этого термина. Однако некоторые ирредентистские проекты предполагали сначала сепарацию, а уже затем присоединение к другому политическому образованию.

В конце XIX – начале XX в. возникло новое представление о нации как особой культурно-лингвистической общности, имеющей право самостоятельно определять свою политическую судьбу. В это время одним из основных способов формирования национальных государств стала сецессия, осуществлявшаяся как реализация «права наций на самоопределение»<sup>2</sup>. В Европе происходило политическое размежевание в первую очередь в границах трех континентальных империй – Османской, Российской и Габсбургов. Однако в Центральной и Восточной Европе все попытки формирования государств с культурно-гомогенным населением заведомо были обречены на провал<sup>3</sup>.

Одним из важных итогов Первой мировой войны стала существенная перекройка политической карты Европы. Некоторые сообщества смогли войти в «привилегированный клуб наций» и получить в свое распоряжение «собственные» государства. Другие, напротив, оказались в положении меньшинств, для которых образовавшиеся на территориях бывших империй национальные государства превратились в новые «тюрьмы народов»<sup>4</sup>. Тот факт, что созданные государства очень часто были нечувствительны к требованиям тех, в чьем

---

<sup>1</sup> Грушкин Д.В. Указ. соч. С. 7.

<sup>2</sup> Хобсбаум Э. Указ. соч. 1998. С. 163.

<sup>3</sup> Геллер Э. Пришествие национализма. Мифы нации и класса // Нации и национализм. М.: Праксис, 2002. С. 168–169.

<sup>4</sup> Как отмечал Э. Хобсбаум, «большинство новых государств, воздвигнутых на обломках прежних империй, оказались... столь же многонациональными, как и старые „тюрьмы народов“ которым они пришли на смену... Главное отличие заключалось в том, что новые государства обладали, как правило, меньшими размерами, и „угнетаемые народы“ именовались теперь „угнетаемыми меньшинствами“» (Хобсбаум Э. Указ. соч., 1998. С. 210).

положении создавшие их общности находились прежде, во многом объясняется осознанием опыта национального строительства. Возникшие в результате распада континентальных империй страны имели возможность увидеть обе стороны сепаратизма: не только сформулировать правила успеха для тех, кто требует политической независимости или автономии, но и учесть ошибки государственных образований, которые не смогли избежать нарушения своей территориальной целостности или политического единства. Поэтому большинство европейских национальных государств, сформировавшихся под лозунгом права на самоопределение, избрали модель унитарного территориального устройства и старались игнорировать права меньшинств<sup>1</sup>.

Как уже было отмечено, для государств современного типа территориальная целостность является ценностью. Однако появление представления о праве народов (наций) на самоопределение привело к тому, что в некоторых случаях нарушение территориальной целостности стало рассматриваться в качестве допустимого. При этом до конца Второй мировой войны не существовало четких международных правил и норм, когда сецессия считалась бы легитимной, а когда – нет. Например, признание или непризнание правомочности требований суверенитета со стороны тех или иных национальных движений могло зависеть от международного имиджа государства, на территории которого такие движения действовали. Так, на протяжении почти всего XIX в. империя Габсбургов рассматривалась международным сообществом как стабильное образование, способное к внутреннему реформированию (например, разделению на «венгерскую» и «австрийскую» части). Поэтому здесь национальные движения, выдвигающие сецессионные требования, долгое время не могли рассчитывать на зарубежную симпатию. Напротив, Османская империя воспринималась европейскими соседями как нестабильное и находящееся в упадке государство. В связи с этим появление в нем национальных движений, стремившихся к полной независимости от Блистательной Порты, приветствовалось другими странами<sup>2</sup>.

К середине XX в. на европейском континенте, с одной стороны, закрепились устойчивые представления о важности территориаль-

---

<sup>1</sup> См.: *Ноженко М.* Указ. соч.

<sup>2</sup> *Breuilly J.* Nationalism and the State. Manchester: Manchester University press, 1993. P. 143–144.

ной целостности, нарушение которой извне рассматривалось как покушение на государственный суверенитет. Предоставление права на сепессию или автономию являлось делом самого государства, которое могло согласиться с нарушением своей территориальной целостности (политического единства) или, напротив, выступать решительно против него. С другой стороны, *представление о праве народов (наций) на самоопределение привело к созданию двух механизмов нарушения территориальной целостности (сепарации) с целью «национального воссоединения» – плебисциту (изнутри) и «праву сильного» (извне)*. Эти механизмы, как правило, применялись при реализации ирредентистских проектов и являлись прямым следствием возникшего представления о нации как крупной исторической общности.

Более того, идея нации как особой культурно-лингвистической общности, имеющей в силу своих отличий право на собственную государственность, привела к возникновению множества национальных движений в Европе. В некоторых случаях требования сепессии со стороны таких движений имели международную поддержку, в других – нет. Другими словами, право на «национальное» самоопределение изначально стало рассматриваться не как универсальный принцип, а как способ «освобождения» конкретных культурно-лингвистических общностей от «колониальной зависимости». Поэтому возникновение на европейском континенте в результате подписания Версальского мирного договора новых национальных государств являлось не столько свидетельством торжества принципа, сколько итогом распада континентальных империй после Первой мировой войны и революции в России. Все указанные, зачастую противоречивые, представления о самоопределении проявились и при формировании современной системы международного права.

После Второй мировой войны в документах ООН стали появляться упоминания о праве народов на самоопределение как об одном из принципов международных отношений. Например, в Уставе ООН<sup>1</sup> сказано, что одной из целей организации является развитие дружественных отношений между нациями «на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов» (ст. 1, п. 2). В конце 1952 г. была принята Резолюция ООН 637 (VII) Право наро-

---

<sup>1</sup> Устав Организации Объединенных Наций. Подписан 26.06.1945, вступил в силу 24.10.1945.

дов и наций на самоопределение<sup>1</sup>. В этом документе отсутствуют как прояснение термина «нация», так и формы реализации права на национальное самоопределение. В то же время из текста документа следует, что понятие «народы» используется в отношении населения территорий, находящихся «под опекой» других стран. Так, в преамбуле к разделу А резолюции сказано, что некоторые члены организации «несут ответственность за управление территориями, народы которых не достигли еще *полного самоуправления*»<sup>2</sup>. Таким государствам было рекомендовано признать и поощрять «*осуществление права на самоопределение народов* самоуправляющихся и подопечных территорий» (ч. А, п. 2). Наделение независимостью рекомендовалось осуществлять по результатам плебисцитов, проводимых «по возможности под руководством ООН» (ч. А, п. 2).

Такой подход заложил правовые основы для процесса деколонизации, легитимируя нарушение территориальной целостности империй. Признание за общностями, проживающими в колониях и стремящимися к обретению независимости, права на самоопределение, которое в XIX в. носило выборочный характер, во второй половине XX в. постепенно становилось универсальным.

В 1960 г. была принята Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам<sup>3</sup>. В ней было заявлено, что «все народы имеют право на самоопределение; в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие» (п. 2). Принципиально важным здесь является то, что с этого момента в международном праве самоопределение стало предполагать не только создание независимого государства, но и самостоятельное определение политического статуса, например автономию или сепарацию с целью вхождения в состав другого государства. Таким образом, понятие «самоопределение» оказалось фактически синонимичным тому, что мы понимаем под термином «сепаратизм». Речь в данном случае идет о взгляде на одно и то же явление с разных сторон: если термин «сепаратизм» обуславливается интересами государства, то понятие «самоопределение» отражает интересы

---

<sup>1</sup> Резолюция ООН 637 (VII) Право народов и наций на самоопределение. Принята на 403-м пленарном заседании ГА ООН 16.12.1952.

<sup>2</sup> Здесь и далее при цитировании в этом абзаце – курсив авторов документа.

<sup>3</sup> Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам. Принята резолюцией 1514 (XV) ГА ООН от 14.12.1960.

общности. Поэтому сепаратизм в политической практике является негативно окрашенным явлением (нарушение территориальной целостности или политического единства государства), а самоопределение, напротив, имеет положительную коннотацию (право общности самостоятельно распоряжаться своей политической судьбой).

Но поскольку «международное право создается государствами для государств»<sup>1</sup>, то в Декларации 1960 г. содержались строгие ограничения на применение принципа самоопределения. Так, в документе было прописано, что этот принцип распространялся исключительно на население территорий, находящихся в колониальной зависимости. Во всех остальных случаях любая попытка, «направленная на то, чтобы частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны», объявлялась несовместимой с целями и принципами Устава ООН (п. 6).

Таким образом, общности, отличавшиеся от остального населения страны или региона в культурном/языковом/этническом плане, считавшие себя отдельными «народами», но не находившиеся в колониальной зависимости, не могли претендовать на самоопределение. Например, с позиции международного права население территории бывшего Свободного государства Конго, в то время – бельгийской колонии, имело право на суверенитет/автономию или ирреденту, а фламандцы, напротив, не могли самостоятельно определять свой политический статус. Правом на сепарацию или автономию последних могло наделить только государство их проживания.

Более подробное прояснение границ применения права на народное самоопределение было дано в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой в декабре 1970 г.<sup>2</sup> Как и прежде, в ней присутствовала норма, согласно которой ничто в тексте документа не должно было «истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политиче-

---

<sup>1</sup> *Barten U. What's in a Name? Peoples, Minorities, Indigenous Peoples, Tribal Groups and Nations // Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe. 2015. Vol. 14. No. 1. P. 2.*

<sup>2</sup> Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН. Принята резолюцией 2625 (XXV) ГА ООН от 24.10.1970.

ского единства суверенных и независимых государств», т. е. разрешающее сепаратизм. При этом подчеркивалось, что речь в этом случае шла о государствах, «соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов... и вследствие этого имеющих правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной территории». Это уточнение, по сути, в очередной раз подчеркивало, что принцип самоопределения применим не ко всем народам, а только к тем, которые не имеют правительств, представляющих их интересы, т. е. к находящимся в колониальной зависимости.

Такое представление еще раз было подтверждено в 1993 г. в Венской декларации<sup>1</sup>. Так, один из пунктов этого документа гласил: «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно определяют свой политический статус и беспрепятственно осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие» (п. 2). В то же время подчеркивалось, что реализация права на народное самоопределение не должна «истолковываться как разрешение или поощрение любых действий, нарушающих или подрывающих, полностью или частично, территориальную целостность и политическое единство суверенных и независимых государств, которые соблюдают принцип равноправия и самоопределения народов и в силу этого имеют правительства, представляющие интересы всего народа на их территории без каких-либо различий» (п. 2). Идея, что в современном мире правом на самоопределение обладают только прежде колонизированные общности, прослеживается и в политике в отношении коренных народов, которые в 2007 г. получили право на самоопределение в форме автономии<sup>2</sup>.

Итак, с точки зрения современного международного права вопрос о самоопределении является релевантным только в отношении общностей, подвергшихся в прошлом колонизации. Такие общности признаются народами и наделяются правом самостоятельно определять свой политический статус. При этом следует отметить, что сами государства могут признавать живущие на их территории общности народами и предоставлять им право на самоопределение. Так, референдум по поводу независимости Шотландии 2014 г. прошел под

---

<sup>1</sup> Венская декларация и Программа действий. Принята на Всемирной конференции по правам человека 25.06.1993.

<sup>2</sup> Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Принята резолюцией № 61/295 ГА ООН от 13.09.2007.



требованием признания шотландцев народом<sup>1</sup>. Однако пример Соединенного Королевства является, скорее, исключением, чем правилом. В подавляющем большинстве случаев не столько желание той или иной общности иметь признание в качестве народа, сколько решения общегосударственных органов управления определяют ее статус.

Укоренившееся в международном праве представление о связи самоопределения с (де)колонизацией отчасти является следствием борьбы за независимость, которую вели многие европейские национальные движения конца XIX – начала XX в. в границах континентальных империй. В то же время, если для указанного периода характерным являлось «выборочное» признание за такими движениями права на сепессию, то теперь право народов на самоопределение рассматривается как «универсальный» принцип. Однако этот принцип потерял свое прежнее националистическое содержание. Так, несмотря на отсутствие четких формулировок, под понятие «нация» сейчас подпадают только те общности, которые уже самоопределились. Другими словами, право наций на самоопределение в современном мире – это скорее легитимация прошлых решений об изменении государственных границ (и нарушений территориальной целостности), чем возможность для увеличения количества членов ООН.

Международное признание той или иной общности нацией возможно только в случае, если эта общность получила политическую независимость (в исключительных случаях – автономию) в соответствии с нормами международного права. Это значит, что «стать» нацией могут сообщества, которые либо вышли из-под колониального контроля, либо получили независимость в соответствии с законодательством государств, на территории которых они прежде проживали. Во всех остальных случаях попытки самопровозглашения общности нацией считаются нелегитимными. Например, несмотря на то что первая статья Устава Каталонии, принятого в 2006 г., утверждала существование каталанской нации<sup>2</sup>, Конституция самой Испании<sup>3</sup> провозглашает «нерушимое единство испанской нации»

---

<sup>1</sup> *Barten U.* Op. cit. P. 21.

<sup>2</sup> Устав Автономии Каталонии. Утвержден результатами референдума 18.06.2006.

<sup>3</sup> Испанская Конституция одобрена Генеральными кортесами на пленарных заседаниях Конгресса Депутатов и Сената 31.10.1978, утверждена испанским народом на референдуме 06.12.1978, подписана Е. В. Королем перед Генеральными кортесами 27.12.1978.

и наличие «общего и неделимого Отечества всех испанцев» (ст. 2). С точки зрения центральных органов управления, Каталония является лишь одним из автономных сообществ Испании.

Таким образом, в современном мире право народов на самоопределение и сепаратизм представляют собой две стороны одной медали: по факту они оба приводят к нарушению территориальной целостности или политического единства государств посредством использования трех основных механизмов: сепарации, сепарации и приобретения политической автономии. Разница заключается лишь в оптике, при помощи которой эти процессы рассматриваются. Единственным на данный момент выходом из обозначенного конфликта государственных интересов, с одной стороны, и интересов сообществ – с другой, в международном праве является наделение правом на самоопределение народов, находящихся в колониальной зависимости, а также коренных народов.

Так, с точки зрения международного права находящиеся в колониальной зависимости общности имеют право на самостоятельное определение своего политического статуса, которое может привести к созданию независимого государства, вхождению в состав другого государства или автономному существованию. Коренные народы имеют право на самоопределение, реализуемое в виде территориальной политической автономии. Сами государства также могут предоставлять определенным общностям статус «народа» и таким образом не исключать реализацию ими права на самоопределение, как это было в случае референдума в Шотландии.

В то же время право народов на самоопределение не является единственной причиной возникновения сепаратистских проектов. Требования независимости, предоставления широкой политической автономии или «воссоединения» с «родственным» населением соседнего государства могут иметь и другие основания и быть обусловлены целым спектром явлений и процессов.

### **Причины возникновения сепаратизма**

В аналитической литературе нет единого мнения о том, что приводит к появлению сепаратистских проектов. Во многом это обусловлено тем, что анализ сепаратизма осуществляется в рамках, по меньшей мере, нескольких исследовательских областей: исследований наций и национализма, исследований региональных процессов и регионализма, исследований межэтнических отношений. На дан-

ный момент существует лишь один консенсус, связанный с тем, что в чистом виде экономический фактор не играет значимой роли в возникновении сепаратистских настроений: и экономически успешные, и «бедные» территории могут стремиться к обретению независимости или широкой политической автономии<sup>1</sup>. В связи с этим целесообразным является сведение всего многообразия причин появления сепаратистских проектов на территории европейского континента к четырем основным измерениям: (1) *сепаратизм как реакция на унификацию*; (2) *сепаратизм как реакция на существующую социальную структуру*; (3) *сепаратизм как способ решения проблем многосоставных обществ*; (4) *сепаратизм как реакция на изменение внутривнутриполитической ситуации или результат деятельности внешних акторов*.

### ***Сепаратизм как реакция на унификацию***

Рассмотрение сепаратизма как реакции на унификацию свойственно преимущественно исследованиям наций и национализма. Начиная со второй половины XIX в. процесс становления наций и национальных государств в Европе был сопряжен с попытками культурной унификации. Подавляющее большинство представителей модернистской парадигмы в исследованиях наций и национализма подчеркивали, что национализм – это принцип, согласно которому культурные и политические границы должны совпадать<sup>2</sup>. Однако население национализирующихся государств не было гомогенным в культурно-языковом плане. Поэтому национальные проекты нередко сталкивались с оппозицией в лице тех групп, представители которых заявляли о желании сохранить свои культурные и лингвистические отличия. В результате во многих государствах Европы возникали национальные движения, требующие как развития культуры группы, от имени которой они выступали, и использования родного языка «в образовании, управлении и экономической жизни», так и предоставления «политического самоуправления – сначала в форме автономии, а в конечном счете... и независимости»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sakwa R. Introduction: Why Chechnya? // Chechnya: From Past to Future / R. Sakwa (ed.). London: Anthem Press, 2005. P. 1.

<sup>2</sup> Подробней об этом см.: Ноженко М. Национальные государства в Европе. СПб.: Норма, 2007.

<sup>3</sup> Хрох М. От национальных движений к сформировавшейся нации // Нации и национализм. М.: Праксис, 2002. С. 124.

В этом случае сепаратизм представлял как один из основных механизмов сохранения идентичности общности, ее культурных и языковых особенностей, т. е. как способ избежать ассимиляции. Основными причинами того, что главной стратегией культурно-лингвистических общностей в борьбе с унификацией становились именно сепаратистские (в подавляющем большинстве случаев – сепессионные) проекты, являлись по меньшей мере два фактора. Во-первых, во многих европейских государствах процесс национального строительства был связан не только с «мягкой ассимиляцией», но и с тем, что Э. Геллнер обозначил как стадию *Nacht und Nebel* (ночь и туман) – убийством носителей иных культур и депортацией «других»<sup>1</sup>. Во-вторых, первая международная система защиты национальных меньшинств была создана только после Первой мировой войны, а ее функционирование в межвоенной Европе не было эффективным<sup>2</sup>. В связи с этим численно не доминирующие, но существенно отличающиеся от большинства населения в культурно-языковом плане общности осознавали, что только широкая политическая автономия или создание собственного государства могут стать гарантией сохранения культурных прав.

В современной Европе, в которой подавляющее большинство стран выполняют свои международные обязательства по защите прав национальных меньшинств, сепаратистские проекты как реакция на унификацию во многом потеряли свою актуальность. Однако именно такая логика лежит в основе многих движений за независимость/политическую автономию, возникших на рубеже 1980–1990-х гг. в Центральной и Восточной Европе. Это вызвано тем, что в данном регионе новая волна национального строительства, а следовательно, попыток унификации пришлось на период распада СССР и Восточного блока и последовавшие за этим по меньшей мере полтора десятилетия. Некоторые из этих движений продолжают существовать и сейчас.

Следует также отметить, что среди части как политических акторов, так и аналитиков, изучающих вопросы межэтнических отношений, существует представление о том, что только политическая территориальная автономия является эффективным способом защиты национальных меньшинств от «тирании большинства». С их точки зрения, хотя культурные права и зафиксированы во всех между-

---

<sup>1</sup> Геллнер Э. Указ. соч. С. 146–200.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см. в главе 1.1.

народных документах, касающихся прав меньшинств, такие меры имеют во многих случаях скорее символический, чем практический характер<sup>1</sup>. По их мнению, отсутствие дискриминации и удовлетворение некоторых культурных запросов в демократических обществах не решают проблемы, а «модель „победитель получает все“ не может стать настоящей парадигмой для обществ с наличием нескольких национальных меньшинств»<sup>2</sup>. В связи с этим они настаивают на серьезном изменении институциональной среды, предполагающем в том числе предоставление численно не доминирующим этносам территориальной политической автономии.

В то же время сепаратизм в форме создания собственного государства имеет и противников. Это связано с уже упоминавшейся проблемой гетерогенности населения как созданных в результате сецессии государств, так и тех стран, чья территориальная целостность была нарушена. Как отмечает Д. Хоровиц, даже в случае если сецессия имела форму «развода», с которым были согласны обе стороны, все равно в роли пострадавших окажутся небольшие этнические общности<sup>3</sup>.

### ***Сепаратизм как реакция на существующую социальную структуру***

В исследованиях наций и национализма, а также межэтнических отношений распространенным является и представление о сепаратизме как реакции определенных групп населения на несправедливую, с их точки зрения, социальную структуру. Речь в данном случае идет о том, что представители тех или иных общностей оказываются в неравном положении по сравнению с этническим (культурным) большинством. В силу различных обстоятельств такие группы населения приходят к убеждению, «что у них нет шансов» для вертикальной мобильности и занятия важных государственных позиций «в рамках неразделенного государства». Поэтому они «делают свой выбор в пользу независимости, часто не считаясь ни с экономиче-

---

<sup>1</sup> *Kymlicka W.* The Evolving Basis of European Norms of Minority Rights: Rights to Culture, Participation and Autonomy // *The Protection of Minorities in the Wider Europe* / M. Weller, D. Blacklock, K. Nobbs (eds.). Palgrave Macmillan, 2008. P. 23.

<sup>2</sup> *Gál K.* Minority Governance on the Threshold of the Twenty-First Century // *Minority Governance in Europe* / K.Gál (ed.). Budapest: LGI/ECMI, 2002. P. 1.

<sup>3</sup> *Horowitz D.L.* Self-Determination: Politics, Philosophy, and Law // *Ethnicity and Group Rights* / I. Shapiro, W. Kymlicka (eds.). NY, London: New York University Press, 1997. P. 433.

ской ценой такого шага, ни с утратой субсидий из центра»<sup>1</sup>. Для прояснения логики действия представителей таких групп Д. Хоровиц использовал метафору крупной и мелкой рыбы. Он подчеркивал, что политические лидеры группы, не удовлетворенные своим статусом, находясь в положении «мелкой рыбешки» в большом пруду, предпочтут стать «крупной рыбой» в новом, пускай и меньшем по размерам, собственном пруду<sup>2</sup>. Другими словами, сепаратизм предстает как один из способов создания собственного социального порядка в том случае, когда шансы на изменение существующего положения вещей в неразделенном государстве являются невысокими.

Это предположение является релевантным не только для политических акторов, но и для более широких слоев населения, претендующих на позиции в государственных учреждениях. Так, одним из важных препятствий для социальной мобильности может быть языковой фактор. Если язык населения определенной территории существенно отличается от официального государственного языка, представители этой общности находятся в невыгодном положении по отношению к тем, для кого общегосударственный язык является родным. Как было показано в главе 1.1, одной из ключевых причин федерализации Бельгии являлась неудовлетворенность представителей фламандского населения доминированием французского языка и необходимостью освоения этого языка для работы в государственных учреждениях. Сепаратизм как в форме сецессии, так и широкой политической автономии кажется одним из эффективных способов решения этой проблемы. Он предоставляет населению определенной территории возможность устанавливать собственный языковой режим и способствует вертикальной мобильности носителей доминирующего в регионе языка.

Однако у такой модели есть и обратная сторона. Во-первых, сепаратизм, вопреки широко распространенному мнению, не приводит к формированию гомогенных в культурном, языковом или этническом плане обществ<sup>3</sup>. В результате на территории нового государства или автономии появляются новые меньшинства, которые оказываются в том же самом положении, в котором ратовавшая за сепаратизм общность находилась прежде, – теперь они должны ста-

---

<sup>1</sup> *Горовиц Д.* Указ. соч. С. 148.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же. С. 153.

новиться билингвами. Во-вторых, как уже было отмечено, сепаратизм, реализуемый в форме широкой политической автономии, далеко не всегда способствует налаживанию межгрупповых отношений автономного сообщества с остальной частью населения государства.

Несмотря на указанные минусы, а также на тот факт, что региональные языки и языки меньшинств имеют сейчас существенную государственную поддержку в большинстве европейских государств, в некоторых странах Старого Света продолжают существовать требования предоставления широкой политической автономии или даже независимости от лица общностей, отличных в культурно-языковом плане от большинства населения. На наш взгляд, одним из объяснений этому может служить логика политических элит, метафорично представленная Д. Хоровицем в стремлении «мелкой рыбки» стать «крупной рыбой» в «собственном» пруду.

### ***Сепаратизм как способ решения проблем многосоставных обществ***

В политической науке на протяжении последних четырех десятилетий авторитетным остается представление о сепаратизме как об одном из способов решения проблем многосоставных обществ. Под ними понимаются общества, в которых линии культурного, языкового, этнического, религиозного и/или конфессионального размежевания совпадают с границами политического противостояния<sup>1</sup>. Такие общества разделены на сегменты, находящиеся друг с другом в конфронтации. Считается, что управление многосоставными обществами вызывает большую проблему. Поэтому и ученые, и политические практики пытаются выработать способы снижения межсегментарной напряженности.

В аналитической литературе можно встретить упоминание нескольких базовых моделей управления многосоставными обществами. В целом, выделяют пять основных типов: разделение (*partition*), этническая демократия, общественная демократия, либеральная демократия и мультикультурная демократия<sup>2</sup>. Этническая, либеральная и мультикультурная демократии нацелены на то, чтобы решить проблемы многосоставных обществ без нарушения политиче-

---

<sup>1</sup> *Лейтхарт А.* Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. М.: Аспект Пресс, 1997. С. 38.

<sup>2</sup> Подробнее об этих моделях см. в главе 2.2.

ского единства или территориальной целостности. Две другие, напротив, напрямую связаны с идеей сепаратизма. Так, модель разделения подразумевает сецессию или широкую территориальную политическую автономию<sup>1</sup>.

Модель общественной демократии наиболее полно была представлена А. Лейпхартом в его ставшей классической работе «Демократия в многосоставных обществах». Одним из базовых элементов этой модели является высокая степень автономности каждого сегмента в управлении своими внутренними делами<sup>2</sup>. В качестве особой формы автономии он выделял федерализм и утверждал, что «в теории федерализм имеет много важных параллелей с общественностью»<sup>3</sup>. Особенностью модели общественной демократии является то, что границы формирования субъектов федерации должны совпадать с границами сегментов многосоставного общества.

Одним из основных примеров, вдохновивших А. Лейпхарта на создание модели общественной демократии, являлась Бельгия. В период написания работы «Демократия в многосоставных обществах»<sup>4</sup> в этой стране происходил процесс федерализации, в результате которого не только регионы, но и языковые сообщества получили политическую автономию. До сих пор Бельгия является одним из примеров достаточно успешного претворения в жизнь сепаратистского проекта, обеспечившего автономию сегментов многосоставного общества, но при этом не приведшего к нарушению территориальной целостности.

### ***Сепаратизм как реакция на изменение внутривнутриполитической ситуации или результат деятельности внешних акторов***

В исследованиях региональных процессов и регионализма, а также межэтнических отношений можно встретить объяснение появления сепаратистских проектов как реакцию на изменение внутривнутриполитической ситуации. Здесь прослеживаются, как минимум, три сюжета. Во-первых, исследователи отмечают «принцип домино», когда требование одной из групп предоставить ей независимость или широкую политическую автономию порождает к жизни

---

<sup>1</sup> Smooha S., Hanf T. Conflict-Regulation in Deeply Divided Society // Ethnicity / J. Hutchinson, A.D. Smith (eds.). Oxford, NY: Oxford University Press, 1993. P. 330.

<sup>2</sup> Лейпхарт А. Указ. соч. С. 60.

<sup>3</sup> Там же. С. 78.

<sup>4</sup> Впервые работа была опубликована в 1977 г.



аналогичные требования от «пассивных» прежде групп<sup>1</sup>. Такой эффект наблюдался в разные исторические периоды в ряде стран Европы, включая Российскую империю, где в роли «застрельщика» выступило польское национальное движение<sup>2</sup>, или СССР, в котором конфликт вокруг Нагорного Карабаха привел к усилению сепаратистских настроений на Кавказе<sup>3</sup>. В России начала 1990-х гг. эффект «заражения» сепаратистскими настроениями получил название «парада суверенитетов», когда республики в составе РФ одна за другой стали принимать декларации о суверенитете. Таким образом, появление одного мощного сепаратистского проекта может существенно изменить ситуацию внутри государства и привести к зарождению сепаратистских требований там, где раньше они не звучали.

Во-вторых, не исключен и другой сценарий: удовлетворение требований одного «мятежного» региона может негативно сказаться на ситуации в других частях страны. В этом случае происходит «смена сепаратизмов», а не их одновременное существование<sup>4</sup>. Так, политика центральных органов управления, направленная на выполнение требований какого-либо региона, может повлечь за собой ущемление интересов других территорий, например, в экономической или социальной сферах. В результате возникает новое движение за автономию или независимость, вызванное недовольством таким изменением внутривнутриполитической ситуации. Одним из примеров этому в новейшей отечественной истории могут служить попытки некоторых «русских» регионов расширить свои автономные права, ставшие реакцией на те существенные уступки, которые были сделаны федеральным центром в отношении республик<sup>5</sup>.

В-третьих, появление и увеличение числа сепаратистских проектов может являться следствием общей дестабилизации ситуации

---

<sup>1</sup> Horowitz D.L. Op. cit. P. 429.

<sup>2</sup> Каннелер А. Россия – многонациональная империя. Возникновение. История. Распад. М.: Прогресс-Традиция, 2000. С. 158.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см. в главе 2.2.

<sup>4</sup> Горовиц Д. Указ. соч. С. 151–152.

<sup>5</sup> Например, в начале 1993 г. была предпринята попытка преобразования Свердловской области в Уральскую республику. Так, в апреле 1993 г. на областной референдум был вынесен вопрос о расширении полномочий региона до республиканского уровня, а 1 июля Свердловский областной совет провозгласил создание Уральской республики и начал работать над ее конституцией, которая была принята Облсоветом в конце октября. (Подробнее о формировании автономных требований со стороны российских регионов см.: Ноженко М., Белокурова Е. Северо-Запад России: регион или регионы? СПб.: Норма, 2010.)

в государстве. Так, может произойти эрозия легитимности прежней власти (например, монарха), что приводит к появлению различных оппозиционных политических движений и течений, в том числе и тех, которые выдвигают сепаратистские требования. Примерам здесь могут служить Османская империя конца XIX – начала XX в. или империя Романовых с 1905 г. По схожему сценарию развивались события в Югославии после смерти И. Броза Тито или в СССР в период перестройки. Еще одним вариантом может стать ослабление центральных органов управления, вызванное различными внешне-политическими и внутривнутриполитическими факторами – войной, появлением мощной политической оппозиции и т. д.

Появление сепаратистских проектов может быть и следствием деятельности внешних акторов. Как уже было отмечено, возникновение идеи нации как крупной исторической общности повлекло за собой формирование ряда ирредентистских проектов, предполагавших в том числе и сепарацию. В течение почти столетия реализация «права сильного» позволяла осуществлять на европейском континенте «жесткую ирреденту» в виде аннексии. В то же время «материнские» государства национальных меньшинств использовали и политику «мягкого» ирредентизма<sup>1</sup>, способствуя наделению последних автономным статусом в составе государств их проживания. Иногда «внешние национальные родины» меньшинств активно содействовали привлечению внимания международного сообщества к проблемам этих групп населения. По сути, они настаивали на возможности предоставления автономного статуса «своим» сообществам, используя рычаги международного влияния. Например, Швеция сыграла существенную роль в предоставлении под давлением Лиги Наций автономного статуса Аландским островам, а Австрия настойчиво поднимала вопрос в ООН об автономии Южного Тироля.

Вопрос о первостепенной роли «материнских государств» в становлении сепаратистских проектов меньшинств является до сих пор во многом открытым. Это связано с тем, что, во-первых, реализация права сильного не позволяет до конца понять реальные сепаратные настроения населения аннексированных территорий. Во-вторых, зачастую стремления к «воссоединению» практически одновременно возникали и со стороны «материнского» государства, и со стороны

---

<sup>1</sup> Подробнее о разнице между «жесткой» ирредентой и «мягким» ирредентизмом см.: Ноженко М. Представления о нации и современность: конфронтация или адаптация? // Политическая наука. 2013. № 4. С. 69–91.

самых меньшинств, усиливая друг друга. В то же время сепарация с целью дальнейшего вхождения в состав другого государства не всегда может иметь очевидные выгоды для групп населения, являющихся меньшинством в составе стран своего нынешнего проживания. Новые условия могут быть и не в пользу их политических элит. Используя ту же метафору рыб в пруду, Д. Хоровиц отмечал, что в этом случае «мелкой рыбешке предстоит перепрыгнуть из одного большого пруда, где у нее по крайней мере надежная клиентура и где она вместе с последней выступает как нечто этнически однородное по отношению к остальной части данного государства, в другой пруд – столь же большой, но с чрезвычайно неопределенными условиями»<sup>1</sup>. Поэтому некоторые исследователи отводят главенствующую роль в становлении сепаратистских проектов групп, имеющих «внешнюю родину», именно «материнским» государствам.

Еще одним внешним актором, оказывающим влияние на становление сепаратистских проектов, в ряде случаев выступает и международное сообщество. Как уже было отмечено, критическое отношение к Османской империи со стороны ее европейских соседей привело к поддержке последними движений за независимость, возникавших на территориях, управляемых Блистательной Портой. Другими примерами уже из Новейшей истории могут служить признание независимости стран Балтии от СССР или Косово от Сербии. В то же время международное признание суверенитета территорий, вышедших из состава государств, на данный момент является исключением, а не общей практикой. Принцип недопустимости нарушения территориальной целостности продолжает играть основополагающую роль, о чем свидетельствуют как целый ряд непризнанных республик на постсоветском пространстве, так и санкций в отношении России после присоединения Крыма.

В целом, существует целый спектр причин, порождающих сепаратистские проекты. Исследователи отмечают роль как экзогенных, так и эндогенных факторов, влияющих на динамику этнорегиональных процессов и приводящих в том числе к возникновению сепаратистских требований<sup>2</sup>. В большинстве случаев современные европейские сепаратистские проекты ставят своей целью получение тер-

---

<sup>1</sup> *Горовиц Д.* Указ. соч. С. 148.

<sup>2</sup> Подробнее о факторах, влияющих на динамику этнорегиональных процессов, см.: *Тэвдой-Бурмули А.* Этнополитическая динамика Европейского союза. М.: Аспект Пресс, 2018. С. 102–113.

риториальной политической автономии, но не сецессию или сепарацию. Это вызвано тремя основными факторами: чрезвычайно низкой вероятностью признания сецессии или сепарации со стороны мирового сообщества; отказом со стороны подавляющего большинства европейских государств предоставить своим регионам право «решать за всех»<sup>1</sup>; а также рациональным выбором самих сепаратистов. Так, по мнению В. Барткус, выбор в пользу сецессии или сепарации (равно как и отказ от них) зачастую обусловлен оценкой издержек и выгод от дальнейшего нахождения в составе государства нынешнего проживания. Основными являются четыре переменные: (1) выгоды от дальнейшего нахождения в составе нынешнего государства проживания; (2) цена попытки отделения; (3) цена дальнейшего нахождения в составе нынешнего государства проживания; (4) выгоды от отделения<sup>2</sup>.

Несмотря на все эти ограничивающие факторы, в последние годы в Западной Европе наблюдается активизация движений за отделение. При этом идеи сецессии исходят не от тех общностей, которые до этого активно, в том числе и с применением насилия, настаивали на своем праве на суверенное существование (баски, ирландцы), а от прежде «умеренных сепаратистов» – каталонцев и шотландцев. Многообразие прежних и нынешних сепаратизмов ставит перед исследователями еще одну непростую задачу – их классификацию.

## **Типы сепаратизма в современной Европе**

По оценкам экспертов, в современном мире существует примерно 50 основных очагов сепаратизма, 20 из которых находятся в Европе. В сепаратистские проекты вовлечены свыше 220 млн человек, а в Старом Свете количество сепаратистских партий, движений и военных организаций приближается к 200<sup>3</sup>. Все сепаратистские проекты направлены на достижение

---

<sup>1</sup> Государства могут закрепить в своем законодательстве три основных способа решения вопроса о сецессии. Во-первых, они могут представить региону право «решать за всех», т. е. провести региональный референдум о дальнейшем нахождении в составе страны. Эта формула используется крайне редко. Во-вторых, вопрос о сецессии может быть «общенациональным делом», когда решение о выходе определенной территории из состава государства принимается на общенациональном референдуме. Эта практика свойственна большинству европейских стран. В связи с этим, например, референдумы в Каталонии 2017 г. или в Крыму в 2014 г. не являются легальными с точки зрения законодательств Испании и Украины. Наконец, государства могут ввести полный запрет на нарушение своей территориальной целостности. Такой запрет действует в современной России.

<sup>2</sup> Цит. по: *Kermach R.* Op. cit. P. 205.

<sup>3</sup> *Носов М.Г.* Введение // Сепаратизм в политической жизни современной Европы. М.: Ин-т Европы РАН, 2015. С. 9.

ратистские проекты, независимо от того, какую цель они преследуют (сецессию, сепарацию или политическую автономию), можно разделить на типы, используя при этом различные критерии для классификации.

Если взять за основу *методы ведения борьбы*, то можно выделить, во-первых, «мирный» сепаратизм, в котором приобретение автономии, сепарация или сецессия достигаются посредством политических методов. Во-вторых, «вооруженный» сепаратизм, когда используются силовые методы. В-третьих, «террористический» сепаратизм, при котором основными методами борьбы за автономию или отделение становятся террористические акты. При этом мирный сепаратизм, как правило, связан с умеренными требованиями (автономия или «независимость в перспективе»), а вооруженный и террористический – с радикальными («независимость немедленно») <sup>1</sup>.

На европейском континенте существуют примеры исключительно «мирного» сепаратизма: каталонский сепаратизм – в Испании, фламандский – в Бельгии, шотландский и уэльские сепаратизмы – в Соединенном Королевстве и т. д. В то же время в ряде случаев разные способы борьбы применялись в рамках одного сепаратистского движения. Так, в Западной Европе сепаратисты нередко использовали как легальную политическую борьбу, так и методы силового воздействия. Например, в случаях корсиканского сепаратизма во Франции, баскского – в Испании или ирландского – в Соединенном Королевстве, помимо легальных политических партий, выступавших за независимость или широкую автономию, действовали и террористические организации – Фронт национального освобождения Корсики (ФНОК), *Euskadi Ta Askatasuna* (ЭТА), Братство фениев и Ирландская республиканская армия (ИРА).

Некоторые исследователи предлагают разделять сепаратизм по методам ведения борьбы на «системный» и «несистемный». Первый предполагает обсуждение вопросов сепарации и сецессии «в рамках легального политического поля», второй, напротив, подразумевает вооруженную борьбу. Такая классификация позволяет провести разграничение между, например, референдумом о независимости Шот-

---

<sup>1</sup> Нарочницкая Е.А. Понимание сепаратизма: Об амбивалентных соотношениях сецессионизма, автономизма, регионализма // Актуальные проблемы Европы. 2015 (6). № 1. С. 38.

ландии, с одной стороны, и той деятельностью, которую в течение нескольких десятилетий вела ИРА<sup>1</sup>.

Взяв за основу *историко-географический критерий*, все сепаратистские проекты Европы можно, используя логику Э. Геллнера<sup>2</sup>, условно разделить на четыре «часовых пояса». В первом «часовом поясе» – на атлантическом побережье Европы – процесс национального строительства не сопровождался серьезной перекройкой государственных границ. Подавляющее большинство жителей стран этого региона смогли «без особых конфликтов и без особого труда принять „национальную“ я-концепцию»<sup>3</sup>. В то же время некоторые общности в первом «часовом поясе» противопоставляли себя реализуемым здесь национальным проектам и свойственным последним стремлениям к унификации. Так, каталонский и баскский сепаратизмы изначально стали реакцией на централизацию власти и культурную унификацию при монархии и франкистской диктатуре. Сепаратистское движение корсиканцев во многом являлось реакцией на формирование во Франции жестко централизованного государства «якобинского типа». Сепаратизмы ирландцев, шотландцев и уэльсцев были обусловлены религиозными и региональными противоречиями с британским либеральным унитаризмом.

Во втором «часовом поясе» – «к востоку от атлантического побережья Европы» – формирование национальных государств происходило посредством собирания воедино «россыпи мелких и средних государств»<sup>4</sup>. Итальянский и германский ирредентистские проекты предполагали в том числе и решение судьбы тех территорий, которые входили в состав других стран. Здесь сепаратистские проекты ставили своей целью сепарацию, осуществляемую либо посредством плебисцитов, либо реализацией «права сильного».

В третьем «часовом поясе», «расположенном дальше на восток», изначально существовала «достаточно сложная, „лоскутная“ ситуация географического и социального переплетения разнообразных

---

<sup>1</sup> *Силаев Н.Ю.* О фрагментации государства, эволюции этнических движений и сепаратизме в России // Сепаратизм в политической жизни современной Европы. М.: Ин-т Европы РАН, 2015. С. 25.

<sup>2</sup> *Геллнер Э.* Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. М.: Ad Marginem, 1995.

<sup>3</sup> *Геллнер Э.* Указ. соч., 2002. С. 181.

<sup>4</sup> Там же. С. 182.

культур»<sup>1</sup>. Именно здесь национальные движения ставили своей целью обретение независимости для собственных общностей и настаивали на сецессии как одном из основных способов формирования новой национальной государственности. Схожим образом происходило формирование сепаратистских проектов и в четвертом «часовом поясе», который по большей части совпадает с территорией бывшей Российской империи.

Здесь в начале XX в. также произошло формирование национальных движений, некоторые из которых ставили своей целью выход из состава империи Романовых. Однако Октябрьская революция и политика большевиков привели к принципиальному изменению ситуации<sup>2</sup>. В СССР несколько десятков общностей получили территориальные политические автономии, а идеологическим обоснованием такого шага являлась реализация права наций на самоопределение. Несмотря на то что в условиях тоталитарной политической системы реальная ценность таких автономий не была высокой (например, автономия могла быть упразднена, а ее население депортировано), в границах в первую очередь союзных республик закладывались основы для реализации будущих сепаратистских проектов. Более того, в советской истории можно обнаружить сепаратистские движения и организации, использовавшие силовые методы борьбы, например движение под руководством Х. Исраилова<sup>3</sup>, «лесные братья» в балтийских республиках и Национальная объединенная партия Армении<sup>4</sup>. Перестройка положила начало бурному развитию

---

<sup>1</sup> Геллнер Э. Указ. соч., 1995. С. 124.

<sup>2</sup> По мнению Э. Геллнера, процесс национального строительства в четвертом «часовом поясе» оказался прерван на несколько десятилетий. На его взгляд, в СССР укрепилась новая идеология, которая не была националистической. Эта идеология привела к формированию «советской уммы» – общества нового образца, «которое видело свою цель в установлении на земле абсолютно справедливого социального строя и полагаю, что рецепт такого строя ему известен» (Геллнер Э. Указ. соч., 1995. С. 125). Однако, на наш взгляд, такое представление упускает из виду становление сложной системы этнического федерализма и не объясняет распад СССР по границам союзных республик, а также возникновение сепаратистских проектов бывших советских автономий, приведших в том числе к появлению ряда непризнанных государств на постсоветском пространстве. В связи с этим мы, с одной стороны, согласны с выделением большей части Российской империи в отдельный часовой пояс. С другой стороны, считаем, что националистические проекты, имевшие сепаратистские устремления, продолжали существовать и в советское время, обретая новый импульс в период перестройки.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см. в главе 2.2.

<sup>4</sup> Национальная объединенная партия Армении (НОП) – подпольная организация, созданная в 1966 г. в Армянской ССР. Одной из основных задач организации являлось получение Арменией независимости от СССР. Несколько членов НОП были признаны виновными в организации и осуществлении серии терактов в Москве в 1977 г.

сепаратистских проектов всех трех типов – сецессионных, направленных на сепарацию и получение широкой политической автономии, – некоторые из которых актуальны и по сей день.

Если использовать *экономический критерий*, то можно выделить сепаратизм «богатых», преуспевающих регионов (Каталония, Страна Басков, Фландрия) и «бедных», дотационных территорий (Корсика, Шотландия). В обоих случаях одной из мотиваций<sup>1</sup> появления сепаратистских проектов является самостоятельное распоряжение имеющимися в регионе ресурсами. Так, «богатые» регионы выступают против существующей государственной системы перераспределения ресурсов (например, Каталония, обеспечивающая от 18 до 20% дохода Испании<sup>2</sup>, не согласна с тем, чтобы ее ресурсы использовались для улучшения экономической ситуации в других автономных сообществах). В идеологии сепаратистских проектов «бедных» регионов присутствует тезис о том, что независимая экономика обретет новые импульсы для своего развития (например, Д. Дудаев обещал превратить экономически депрессивную Чечню в «Кавказский Кувейт»).

Зачастую сепаратистские движения, в которых четко прослеживается экономическая аргументация, не ставят в качестве своей реальной цели сецессию. Их задача заключается в «торге» с центральными органами управления за новые преференции и расширение политической и экономической автономии. Тип сепаратизма, направленный на то, чтобы добиться от центра бюджетных и фискальных льгот, дотаций или других дивидендов, Е. Нарочницкая называет «инструментальным»<sup>3</sup>. Иллюстрациями здесь служат корсиканское сепаратистское движение и татарский сепаратизм начала 1990-х гг.

Взяв за основу фактор *массовости участия*, можно выделить организационный и массовый сепаратизмы. Первый тип предполагает существование политических организаций, являющихся основ-

---

<sup>1</sup> Как уже было отмечено и как будет показано далее, сам по себе экономический фактор не является основной причиной формирования сепаратистских проектов. Он может выступать как один из аргументов в пользу сецессии, сепарации или политической автономии, но всегда в сочетании с другими, более весомыми факторами.

<sup>2</sup> Clark R. P. Spanish Democracy and Regional Autonomy: The Autonomous Community System and Self-Government for the Ethnic Homelands // *Ethnoterritorial Politics, Policy and the Western World* / J.R. Rudolph, R.J. Thompson (eds.). Boulder, London: Lynne Rienner Pub., 1989. P. 20.

<sup>3</sup> Нарочницкая Е.А. Указ. соч., 2015 (6). С. 38.



ными проводниками сепаратистских устремлений и ведущих деятельность по изменению статуса общности, от лица которой они выступают. Такие организации могут использовать как силовые методы борьбы (например, ИРА или ЭТА), так и политическое давление (например, Шотландская националистическая партия или «Плайд» в Уэльсе). Второй тип характеризуется наличием массового движения и масштабными акциями, на которых озвучиваются основные сепаратистские требования. Иллюстрациями таких движений могут служить Саюдис в советской Литве, Карабахское движение в Азербайджанской ССР и др. Как правило, массовый сепаратизм приводит к становлению организационных структур, артикулирующих основные политические требования (например, развитие Карабахского движения привело к учреждению комитета «Крунк»).

Если использовать *критерий целеполагания*, то все сепаратистские проекты условно можно разделить на «непосредственные» и «побочные». К первым относятся те, которые с самого начала ставят своей целью изменение политического статуса группы и территории ее проживания. Даже в случае если изначальные требования со временем становятся более мягкими (например, широкая политическая автономия вместо сецессии или сепарации) или, наоборот, более жесткими (обратная ситуация), важной является первичность сепаратистских устремлений. Напротив, второй из выделенных типов характеризуется изначальным отсутствием сепаратистских требований. Например, как указывает Ф. Попов, в случае «побочной сецессии» отделение представляет собой побочный продукт «генетически отличного движения, преследующего иные цели, нежели смена суверенитета в пределах некой территории»<sup>1</sup>. Е. Нарочницкая относит к «побочной сецессии» сепаратизм Донецкой и Луганской народных республик<sup>2</sup>.

По типу *породивших проект противоречий* сепаратизмы можно разделить на региональные, этноконфессиональные/религиозные и этнорегиональные. Первый тип предполагает выдвижение сепаратистских требований от имени населения определенной территории, которое не имеет этнических отличий от большинства граждан государства. Как правило, обоснованиями для такого рода требований являются апелляция к наличию в прошлом у региона широкой авто-

---

<sup>1</sup> Попов Ф.А. География сецессионизма в современном мире. М.: Новый хронограф, 2012. С. 37.

<sup>2</sup> Нарочницкая Е.А. Указ. соч., 2015 (6). С. 35.

номии или к его бывшей независимости, а также критика «чрезмерной» централизации. Одним из ярких примеров регионального сепаратистского проекта в Европе может служить идея, озвучиваемая «Лигой Севера». Эта политическая партия, созданная в 1989 г., изначально выступала за федерализацию Италии. Со временем радикальное крыло организации выдвинуло лозунг о становлении независимого государства Падания со столицей в Милане.

Этноконфессиональные/религиозные сепаратистские проекты предполагают, что требования изменения политического статуса исходят от отличающихся от основного населения не только в этническом, но и в конфессиональном/религиозном плане общностей. Иллюстрацией такого проекта может служить ирландский сепаратизм. Здесь конфессиональный фактор играет одну из ведущих ролей при формировании сепаратистских требований. Напротив, в этнорегиональных сепаратистских проектах ведущие роли играют этнические отличия и история региона. В этом случае происходит не просто политизация этничности, но и обращение к прошлому территории, на которой проживает общность. Примерами здесь служат сепаратистские проекты в Шотландии, Уэльсе, Фландрии, Каталонии, Стране Басков и др. Этот тип сепаратизма является на данный момент наиболее распространенным в современной Европе.

Использование породивших проект противоречий в качестве основы для классификации существующих в Старом Свете сепаратизмов имеет как свои несомненные достоинства, так и недостатки. К недостаткам относится то, что не все эмпирические случаи попадают под один из выделенных типов. Иллюстрацией здесь может служить Приднестровье, имеющее пестрое по своему этническому составу население<sup>1</sup>. Приднестровский сепаратистский проект нельзя отнести к региональному, поскольку он стал непосредственной реакцией на идею «руманизации» Молдавии. В то же время из-за смешанного этнического состава населения непризнанной республики этот проект нельзя назвать и этническим. В данном случае мы имеем дело с уникальным полиэтничным региональным сообществом,

---

<sup>1</sup> В конце 1990-х гг. около 34% жителей непризнанной республики составляли этнические молдаване, 28,8% – украинцы и 28,7% – этнические русские. Помимо этого, в регионе проживают болгары (около 2%), евреи (примерно 2%) и гагаузы (0,7%) (*Бомешко Б.Г.* Приднестровье: годы созидания // Феномен Приднестровья. Тирасполь, 2000. С. 122).

которое сформировалось на территории, никогда не имевшей статуса независимого государственного образования.

В то же время несомненным достоинством такой классификации является то, что она позволяет выявить принципиальную разницу между сепаратистскими проектами общностей, апеллирующих к своему культурному отличию от большинства населения. Как было указано, появление подавляющего большинства сепаратистских устремлений в Европе напрямую связано с процессом национального строительства. Помимо этого, единственным легитимным обоснованием требований широкой политической автономии или независимости на данный момент является право народов на самоопределение. Несмотря на то что с точки зрения международных норм таким правом обладают только население колоний и коренные народы, государства могут признать те или иные общности, проживающие на их территории, народами и предоставить им возможность изменить свой политический статус. В связи с этим при рассмотрении конкретных примеров сепаратистских проектов мы будем опираться на классификацию, базирующуюся на породивших их противоречиях.

### **Примеры сепаратистских проектов**

Этноконфессиональные/религиозные сепаратистские проекты не имеют широкого распространения в современной Европе. После распада Социалистической Федеративной Республики Югославия конфессиональный и религиозный факторы перестали играть важную роль в сепаратистских требованиях в Старом Свете. Тем не менее сейчас к этноконфессиональным/религиозным можно отнести сепаратистские проекты в Косово, Ирландии, на Северном Кипре, а также, с определенными оговорками, в Нагорном Карабахе. Отличительной чертой всех этих проектов является то, что сепаратизм в них выступает в форме сепарации, т. е. как часть более масштабного ирредентистского проекта<sup>1</sup>.

Для этнорегионального сепаратизма характерным является рассмотрение определенной этнической общностью того или иного региона в качестве «родной земли», «родины предков». Поэтому в

---

<sup>1</sup> В определенные периоды своего развития чеченский сепаратизм также имел религиозные черты. Характерно, что рост значимости религиозного фактора приводил к превращению чеченского сепаратистского проекта в ирредентистский, направленный на формирование суверенного исламского государства на Северном Кавказе. Подробнее об этом речь пойдет в следующей главе.

большинстве таких проектов заложены требования сецессии или получения широкой политической автономии, а не сепарация с последующим вхождением в состав другого государства. Так, корсиканский сепаратизм не ставит своей целью присоединение к Италии, а Фландрия не претендует на объединение с Нидерландами. В то же время в ряде случаев этнорегиональные сепаратизмы могут быть частью ирредентистских проектов (например, в Южной Осетии) или формироваться и реализовываться при участии «материнских государств» (например, в Южном Тироле).

В этноконфессиональных/религиозных и этнорегиональных сепаратистских проектах значимую роль играет обращение к истории. Защита «собственной веры» или «исконной земли» является идеологической основой таких сепаратизмов. Поэтому понимание взаимосвязи истории регионов и современных сепаратистских проектов важно для оценки актуальной ситуации. В то же время формирование двух типов сепаратистских проектов, как правило, протекает различным образом. Наглядной иллюстрацией в данном случае могут служить примеры Шотландии (этнорегиональный сепаратизм) и Ирландии (этноконфессиональный сепаратизм).

### ***История становления сепаратистских проектов в Ирландии и Шотландии: XVII – первая половина XX в.***

И шотландский, и ирландский сепаратистские проекты включают в себя обращение к кельтскому гэльскому наследию. Для шотландского сепаратизма важными являются история кельтских племен скоттов и образование в 843 г. самостоятельного Шотландского государства, долгое время являвшегося на Британских островах конкурентом Англии. Гэльская история и культура стали идеологической основой и ирландского сепаратизма. В то же время при внешней изначальной близости исторических корней разницу между проектами определили конфессиональный фактор, а также история объединения с Англией.

Реформация способствовала, с одной стороны, сближению шотландцев и англичан, а с другой стороны, возвела барьер между ирландцами и англичанами. Помимо этого, важную роль играла история объединения: Шотландия и Англия в течение столетия двигались к созданию унии, в то время как Ирландия была колонизирована. Так, первым этапом на пути объединения Шотландии

и Англии стало правление с 1603-го по 1625 г. одного монарха (Якова VI Шотландского, или Якова I Английского) обоими королевствами. Однако «уния корон тогда не превратилась в унию государств»<sup>1</sup> – Шотландия по-прежнему имела собственную систему управления. В 1707 г. Англия и Шотландия приняли Акт об унии, что привело к созданию Великобритании. Несмотря на то что этот акт подразумевал функционирование единого парламента, в объединенном государстве Шотландия продолжала сохранять собственные судебную, школьную и церковную организации. Помимо этого, уния предусматривала учреждение должности Министра по делам Шотландии (*Secretary of State for Scotland*), в задачу которого входило представление интересов региона. Однако в 1746 г., после восстания якобитов<sup>2</sup> 1745 г., эта должность была упразднена.

Заселенные преимущественно католиками-ирландцами территории были насильственно присоединены в течение XVI–XVII вв. к Шотландии и Англии, а затем – к Великобритании. Во время колонизации конфессиональный вопрос имел принципиальное значение: католическая церковь, являвшаяся самым крупным землевладельцем Ирландии, лишилась своих земель. В 1641 г. в Ирландии вспыхнуло мощное восстание против колонизаторов, которое очень быстро обрело черты «священной и справедливой» войны за «католическую веру, короля и в защиту прав и свобод ирландцев»<sup>3</sup>. В результате возникло новое государство – Ирландская федерация католиков, в котором «католическая церковь получила привилегированное положение и вернула себе все земли и собственность, принадлежавшие протестантской церкви»<sup>4</sup>.

В 1649 г. федерация была повторно колонизирована англичанами под предводительством Кромвеля. С 1691 г. стали вводиться жесткие ограничения для католиков. Во-первых, было разрешено оставаться только низшему духовенству, остальному клиру предписывалось покинуть страну. Во-вторых, католикам было запрещено занимать государственные должности. В-третьих, ирландцам запрещалось давать детям католическое образование и посылать детей

---

<sup>1</sup> Кондратьев С.В. Юнионизм в Шотландии: от идеи к первой попытке реализации // Современная Европа. 2017. № 2. С. 152.

<sup>2</sup> В Шотландии проживало значительное число якобитов – сторонников свергнутого во времена так называемой Славной революции 1688 г. короля Якова II (VII) Стюарта.

<sup>3</sup> Гольман Л.И. История Ирландии. М.: Мысль, 1980. С. 92.

<sup>4</sup> Там же. С. 93.

учиться на континент. В-четвертых, католикам-ирландцам было запрещено заниматься торговлей и владеть землей<sup>1</sup>. В то же время в течение VIII в. Ирландия сохраняла автономные права, объем которых последовательно сокращался.

В 1791 г. в Белфасте во многом под влиянием идей французской революции возникла первая либерально-политическая католическая организация «Общество объединенных ирландцев», одной из изначальных задач которой являлась гарантия свободы и прав всем ирландцам вне зависимости от их вероисповедания, т. е. установление равноправия протестантов и католиков конституционным путем<sup>2</sup>. Однако достаточно быстро эта организация перешла от идеи буржуазных либеральных реформ к сепаратистской программе. В 1798 г. Объединенные ирландцы при поддержке Франции подняли антианглийское восстание, в ходе которого была провозглашена Ирландская республика (Республика Коннахт), просуществовавшая всего несколько дней. После подавления восстания автономные права Ирландии были упразднены и было образовано Соединенное Королевство Великобритании и Ирландии. Согласно Унии 1801 г., парламент Ирландии был ликвидирован, ирландцы получили 100 мест в британской палате общин и 32 места в палате лордов. Теперь парламент Соединенного Королевства регулировал вопросы экономики и политики в Ирландии, отменив поощрительные меры для развития промышленности и торговли, принятые ранее Дублином<sup>3</sup>.

Таким образом, в начале XIX в. и Шотландия, и Ирландия входили в состав Соединенного Королевства, не имея при этом собственных парламентов. Однако Шотландия объединилась с Англией на добровольной основе<sup>4</sup>, в то время как Ирландия была присоединена насильственно. К началу века Шотландия имела уже почти столетний опыт в целом бесконфликтного сосуществования<sup>5</sup> с Англией в составе единого государства, тогда как ирландцы, окончательно

---

<sup>1</sup> Невилл П. Ирландия. История страны. М.: Эксмо; Мидгард, 2009. С. 151–152.

<sup>2</sup> Гольман Л.И. Указ. соч. С. 166.

<sup>3</sup> Там же. С. 184.

<sup>4</sup> Следует отметить, что в «шотландской научной литературе нередко выражается сугубо отрицательное отношение к Унии 1707 г., которая трактуется как поглощение Шотландии, а не равноправный союз, как плод махинаций английских властей, подкупа и пропаганды продажных памфлетистов, а также недалководности шотландских правителей» (Фадеева Л. Идентичность на пересечении интеграции и деволуции: шотландский кейс // Современная Европа. 2015. № 5. С. 93).

<sup>5</sup> Единственным серьезным противоречием первой половины столетия являлась борьба, которую вели якобиты.

потерявшие автономию только в 1801 г., приобрели опыт антианглийских восстаний и память о недолгом, но самостоятельном существовании в Ирландской федерации католиков. Существенная разница между регионами обнаружилась и в их реакции на французскую революцию и наполеоновские войны: ирландцы были воодушевлены французскими преобразованиями, в то время как шотландцы продемонстрировали полную лояльность британской короне<sup>1</sup>.

Гонения на католическую церковь и ее паству стали основой для социальной консолидации и политической мобилизации ирландцев. Так, требования политического и экономического равноправия с протестантами легли в основу программы Общества объединенных ирландцев – политической и одновременно конфессиональной организации, которая со временем трансформировалась в сепаратистское течение. Напротив, шотландская пресвитерианская церковь, хотя и являлась одним из важнейших факторов сохранения шотландской идентичности<sup>2</sup>, не способствовала формированию политических и сепаратистских требований. Несмотря на то что в конце XVIII в. в Шотландии были созданы первые националистические организации («Общество друзей народа» и «Объединенные шотландцы»), в отличие от ирландских организаций они не ставили перед собой явно выраженных сепаратистских целей.

Указанная разница в становлении взаимоотношений Ирландии и Шотландии с Англией сыграла существенную роль во внутриполитических процессах Соединенного Королевства в XIX в. Как и прежде, ирландцы настаивали на политическом и экономическом равноправии представителей христианских конфессий, включая вопрос земельной собственности. Неудачи в достижении этих целей политическими средствами приводили к радикализации политических организаций и переходу к сепаратистским требованиям, выражаемым в том числе и силовыми методами. Шотландия даже в условиях наступившей в Европе «эры национализма» оставалась достаточно стабильным с политической точки зрения регионом, где сепаратистские устремления были слабо выражены.

---

<sup>1</sup> Devine T.M. In Bed with Elephant: Almost Three Hundred Years of the Anglo-Scottish Union // Scottish Affairs. 2006. No. 57. P. 6.

<sup>2</sup> Еремина Н.В. Проблема статуса Шотландии в 90-е годы XX века. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2005. С. 63–64.

В 1823 г. в Соединенном Королевстве была образована Католическая ассоциация, позже Ассоциация рипилеров (от английского слова *repeal* – отмена), выступавшая за отмену положений Унии 1801 г. В 1829 г. сторонники демократизации политической системы государства и рипилеры добились принятия «Акта об эмансипации католиков», разрешившего католикам занимать большинство государственных должностей. Однако к середине XIX в. произошел раскол в среде рипилеров, и наиболее радикальные члены прежней ассоциации, объединенные в организацию «Молодая Ирландия», вошли в состав Ирландской конфедерации.

Ирландская конфедерация, созданная в 1847 г., являлась сепаратистским течением, одно (умеренное) крыло которого стремилось к наделению Ирландии широкой политической автономией, а второе (радикальное) крыло настаивало на сецессии. Конфедерация стала инициатором восстания 1848 г., которое было подавлено. Это восстание случилось на фоне «Ирландского картофельного голода» 1845–1849 гг., когда из-за заражения картофельных посевов несколько лет подряд погибал урожай основной сельскохозяйственной культуры региона. Голод и сопутствующие ему заболевания унесли жизни около 1 млн человек<sup>1</sup>, большое количество ирландцев покинули остров в период с 1846-го по 1851 г. Многие из спасавшихся от голода перебирались в США и Канаду, формируя в Северной Америке активную и негативно настроенную в отношении Соединенного Королевства ирландскую диаспору. В период с 1847-го по 1854 г. в США переехало более 1,5 млн ирландских эмигрантов, а «в 1860 г. ирландцы составляли уже почти 40% всех эмигрантов» в этой стране<sup>2</sup>. Члены ирландской диаспоры в США создали одну из самых известных радикальных сепаратистских организаций второй половины XIX – начала XX в. – Братство фениев<sup>3</sup>.

Братство фениев, основанное в США, являлось «заокеанским» крылом более масштабного сепаратистского движения «Ирландское республиканское братство», действовавшего в Старом и Новом Свете, члены которого называли себя «фениями». Это движение, состоящее преимущественно из тайных ячеек, стремилось к полной

---

<sup>1</sup> *Foster R.F.* Modern Ireland 1600–1972. Penguin Group, 1989. P. 234.

<sup>2</sup> *Калгина Е.А.* Создание «второй» Ирландии за океаном в 40-х – начале 50-х годов XIX века // Вестник ВГУ. Серия: История. Политология. Социология. 2009. № 2. С. 73.

<sup>3</sup> Название «фении» (англ. *Fenians*) происходит от древнеирландского *Fianna* – легендарной военной дружины древних ирландцев.



независимости Ирландии от Британской короны. Основными методами, которые использовали фении, были террористические акты. В то же время некоторые члены Ирландского республиканского братства взаимодействовали с такими умеренными политическими организациями, как Лига гомруля (*Home Rule League*), и наследницей последней – Ирландской парламентской партией.

Лига гомруля возникла в 1873 г. и представляла собой движение за самоуправление Ирландии в составе Соединенного Королевства. Она объединяла сепаратистов, стремившихся к широкой политической автономии, достичь которой, на их взгляд, было возможно ненасильственным, законным путем. В 1882 г. Лига была преобразована в Ирландскую парламентскую партию (Партию гомруля), основными задачами которой являлись принятие Билля о гомруле (самоуправлении) и земельная реформа. В союзе с британскими либералами партия смогла добиться определенных успехов в вопросе земельного переустройства, однако ей не удалось провести через британский парламент Билль о гомруле. Одной из важных причин неуспеха являлось сопротивление идее ирландского самоуправления не только со стороны консерваторов, но и протестантской части ирландского общества.

В конце XIX в. в Ирландии начала оформляться политическая оппозиция сепаратистам. Странниками единства страны и противниками Билля о гомруле выступали протестанты, проживавшие преимущественно в Ольстере – одной из исторических провинций Ирландии с доминирующим протестантским населением. Первой политической организацией, противостоящей сепаратистам, стала Ирландская юнионистская партия (Ирландский юнионистский альянс). Подавляющее большинство сторонников альянса проживали на севере (на промышленно развитых территориях вокруг Белфаста), однако небольшие разрозненные группы приверженцев юнионистских воззрений существовали и на юге Ирландии (в том числе в Дублине). Наличие таких групп имело принципиальное значение для партии, позволяя ей представлять себя как общеирландскую, а не узкорегionalную политическую силу<sup>1</sup>. Ирландский юнионистский альянс имел существенный вес в палате лордов (например, в 1893 г., когда палата общин одобрила Билль, палата лордов его

---

<sup>1</sup> *Blaxill L. Opposition to Irish Home Rule, 1885–1922 // Campaigning for Change: Lessons from History / R. Huzzey, M. Childs (eds.). London, 2016. P. 101.*

отклонила)<sup>1</sup>, а на парламентских выборах 1900 г. он смог заручиться поддержкой 32,2% избирателей в Ирландии<sup>2</sup>.

Ситуация в Шотландии XIX в. была принципиально иной. Здесь не возникло массовых политических движений, выдвигающих сепаратистские требования, однако призывы к самоуправлению иногда звучали во время политических выступлений шотландских рабочих. Например, одним из лозунгов стачки ткачей Стратхейвена в 1820 г. был «Свободная Шотландия или пустыня», а яркий лидер шотландского рабочего движения К. Гарди выступал в 1888 г. за гомруль для своего региона и был убежден, что без собственного парламента невозможны значительные реформы, которых «желает всем сердцем народ Шотландии». Требование самоуправления для региона вошло и в программу созданной К. Гарди Шотландской рабочей партии<sup>3</sup>.

Идея принятия собственного Билля о гомруле по аналогии с ирландским циркулировала в шотландских политических кругах в конце столетия. В 1886 г. возникла Ассоциация шотландского гомруля, которая так и не стала политической партией и была идеологически близка к либералам. Основной задачей ассоциации служило создание в Эдинбурге собственного парламента. Этот вопрос был вынесен на голосование палаты общин, однако только 79 депутатов из 279 поддержали эту инициативу. После этого идея шотландского гомруля еще несколько раз безрезультатно обсуждалась в нижней палате британского парламента.

В середине XIX в. была создана Национальная ассоциация защиты прав шотландцев (*The National Association for the Vindication of Scottish Rights*). Основными причинами появления этой организации являлось недовольство недостаточным представительством шотландцев в британском парламенте, а также тем, что Ирландии уделяется больше внимания во внутренней политике государства и что Шотландия не упоминается даже в названии Соединенного Королевства. Активная деятельность ассоциации длилась всего несколько лет (с 1853-го по 1856 г.), и этой организации не удалось привлечь в свои ряды значительного числа видных общественных деятелей Шотландии<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Smith J.* Britain and Ireland. From Home Rule to Independence. Rutledge, 2013. P. 43.

<sup>2</sup> *Walker B.M.* Parliamentary Election Results in Ireland, 1801–1922. Royal Irish Academy, 1978.

<sup>3</sup> *Фадеева Л.* Указ. соч. С. 93–94.

<sup>4</sup> *Devine T.M.* Op. cit. P. 2.

В целом, шотландский национализм XIX в. преимущественно сводился к интересу к традиционной культуре и языку, в результате чего в моду вошли такие символические атрибуты шотландской идентичности, как килт, волынка и клановые структуры. В это же время произошло обращение к национальным шотландским героям и традиционной для региона архитектуре. К концу столетия тиражирование национальных шотландских символов началось и в печати. Например, Народный журнал (*The People's Journal*), еженедельный тираж которого в 1875 г. составлял 130 тыс. экземпляров, регулярно публиковал материалы, посвященные прошлому Шотландии, ее фольклору, истории шотландского общества<sup>1</sup>.

Определенную роль в становлении национальной идентичности шотландцев играла и церковь. С одной стороны, протестантизм, несомненно, выступал в качестве идеологического цемента, объединяя шотландцев и англичан. С другой стороны, специфика субординации церквей в Соединенном Королевстве подпитывала националистические идеи внутри пресвитерианской церкви, представители которой были не удовлетворены своим подчиненным положением<sup>2</sup>.

Распространение националистических идей в шотландском обществе, которые в XIX в. еще не имели явно выраженной политической окраски, а также движение за гомруль привели к восстановлению в 1885 г. должности министра по делам Шотландии. Был создан и Шотландский офис как одно из министерств в составе правительства Соединенного Королевства. Однако такой шаг центральных органов управления оценивался неоднозначно. По мнению некоторых аналитиков, в XIX в. Соединенное Королевство являлось одним из самых децентрализованных государств Европы. Парламент в Лондоне редко вмешивался в региональные дела. Создание специальной структуры, которая отвечала за «шотландские дела», означало не просто большее внимание к нуждам региона, но и усиление контроля со стороны центра над ситуацией в Шотландии<sup>3</sup>.

Таким образом, к началу XX в. оформились четкие контуры, по меньшей мере, двух ирландских сепаратистских проектов: радикального сецессионного сепаратизма и умеренного движения за самоуправление. Первый из них отстаивали фении, второй – представители Партии гомруля. При этом важнейшим идеологическим

---

<sup>1</sup> Devine T.M. Op. cit. P. 9.

<sup>2</sup> Ibid. P. 6–7.

<sup>3</sup> Ibid. P. 13.

обоснованием обоих проектов являлся конфессиональный фактор, а именно неудовлетворенность католиков своим положением в социально-политической структуре государства. Свидетельством того, что ирландский сепаратизм был этноконфессиональным, является и тот факт, что его оппозицию (помимо британских консерваторов) составляли протестанты, проживающие на острове.

В Шотландии, напротив, не было четко выраженных сепаратистских устремлений. Попытки сформировать собственные требования самоуправления во многом были реакцией на события, происходившие в Ирландии. Так, программа Национальной ассоциации защиты прав шотландцев строилась на сопоставлении ситуаций в двух регионах Соединенного Королевства. Идея принятия Билля о гомруле для Шотландии также возникла после появления аналогичного ирландского проекта автономии. Несмотря на то что представители пресвитерианской церкви не были удовлетворены существовавшей в государстве церковной иерархией, зарождающийся шотландский сепаратизм не являлся конфессиональным. В его основе лежали отчасти экономический, а отчасти этнический (национальный) факторы. Но поскольку в XIX в. процесс формирования шотландского национального движения находился на стадии «романтического увлечения» культурным наследием и народными традициями<sup>1</sup>, то значимой политизации этнических отличий (а следовательно, и четкой артикуляции сепаратистских требований) в тот период не произошло.

В начале XX в. политическая ситуация в Ирландии существенно обострилась. Ирландская парламентская партия по-прежнему стремилась к реализации сепаратистского проекта в форме автономии политическими средствами, пытаясь провести через парламент Билль о гомруле. Однако ее неудачи привели в том числе и к консолидации других националистических сил. В 1905 г. возникло движение Шинн Фейн (дословно – «мы сами»). Изначально идеологи это

---

<sup>1</sup> М. Хрох выделял три фазы формирования национальных движений – «А», «В» и «С». В первой из указанных фаз осуществляется «тщательное исследование языковых, культурных, социальных и иногда исторических черт» этнической общности. В этот период происходит сбор информации «об истории, языке и обычаях», посредством чего закладывается основа для последующего формирования национальной идентичности. В фазе «А» еще нет четкой артикуляции «национальных» требований. Политизация отличий, согласно М. Хроху, осуществляется в фазе «В», а для фазы «С» характерно появление массового национального движения, выдвигающего политические требования (Хрох М. Указ. соч. С. 125–131).

движения рассматривали в качестве модели для подражания преобразование Империи Габсбургов в Австро-Венгрию. С их точки зрения, принятие Билля о гомруле не вело к наделению Ирландии тем объемом политических полномочий, который требовался региону. Другими словами, на первом этапе своего существования движение Шинн Фейн не выступало за сецессию, а настаивало на преобразовании Соединенного Королевства в союзное государство со значительной автономией его составных частей (по аналогии с Австро-Венгрией).

В то же время усиление позиций юнионистов привело к появлению и радикальных сепаратистов. Осенью 1912 г. после внесения на рассмотрение третьего проекта Билля о гомруле Ирландская юнионистская партия и Оранжевый орден<sup>1</sup> приняли решение бороться против его принятия всеми возможными средствами. Спустя несколько месяцев началось формирование «боевых» ячеек юнионистов: сторонники единства создали Ольстерские добровольческие силы. В ответ на это в ноябре 1913 г. на митинге в Дублине было принято решение о создании схожих католических сил – Ирландских националистических волонтеров. Заявленной целью новой организации являлось обеспечение и сохранение прав и свободы «всего ирландского народа». Было также провозглашено, что вступление в ряды волонтеров открыто для всех ирландцев «без различия религии, политических убеждений и социального положения». Тогда решение о формировании новой, по сути боевой, организации поддержали не только радикальные, но и умеренные сепаратисты, в том числе и Ирландская парламентская партия<sup>2</sup>. С ноября 1913-го по сентябрь 1914 г. численность националистических волонтеров возросла до 182 тыс. человек, что привело к угрозе масштабного вооруженного гражданского конфликта в Ирландии<sup>3</sup>.

Однако начало Первой мировой войны способствовало консолидации прежде противоборствующих сил перед лицом внешнего врага. Существенную роль в стабилизации обстановки в Ирландии сыг-

---

<sup>1</sup> Оранжевый орден – протестантское братство, основанное в 1796 г. в Ирландии. Назван в честь Вильгельма III Оранского. В течение XX в. оранжисты играли одну из ведущих ролей в политической жизни Северной Ирландии.

<sup>2</sup> Акимов С.В. Ирландская партия в предвоенные годы (1912–1914 гг.) // Вестник СамГУ. 2012. №2/3. С. 65.

<sup>3</sup> Дуров В.И. Трансформация тактики ирландского национализма в годы Первой мировой войны // Первая мировая война, Вестфальская система и современность. СПб.: СПбГУ, 2014. С. 180.

рало и утверждение Билля о гомруле в сентябре 1914 г., хотя вступление в силу этого важного для региона документа было отложено до окончания войны. В то же время единение ирландцев с другими гражданами Соединенного Королевства на фоне войны стало рассматриваться радикальными сепаратистами (в первую очередь Ирландским республиканским братством) как утрата идеи независимости. Осознание того, что война продлится еще долго, а, следовательно, вступление в силу положений билля откладывается на неопределенный срок, позволило им начать массовую агитацию. Эта агитация базировалась на критике умеренных сепаратистов и была направлена на консолидацию ирландского общества под знаменами немедленной (а не «в перспективе») независимости. В результате Ирландская парламентская партия стала стремительно терять своих сторонников, напротив, позиции волонтеров<sup>1</sup> существенно окрепли. Радикальные сепаратисты стали готовить восстание против Великобритании, рассчитывая при этом на поддержку противника Соединенного Королевства – Германии<sup>2</sup>.

Весной 1916 г. небольшая группа Ирландских националистических волонтеров подняли Пасхальное восстание (восстание «Красной пасхи»), в ходе которого была выпущена Прокламация о создании Ирландской республики. Восстание было жестоко подавлено – жертвами стали 466 человек<sup>3</sup>. Несмотря на то что движение Шинн Фейн не было причастно к подготовке «Красной пасхи»<sup>4</sup>, число его сторонников после расправы над восставшими стало стремительно расти. К октябрю 1917 г. движение насчитывало 1200 клубов, в которых состояло примерно 250 тыс. человек<sup>5</sup>. Внутри Шинн Фейн произошел раскол на республиканцев (тех, кто настаивал на будущем республиканском устройстве Ирландии) и монархистов (приверженцев идеи дуалистической монархии по примеру Австро-Венгрии). Однако в обоих случаях представители движения стремились к продолжению легальной борьбы и обращались к мировому сообществу за поддержкой в реализации

---

<sup>1</sup> К тому моменту волонтеры уже были в большей степени идеологически близки Ирландскому республиканскому братству, чем Ирландской парламентской партии. Попытки последней взять под свой контроль волонтеров не увенчались успехом.

<sup>2</sup> Дуров В.И. Указ. соч. С. 182–183.

<sup>3</sup> *Blaxill L.* Op. cit. P. 101.

<sup>4</sup> Британские власти обвинили Шинн Фейн в организации восстания.

<sup>5</sup> Дуров В.И. Указ. соч. С. 185.

ирландцами своего права на самоопределение. Более того, они предлагали решить вопрос о будущем Ирландии в рамках мирной конференции<sup>1</sup>.

Получив существенную поддержку на общегосударственных выборах в декабре 1918 г., Шинн Фейн использовала электоральное преимущество<sup>2</sup> для создания ирландского парламента в Дублине. При этом партия отказалась от участия в работе палаты общин. Дублинский парламент провозгласил в 1919 г. учреждение независимой Ирландской республики и Ирландской республиканской армии (ИРА)<sup>3</sup>. В ответ на это центральное правительство попыталось в очередной раз решить вопрос о независимости Ирландии силовыми методами, задействовав не только армию, но и карательные отряды «черно-рыжих» (*Black and Tans*). Наиболее жестокими действия карателей были на севере острова. Жертвами здесь становились преимущественно гражданские лица, исповедовавшие католицизм. На юге Ирландии ИРА достаточно успешно противостояла британским силам.

В 1921 г. было достигнуто мирное соглашение. Южная часть острова (26 графств) стала Ирландским Свободным государством, имеющим собственные органы управления, свои армию и полицию. Однако это не означало полной независимости от Соединенного Королевства: государство получило статус доминиона<sup>4</sup>, являлось членом Британского содружества и имело ряд налоговых обязательств. Шесть северных графств с доминирующим протестантским населением, входивших в состав провинции Ольстер<sup>5</sup>, остались в составе Соединенного Королевства. Северная Ирландия получила автономию и собственный двухпалатный парламент. Основной политической силой в северных графствах оста-

---

<sup>1</sup> Дуров В.И. Указ. соч. С. 185.

<sup>2</sup> Шинн Фейн получила 73 места в нижней палате парламента Соединенного Королевства, Ирландская парламентарская партия – 7 мест, а юнионисты – 25 мест.

<sup>3</sup> ИРА была создана путем слияния сил Ирландских националистических волонтеров и Ирландской гражданской армии. Ирландская гражданская армия изначально возникла как альтернатива волонтерам и была организована лидерами рабочего движения. Гражданская армия не имела той общественной поддержки, которая была у волонтеров (Зубок Л. Ирландское восстание 1916 г. // Историк-марксист. 1937. № 5–6. С. 23–24).

<sup>4</sup> Этот статус означал, что главой государства оставался британский монарх.

<sup>5</sup> В настоящий момент на территории исторической провинции Ольстер располагаются девять графств. Три из них входят в состав Республики Ирландия, шесть находятся в составе Великобритании. Однако нередко в аналитической литературе и политической практике название «Ольстер» используется для обозначения только шести британских графств.

вались юнионисты. Важную роль играл и Оранжевый орден: с 1922-го по 1972 г. все премьер-министры Северной Ирландии были оранжистами.

Заключение Англо-ирландского договора привело к расколу в среде тех, кто отстаивал идею независимости Ирландии. Умеренные сепаратисты считали этот договор важным шагом на пути к ирландскому суверенитету, а радикалы рассматривали его как уступку Великобритании и выступали категорически против статуса доминиона. Этот раскол привел к гражданской войне 1922–1923 гг., в которой недавние единомышленники оказались непримиримыми врагами. Существенную роль в войне играла ИРА, в рядах которой также не было единства. Одна часть армии встала на сторону тех, кто поддерживал договор (эти бойцы ИРА вошли в состав Национальной армии Свободного государства), другая выступала на стороне оппозиции, сохранив свое прежнее название<sup>1</sup>. Раскол произошел и внутри Шинн Фейн: сторонники достигнутого соглашения создали весной 1923 г. новую партию Общество гэлов, противники договора остались в рядах шинфейнеров. Гражданская война завершилась победой умеренных сепаратистов. Однако она имела несколько важных последствий, в числе которых радикализация и уход в оппозицию к ирландским органам управления ИРА и Шинн Фейн.

В течение последующих 15 лет сепаратистские идеи продолжали развиваться в Свободном государстве. Основными причинами для этого служили сохранявшийся статус доминиона, а также нахождение шести южных ирландских графств в составе Соединенного Королевства. В связи с этим сепаратистский проект включал в себя два основных элемента: идею обретения полной независимости от британской короны и ирредентизм. Основными проводниками сепаратистских устремлений являлись политические партии Ирландии – Фианна Файл и потерявшая прежнюю общественную поддержку Шинн Фейн. Фианна Файл (дословно – «воины судьбы») была образована в 1926 г. бывшими шинфейнерами и поэтому последовательно выступала против положений достигнутого в 1921 г. соглашения между Ирландией и Соединенным Королевством. Во внутренней политике государства она соперничала с Обществом гэлов и имела существенную электоральную поддержку. Напротив, шинфейнеры окончательно лишились прежних политических позиций. В 1932 г. Фианна Файл одержала победу на вы-

---

<sup>1</sup> Cottrell P. The Irish Civil War, 1922–23. London: Osprey, 2008. P. 23.



борах, став правящей партией в Ирландии, и с тех пор находилась у власти в общей сложности в течение 61 года<sup>1</sup>.

Продолжала отстаивать радикальные сепаратистские идеи и ИРА, однако в силу постоянных конфликтов с руководством Свободного государства<sup>2</sup> она вела свою деятельность преимущественно подпольными методами. Одним из основных средств борьбы ИРА в межвоенный период являлись террористические акты, осуществляемые в Свободном государстве, в северных графствах и в других частях Соединенного Королевства (Лондоне, Бирмингеме, Манчестере и т. д.). Деятельность подпольной организации частично финансировалась заокеанской ирландской диаспорой<sup>3</sup>.

В 1937 г. была принята Конституция Ирландии<sup>4</sup>, в которой четко проступили основные контуры существовавшего на тот момент сепаратистского проекта. Во-первых, Основной Закон принимался для несуществовавшего государственного образования Эйра, которое должно было включать в себя весь остров Ирландия, смежные острова и территориальные воды (ст. 2). Этот нормативный акт подразумевал «воссоединение национальной территории» (ст. 3), то есть ирреденту. Во-вторых, в Конституции было прописано право ирландцев самостоятельно устанавливать форму правления (ст. 1), а также введение поста президента как «первого лица государства», что открывало путь для выхода из-под юрисдикции британской короны и перехода к республиканизму. В-третьих, в Основном Законе подчеркивалась роль католической церкви: «Государство признает особое положение святой католической апостоловской римской церкви как хранительницы религии, исповедуемой значительным большинством его граждан»

---

<sup>1</sup> С 1932-го по 2011 г. Фианна Файл находилась у власти в общей сложности 61 год. Самым долгим непрерывным периодом ее нахождения у власти были почти 16 лет – с марта 1932 г. по февраль 1948 г.

<sup>2</sup> У ИРА были существенные политические противоречия с Обществом гэлов. После прихода к власти партии Фианна Файл в 1932 г. наступил непродолжительный период относительно бесконфликтного сосуществования ирландских органов управления и ИРА. Однако в 1936 г. правительство Ирландского Свободного государства объявило ИРА запрещенной организацией.

<sup>3</sup> *O'Brien B. Pocket History of the IRA from 1916 Onwards. Dublin: O'Brien Press Ltd, 2012.*

<sup>4</sup> Конституция Ирландии. Принята 14.06.1937, утверждена посредством плебисцита 01.06.1937, вступила в силу 29.12.1937. Этот Основной Закон действует до сих пор, но в него были внесены существенные поправки. В частности, было отменено положение о главенствующей роли католической церкви и значительно смягчены прежние положения о территориальных границах Эйры.

(ст. 44, п. 1.2). Принятая Конституция была националистической по форме и духу. Так, в ней было прописано, что «верность нации и лояльность по отношению к государству являются основным политическим долгом всех граждан» (ст. 9, п. 2).

Принятие нового Основного Закона не привело к изменению статуса Ирландского Свободного государства, которое по-прежнему считалось доминионом и главой которого оставался британский монарх. После окончания Второй мировой войны произошла активизация ИРА. Деятельность этой организации включала два приоритетных направления: во-первых, начало военной кампании на севере Ирландии, во-вторых, борьба с государственными структурами на юге<sup>1</sup>. Однако в скором времени второе из указанных направлений потеряло свою актуальность: в 1948 г. был принят Акт об Ирландской Республике, окончательно выведший государство из-под юрисдикции Соединенного Королевства и закрепивший республиканскую форму правления. Этот документ де-юре подтвердил существование независимого ирландского государства. В то же время он не поставил точку в реализации существовавшего сепаратистского проекта. Вопрос об ирреденте оставался актуальным, поскольку шесть северных графств находились в составе Соединенного Королевства. Это привело к тому, что основным вектором развития ирландского сепаратизма второй половины XX в. стало стремление к «собираанию ирландских земель».

Ситуация в Шотландии в первой половине XX в. во многом развивалась как реакция на ирландские события. В 1921 г. в Лондоне была создана Шотландская национальная лига, провозгласившая своей основной целью борьбу за независимость Шотландии. Лига, являвшаяся политической организацией, представленной преимущественно в столице Соединенного Королевства, рассчитывала со временем повторить тактику Шинн Фейн: заручиться существенной электоральной поддержкой, а затем, бойкотировав работу в палате общин, создать шотландский парламент в Эдинбурге. Для распространения своих идей среди широких слоев населения Шотландская национальная лига учредила печатный орган – газету «Скотс Индепендент». Несмотря на то что организация имела несколько отделений, ее численность не превышала

---

<sup>1</sup> O'Brien B. Op. cit.

тысячи человек<sup>1</sup>. Для увеличения политического веса лига выступила одним из инициаторов формирования Национальной партии Шотландии. В создании партии также приняли участие представители немногочисленного Шотландского национального движения, существовавшего в Эдинбурге, и Шотландской националистической ассоциации Университета Глазго. Левоцентристская Национальная партия Шотландии объединила основные сепаратистские силы, однако она так и не смогла заручиться значимой поддержкой избирателей.

В 1934 г. была создана Шотландская национальная партия, выступавшая за такое самоуправление, которое бы позволило Шотландии «стать равным партнером Англии, чтобы развивать все возможности национальной жизни»<sup>2</sup>. Иными словами, партия ратовала за широкую политическую автономию в составе Соединенного Королевства. Первых серьезных электоральных успехов она смогла добиться только во второй половине XX в. Других значимых политических сил, выдвигавших сепаратистские требования, в Шотландии начала прошлого века не существовало. Одной из причин этому служил экономический фактор: в ситуации длительного экономического кризиса межвоенного периода шотландцы предпочли «защитный покров Великобритании любым националистическим авантюрам»<sup>3</sup>. Помимо этого, шотландское общество осознавало, что реализация сепаратистского проекта в то время неминуемо была бы связана с насилием, о чем свидетельствовали как англо-ирландское противостояние 1919–1921 гг., так и последовавшая за ним гражданская война на юге Ирландии<sup>4</sup>. Так, ирландский опыт показывал, что цена сепаратизма оказалась бы слишком высокой.

Таким образом, в первой половине XX в. ирландским сепаратистам удалось создать независимое государство, пройдя путь от Пасхального восстания 1916 г. до Акта об Ирландской Республике 1948 г. Как и прежде, существенную роль в развитии сепаратистского проекта играл конфессиональный фактор. В то же время

---

<sup>1</sup> *Barveris P., McHugh J., Tyldesley M.* Encyclopedia of British and Irish Political Organizations: Parties, Groups and Movements of the Twentieth Century. London, NY: Pinter, 2000. P. 395.

<sup>2</sup> *Фадеева Л.* Указ. соч. С. 94.

<sup>3</sup> *Devine T.M.* Op. cit. P. 14.

<sup>4</sup> *McConaghy K.* Scotland and Separatism: Reverberations of the Scottish Independence Referendum on Separatist Politics. Fife: Handa CSTPV, 2015. P. 3.

конфессиональные различия привели к тому, что Ирландия оказалась политически разделена на шесть северных графств, оставшихся в составе Соединенного Королевства, и 26 южных графств, на территории которых была создана Ирландская Республика. Это разделение легло в основу современного ирландского сепаратистского проекта, основной целью которого является ирредентизм. Напротив, Шотландия в этот период оставалась регионом относительной стабильности, где сепаратистские устремления не находили массовой поддержки и не привели к формированию мощных политических организаций или движений, выступавших за широкую автономию или независимость.

Следует подчеркнуть, что изначально ирландский сепаратизм сформировался как реакция на существующую социальную структуру, в которой католики были ущемлены в правах. Фактор неравенства продолжал играть важную роль и в конфликте в британском Ольстере, однако теперь сепаратистское движение имело и существенную «внешнюю» поддержку в лице Ирландской Республики. Шотландский сепаратистский проект, напротив, во многом представлял собой реакцию на изменение внутривнутриполитической ситуации в Соединенном Королевстве.

### ***Современные сепаратистские проекты в Ирландии и Шотландии: вторая половина XX – начало XXI в.***

Реализация ирландского сепаратистского проекта во второй половине XX в. включала в себя несколько этапов. При этом на каждом этапе разные силы использовали различные средства – от мирных политических методов до военных кампаний и террористических атак. С конца 1960-х гг. ирландское сепаратистское движение в северных графствах стало массовым, но при этом продолжало сохранять ярко выраженные конфессиональные черты. Так, за создание единой Ирландии выступало католическое население британского Ольстера, в то время как подавляющее большинство протестантов поддерживали юнионистов.

В течение 1950-х – первой половины 1960-х гг. движущей силой сепаратистского проекта являлась ИРА, пользовавшаяся поддержкой Шинн Фейн. В 1951 г. был создан военный совет для разработки плана действий ИРА в Северной Ирландии. С декабря 1956 г. по февраль 1962 г. ИРА осуществляла «Кампанию на границе» (*Border Campaign*), основной задачей которой являлось объединение Ирлан-

дии. В течение этого времени были совершены сотни террористических актов, преимущественно в северных графствах. Деятельность ИРА не поддерживалась руководством Ирландской Республики, которое осознавало, что кампания наносит существенный вред отношениям государства с Соединенным Королевством.

Во второй половине 1960-х гг. в британском Ольстере начало формироваться мощное политическое движение за политические права, целью которого являлось установление равноправия для представителей христианских конфессий. Это движение изначально не имело сепаратистской программы и выступало против дискриминации католиков. В 1967 г. в Белфасте была создана Ассоциация борьбы за гражданские права, и в течение следующих двух лет прошла серия крупных демонстраций, организованных ассоциацией<sup>1</sup>. Большинство мирных маршей были атакованы представителями Ольстерских протестантских юнионистов или подавлены Королевской полицией Ольстера. В ряде случаев такие столкновения приводили к жертвам и ранениям. В августе 1969 г. в Белфасте общественные беспорядки завершились сожжением нескольких десятков домов, а также предприятий, принадлежавших католикам. Широкомасштабные выступления за равноправие положили начало расколу в среде юнионистов: умеренные представители этого течения были готовы пойти на определенные уступки, в то время как лозунг радикалов был «Ни шагу назад»<sup>2</sup>.

Органы управления Соединенного Королевства отреагировали на события в британском Ольстере принятием Билля о реформах в Северной Ирландии. Формально были удовлетворены все основные требования, выдвинутые Ассоциацией борьбы за гражданские права, и осуждена дискриминация. Однако реализация положений Билля была возложена на администрацию Северной Ирландии, которая состояла преимущественно из юнионистов. Более того, в то время у власти в Соединенном Королевстве находились консерваторы, также не заинтересованные в том, чтобы провозглашенные реформы были реализованы на практике<sup>3</sup>. В связи с этим существовавший конфликт не только не был разрешен, но и привел к длительному этноконфессиональному противостоянию, получившему название «Смута» (*the Troubles*).

---

<sup>1</sup> В частности, серия демонстраций 1968 г. в Дерри.

<sup>2</sup> Гольман Л.И. Указ. соч. С. 380.

<sup>3</sup> Там же. С. 382.

В течение 1969–1972 гг. в Северной Ирландии появились основные акторы, участвовавшие в противостоянии. С одной стороны, происходило формирование политических организаций, нацеленных на урегулирование конфликта политическими методами. Так, в 1970 г. умеренными юнионистами была создана партия «Альянс» Северной Ирландии, основной задачей которой являлось налаживание сотрудничества всех жителей британского Ольстера вне зависимости от их конфессиональной/религиозной принадлежности. «Альянс» стремился представлять интересы не только католиков и протестантов, но и еврейской общины, а также быстро растущего азиатского населения Северной Ирландии. Другими словами, партия пыталась снизить существовавшую политизацию конфессионального раскола и вывести религию за рамки политического процесса в северных графствах.

На смену Ассоциации борьбы за гражданские права, деятельность которой официально была прекращена в 1972 г., пришла созданная годом ранее Социал-демократическая и лейбористская партия (СДЛП). В отличие от ассоциации, изначально не имевшей сепаратистской программы, партия ставила своими основными задачами постепенное объединение Ирландии при отказе от вооруженных средств борьбы и сотрудничестве католиков и протестантов, а также вывод британских войск из Ольстера. В 1971 г. сторонниками единства Северной Ирландии и Великобритании была создана Демократическая юнионистская партия, которая хотя и стремилась нейтрализовать «угрозу с Юга»<sup>1</sup>, но при этом дистанцировалась от лоялистов<sup>2</sup>.

С другой стороны, в 1969 г. произошел раскол прежней ИРА на два лагеря: так называемые Официальную ИРА (*the Official IRA*) и Временную ИРА (*the Provisional IRA*). Аналогичный раскол произошел и внутри Шинн Фейн. Официальные Шинн Фейн и ИРА придерживались марксистской идеологии и выступали не

---

<sup>1</sup> Гольман Л.И. Указ. соч. С. 381.

<sup>2</sup> Лоялизм – идеологическое течение, распространенное преимущественно в рабочей среде протестантов Северной Ирландии. Как и юнионисты, лоялисты отстаивают идею нахождения британского Ольстера в составе Соединенного Королевства и являются последовательными противниками объединения Ирландии. Для лоялистов характерно использование силовых методов борьбы за свою идею. Нередко в аналитической литературе термины «юнионисты» и «лоялисты» используются как синонимы. Однако во время «Смуты» более отчетливой стала разница между этими течениями: юнионисты могут придерживаться умеренных взглядов и использовать исключительно мирные политические средства, в то время как лоялисты традиционно занимают радикальную позицию.

просто за объединение Ирландии, но за создание ирландской рабочей республики. Временные Шинн Фейн и ИРА, как и их предшественницы, являлись националистическими и видели своей основной задачей достижение полной независимости Северной Ирландии от Соединенного Королевства. Несмотря на идеологическую разницу, оба лагеря использовали силовые методы для достижения поставленных целей, в том числе террористические акты и нападения на военных и полицейских<sup>1</sup>. Дальнейшая радикализация как сторонников объединения Ирландии, так и тех, кто выступал за нахождение северных графств в составе Соединенного Королевства, произошла в 1972 г.

30 января 1972 г. вошло в историю Северной Ирландии как «Кровавое воскресенье». В этот день британские солдаты расстреляли мирный протест, организованный в Дерри Ассоциацией борьбы за гражданские права<sup>2</sup>. После этого и Официальная, и Временная ИРА активизировали свои действия против британских военных. В то же время «Кровавое воскресенье» привело к формированию новых радикальных организаций юнионистов. Так, были созданы Прогрессивная юнионистская партия (Авангард), выступавшая за «сохранение в Северной Ирландии „британского образа жизни“ любой ценой, вплоть до отделения от Англии... и создания „независимой протестантской республики Ольстер“» и полувоенная организация «Ассоциация обороны Ольстера»<sup>3</sup>. Одними из ответов британских властей на эти события стали приостановка в марте 1972 г. деятельности регионального парламента и введение в Северной Ирландии прямого управления из Лондона. В Соединенном Королевстве были учреждены должность Государственного секретаря по делам Северной Ирландии (*Secretary of State for Northern Ireland*) и Министерство по делам Северной Ирландии (*Northern Ireland Office*).

В 1973 г. британские органы управления предприняли попытку урегулирования конфликта политическими методами. В марте со-

---

<sup>1</sup> Официальная ИРА отказалась от насильственных методов ведения борьбы в 1972 г. Однако отколовшаяся от нее в 1974 г. Ирландская национальная освободительная армия продолжала террористическую деятельность в течение еще нескольких десятилетий.

<sup>2</sup> В 1998 г. была создана комиссия по расследованию событий Кровавого воскресенья. Публичный отчет о работе комиссии был представлен в 2010 г. Согласно отчету, применение силы британскими солдатами было признано неоправданным и неправомерным. После этого премьер-министр Д. Кэмерон принес извинения за действия государственных органов управления.

<sup>3</sup> Гольман Л.И. Указ. соч. С. 381.

стоялся референдум (известный также как Пограничный опрос) о статусе Северной Ирландии. Спецификой плебисцита являлось то, что здесь впервые в истории Соединенного Королевства была применена модель «регион решает за всех». Жителям британского Ольстера предстояло решить, должна ли Северная Ирландия оставаться в составе Соединенного Королевства или же присоединиться к независимой Ирландской Республике. Явка на референдуме составила около 59%, при этом подавляющее большинство католиков, откликнувшись на призыв СДЛП, бойкотировали плебисцит. В результате за сохранение северных графств в составе Соединенного Королевства высказались 98,9% участников опроса<sup>1</sup>.

Легитимность результатов Пограничного опроса являлась спорной из-за низкой явки и бойкота со стороны католического населения. В связи с этим органы управления Соединенного Королевства попытались вернуть самоуправление британскому Ольстеру. В марте было принято решение о создании Ассамблеи Северной Ирландии, которая должна была прийти на смену прежнему парламенту. На состоявшихся в мае выборах большинство голосов получили политические партии, выступавшие за достижение общественного консенсуса в британском Ольстере и за сближение с Ирландской Республикой. Это позволило органам управления Соединенного Королевства инициировать переговоры о создании системы трансграничного сотрудничества посредством «возрождения» Совета Ирландии.

В декабре 1973 г. было подписано трехстороннее Саннингдейлское соглашение между Великобританией, Ирландской Республикой и Северной Ирландией. Со стороны Великобритании и республики документ подписали премьер-министры, от Северной Ирландии – политические партии, представленные в Ассамблее и поддерживавшие идею консенсуса и сближения Севера и Юга. Это соглашение подразумевало создание Совета Ирландии, состоявшего из Совета министров (по семь представителей от исполнительной ветви власти республики и британского Ольстера) и Консультативной ассамблеи (по 30 представителей от парламентов республики и Северной Ирландии). Несмотря на то что ассамблея являлась исключительно совещательным органом, а Совет министров наделялся полномочиями только в сферах туризма, охраны окружающей среды и контроля над здоровьем жи-

---

<sup>1</sup> The Referendums of 1973 and 1975 // Northern Ireland Elections. <https://www.ark.ac.uk/elections/fref70s.htm>.



вотных, соглашение было воспринято лоялистами и частью юнионистов как один из шагов в направлении объединения Ирландии.

На следующий день после заключения Саннингдейлского соглашения лоялисты сформировали Ольстерский армейский совет (*Ulster Army Council*), координирующий деятельность Ассоциации обороны Ольстера и «возрожденных» в 1966 г. Ольстерских добровольческих сил. Основой задачей совета являлось противодействие попыткам объединения Ирландии. Положение оппозиции достигнутым соглашением упрочили результаты выборов в парламент Соединенного Королевства, состоявшихся в феврале 1974 г.: почти все места от Северной Ирландии в нижней палате британского парламента смогли занять представители созданного годом ранее Совета объединенных юнионистов Ольстера (*United Ulster Unionist Council*). В мае 1974 г. лоялисты организовали всеобщую забастовку, приведшую к фактической отмене положений Саннингдейлского соглашения и упразднению Совета Ирландии. В июле органы власти Соединенного Королевства повторно ввели мораторий на самоуправление Северной Ирландии: деятельность регионального парламента была остановлена.

Активность лоялистов порождала интенсификацию деятельности Временной ИРА. В начале 1970-х гг. Г. Вильсон, являвшийся тогда лидером оппозиции в Соединенном Королевстве, во время своего визита в британской Ольстер пытался вести секретные переговоры с руководством ИРА о перемирии<sup>1</sup>. Одним из пунктов переговоров была возможность предоставления независимости Северной Ирландии. Идея «ухода» Великобритании из Ольстера рассматривалась Г. Вильсоном, уже в качестве премьер-министра, в течение 1974–1975 гг. после неудачи с Саннингдейлским соглашением. В этот период в правительстве Соединенного Королевства шло обсуждение перспективы предоставления шести северным графствам статуса доминиона<sup>2</sup>. Однако такой шаг неминуемо привел бы к еще большей дестабилизации ситуации в Северной Ирландии, где помимо ИРА значимую роль играли и военизированные отряды лоялистов. Поэтому идея предоставления региону независимости так и не была воплощена в жизнь.

---

<sup>1</sup> FitzGerald G. The 1974–5 Threat of a British Withdrawal from Northern Ireland // *Irish Studies in International Affairs*. 2006. Vol. 17. P. 142.

<sup>2</sup> Ibid.

В 1970-х гг. уровень насилия с обеих сторон был чрезвычайно высоким: военизированные группировки как лоялистов, так и сторонников независимости использовали убийства и террористические акты в качестве основных средств достижения собственных целей. Так, в период с 1970-го по 1976 г. жертвами конфликта в Северной Ирландии стали 1677 человек, из которых 420 человек являлись представителями сил правопорядка, а 1257 были гражданскими лицами<sup>1</sup>. Это привело к тому, что во второй половине десятилетия усталость от непрекращающегося конфликта стала явственно ощущаться в обществе британского Ольстера. В 1976 г. была основана организация «Женщины за мир», которая вскоре была переименована в Сообщество мирных людей (*The Community for Peace People*). Этой организации удалось провести несколько крупных демонстраций против насилия, объединивших и католиков, и протестантов. В этом же году правительство Соединенного Королевства отказало в «специальном статусе»<sup>2</sup> для заключенных, являвшихся участниками военизированных группировок и осужденных за действия в ходе конфликта. Однако это не повлекло за собой прекращения деятельности ни Временной ИРА, ни лоялистов.

В течение 1970-х гг. в одном Белфасте около 15 тыс. семей были вынуждены покинуть свои дома в результате их разрушения или угрозы разрушения. Это стало одним из самых крупных потоков вынужденного переселения в Западной Европе после Второй мировой войны<sup>3</sup>. Несмотря на то что конфликт порождал много жертв и разрушений, общество Северной Ирландии продолжало оставаться расколотым: ирредентистский проект по-прежнему имел как своих ярых сторонников, так и непримиримых оппонентов.

В начале 1981 г. несколько находящихся в заключении боевиков Временной ИРА и Ирландской национальной освободительной армии объявили голодовку, требуя вернуть им упраздненный пятью

---

<sup>1</sup> Маккартни К. Предисловие // Accord. В поисках равновесия: мирный процесс в Северной Ирландии. Лондон: Conciliation Resources, 1999. С. 23.

<sup>2</sup> Специальный статус (*Special Category Status, SCS*) был введен в британских тюрьмах для осужденных за участие в конфликте в Северной Ирландии в 1972 г. По своей сути он близок к статусу военнопленных, его обладатели освобождены от ношения тюремной униформы и выполнения обязательных работ.

<sup>3</sup> Hayes B.C., McAllister I. Public Support for Political Violence and Paramilitarism in Northern Ireland and the Republic of Ireland // *Terrorism and Political Violence*. 2002. Vol. 17. Issue 4. P. 614.

годами ранее «специальный статус»<sup>1</sup>. Один из объявивших голодовку членов ИРА, Б. Сэндс, непосредственно во время проведения акции протеста был выдвинут кандидатом, а затем и избран в британскую палату общин. Смерть Б. Сэндса в тюремном госпитале от истощения привела к общественным беспорядкам, а его похороны вылились в стотысячную процессию<sup>2</sup>. Всего в ходе голодовки умерло 10 ее участников<sup>3</sup>. Эта акция протеста привела к активизации и общественной поддержке Временных ИРА и Шинн Фейн и, напротив, к резкой критике правительства М. Тэтчер, отказавшегося пойти на уступки<sup>4</sup>.

В течение нескольких месяцев после голодовки Официальная ИРА осуществила серию терактов и убийств. Осенью 1981 г. на ежегодной конференции Официальной Шинн Фейн в Дублине был провозглашен один из главных лозунгов партии, определивший на последующие годы ее основной метод борьбы: «Избирательный бюллетень в одной руке и автомат – в другой»<sup>5</sup>. Шинн Фейн, действуя в правовом поле, стала последовательно набирать политический вес в британском Ольстере. Одними из первых существенных побед партии были вхождение ее представителей в Ассамблею Северной Ирландии в 1982 г., а также избрание шинфейнера Г. Адамса в палату общин в 1983 г.

Идея возвращения Северной Ирландии автономного статуса в составе Соединенного Королевства начала активно обсуждаться в 1979–1980 гг., в то время, когда в Шотландии состоялся неудачный референдум по вопросу самоуправления, а затем развернулась широкомасштабная кампания за деволуцию<sup>6</sup>. Процесс обсу-

---

<sup>1</sup> Борьба за этот статус велась заключенными британских тюрем на протяжении всех пяти лет. Проводились различные акции протеста, включая и голодовки. Однако голодовка 1981 г. заняла особое место в истории конфликта в Северной Ирландии.

<sup>2</sup> The Hunger Strike of 1981. A Chronology of Main Events. <http://cain.ulst.ac.uk/events/hstrike/chronology.htm>.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> English R. *Armed Struggle: The History of the IRA*. 2003. NY: Oxford University Press. P. 208.

<sup>5</sup> The Hunger Strike of 1981. A Chronology of Main Events. <http://cain.ulst.ac.uk/events/hstrike/chronology.htm>.

<sup>6</sup> Термин «деволюция» означает передачу части властных полномочий от центральных органов управления региональным и/или местным органам власти. Деволуция имеет два основных проявления: передачу полномочий «сверху вниз» в унитарных государствах и перераспределение предметов ведения и полномочий в пользу регионов в федерациях. В случае, когда деволуция осуществляется в унитарных государствах, на первом этапе она предполагает создание автономных органов управления в регионах или на местах. Затем, как правило, происходит увеличение объема властных полномочий региональных (местных) властных институтов. Способы принятия решения о передаче властных полномочий могут быть различными – от издания центральными органами управления специальных

ждения был прерван событиями 1981 г., однако год спустя произошло восстановление некоторых элементов самоуправления шести северных графств, и были проведены учредительные выборы в Ассамблею Северной Ирландии. Однако теперь ассамблея имела очень ограниченные полномочия, не сопоставимые с теми, которые имелись у парламента, действовавшего с 1921-го по 1972 г. Это был консультативный орган, дающий рекомендации по законопроектам и готовящий отчеты и рекомендации для Государственного секретаря по делам Северной Ирландии. Таким образом, создание новой ассамблеи не отменяло прямого управления из Лондона, а являлось во многом символическим актом, подчеркивавшим позицию центральной власти в отношении британского Ольстера.

Очередная эскалация конфликта в Северной Ирландии, чрезвычайно жесткая позиция британского правительства в отношении участников голодовки и номинальное восстановление элементов самоуправления шести северных графств привели к тому, что придерживавшееся до этого взвешенной позиции сотрудничество с Соединенным Королевством руководство Ирландской Республики начало открыто обсуждать возможные пути реализации ирредентистского проекта. В 1983–1984 гг. в Дублине действовал Форум новой Ирландии (*New Ireland Forum*) – площадка для публичной дискуссии о будущем Северной Ирландии, созданная премьер-министром республики Г. Фицджеральдом. К участию в форуме были приглашены политические партии как Юга, так и Севера, однако британский Ольстер был представлен только Социал-демократической и лейбористской партией (СДЛП). Помимо СДЛП в обсуждении в рамках форума участвовали Фиана Файл, Фине Гэл<sup>1</sup> и Лейбористская партия Ирландии<sup>2</sup>.

---

нормативных актов (например, билля о гомруле) до проведения плебисцита. Деволуция в унитарных государствах не означает федерализацию последних, поскольку за центральными органами управления сохраняется право сократить, временно приостановить или полностью ликвидировать предоставленные автономные права. Здесь она является формой децентрализации. Во многих федеративных государствах этапы перераспределения предметов ведения и полномочий в пользу субъектов федерации сменяются обратными стадиями, когда федеральный центр получает от регионов дополнительные полномочия. В этом случае речь идет о так называемых волнах деволуции, обусловленных необходимостью решения актуальных политических и социально-экономических задач.

<sup>1</sup> *Фине Гэл* (дословно – «семья (племя) ирландцев») – политическая партия, наследница Общества гэлов, созданная в 1933 г.

<sup>2</sup> *New Ireland Forum Report*, 2 May 1984. <http://cain.ulst.ac.uk/issues/politics/nifr.htm>.

В мае 1984 г. форум выпустил доклад, в котором были представлены три сценария будущего: (1) единое унитарное государство в границах всего острова Ирландия (п. 6.1); (2) федеративный/конфедеративный союз Северной Ирландии и Ирландской Республики, базирующийся на существующих идентичностях Севера и Юга (п. 7.1); (3) совместное управление Северной Ирландией со стороны Соединенного Королевства и Ирландской Республики, при котором Лондон и Дублин полностью равноправны (п. 8.1)<sup>1</sup>. Форум и его доклад сыграли важную роль в развитии ситуации вокруг Северной Ирландии. Во-первых, форум стал первой площадкой, на которой Север и Юг острова обсуждали будущее без участия Лондона. Во-вторых, форум и его доклад привели к осознанию необходимости включить Ирландскую Республику в процесс урегулирования ситуации в британском Ольстере и заложили основы для заключения Англо-ирландского соглашения. Важную роль сыграла также многочисленная и активная ирландская диаспора<sup>2</sup>. Так, благодаря настойчивости американских ирландцев М. Тэтчер согласилась подписать соглашение<sup>3</sup>.

Англо-ирландское соглашение было подписано в ноябре 1985 г. премьер-министрами Соединенного Королевства и Ирландской Республики – М. Тэтчер и Г. Фицджеральдом. Этот документ подразумевал создание Англо-ирландской межправительственной конференции как специального органа для обсуждения политических, правовых вопросов и вопросов безопасности, а также для развития трансграничного сотрудничества<sup>4</sup>. Название «конференция» было выбрано специально: в отличие от «совета» или «комиссии» оно ассоциируется с чем-то непостоянным и слабоструктурированным, а следовательно, вызывающим меньше опасений со стороны юнионистов<sup>5</sup>. Конференция выполняла исключительно консультативные функции, не имея права принимать правовые решения или изменять нормативные акты. Она имела постоянно действующий секретариат,

<sup>1</sup> New Ireland Forum Report, 2 May 1984. <http://cain.ulst.ac.uk/issues/politics/nifr.htm>.

<sup>2</sup> Несомненно, ирландская диаспора в Северной Америке сыграла значимую роль и в поддержке Временной ИРА во время «Смуты». В то же время, имея существенное политическое влияние в США, она способствовала налаживанию конструктивного диалога между Соединенным Королевством и Ирландской Республикой.

<sup>3</sup> *Campbell J. Margaret Thatcher. Volume Two: The Iron Lady.* London: Jonathan Cape, 2003. P. 435.

<sup>4</sup> *Shannon W.N. The Anglo-Irish Agreement // Foreign Affairs.* 1986. Vol. 64. No. 4. P. 849.

<sup>5</sup> *Ibid.* P. 864.

в котором представители британского министерства по делам Северной Ирландии работали совместно с членами правительства Ирландской Республики. Несмотря на то что полномочия конференции не были существенными, заключенное соглашение обрело множество противников. Так, юнионисты Ольстера чувствовали себя преданными М. Тэтчер, а сторонники Шинн Фейн, напротив, считали, что Г. Фицджеральд своей подписью признал разделение Ирландии<sup>1</sup>. Соглашение не привело к консолидации расколотого общества и окончанию «Смуты», однако создание конференции помогло наладить постоянный контакт между правительствами королевства и республики.

Одним из поворотных моментов в урегулировании конфликта стал теракт, организованный Временной ИРА 8 ноября 1987 г. в Эннискиллене. Во время церемонии, приуроченной ко Дню памяти павших (Маковому дню), прогремел взрыв, жертвами которого стали 11 человек (10 из которых были гражданскими лицами), ранены были 63 человека. Теракт стал ударом по репутации не только Временной ИРА, но и Шинн Фейн. В то же время он послужил «катализатором для диалога, который положил начало мирному процессу»<sup>2</sup>.

На рубеже 1980–1990-х гг. произошли существенные политические изменения на европейском континенте. Распад Восточного блока, объединение Германии и создание Европейского союза как не только экономического, но политического союза, в котором состояли Соединенное Королевство и Ирландская Республика, заложили структурные предпосылки для появления принципиально новых средств разрешения ситуации в британском Ольстере. Прорыв в решении проблемы был достигнут в конце 1993 г., когда главами правительств Соединенного Королевства и Ирландской Республики была подписана Декларация Даунинг-Стрит (*Downing Street Declaration*)<sup>3</sup>.

В преамбуле к этому документу было сказано, что декларация является первым шагом на пути к установлению мира в Ирландии. Центральным положением декларации являлось признание того, что население севера и юга острова Ирландия должно само, без

---

<sup>1</sup> Owen A.E. The Anglo-Irish Agreement: A Broadcaster's Experience. Oxford: Nuffield College, 1989. P. 5–6.

<sup>2</sup> Мэнсер М. Ранние стадии ирландского мирного процесса // Accord. В поисках равновесия: мирный процесс в Северной Ирландии. Лондон: Conciliation Resources, 1999. С. 28.

<sup>3</sup> Совместная декларация от 15.12.1993. Подписана премьер-министрами Дж. Мейджором (Великобритания) и А. Рейнольдсом (Ирландская Республика).

внешнего вмешательства, прийти к соглашению о своем будущем. Для достижения этой цели Соединенное Королевство отказывалось от преследования собственных стратегических или экономических интересов в Северной Ирландии, а также признало право на самоопределение населения острова, которое могло быть реализовано в том числе и посредством объединения северных и южных территорий (п. 4). Ирландская Республика, в свою очередь, признала, во-первых, что объединение возможно только в случае согласия большинства населения Северной Ирландии (п. 5), а во-вторых, наличие «барьеров и взаимного недоверия» между двумя сообществами, населяющими остров и имеющими разные традиции (п. 6). Обе стороны объявили, что достижение мира возможно только политическими средствами, при полном отказе от использования силы (п. 10).

Декларация Даунинг-Стрит не только определила основные контуры последующего мирного процесса в Северной Ирландии, но и заложила основу для существенной трансформации ирландского ирредентистского проекта. С одной стороны, признание Соединенным Королевством за жителями острова права на самоопределение открыло дорогу к достижению той цели, которую на протяжении многих десятилетий преследовали сторонники единой и неделимой Ирландии. С другой стороны, «материнское» государство признало за населением британского Ольстера не просто право самостоятельно принять решение о своем политическом статусе, но и право на отличие, на собственную идентичность, что не являлось характерным для европейской истории ирредентизма.

Так, в подавляющем большинстве случаев «материнские» государства приписывали населению тех или иных территорий других стран национальную идентичность, безоговорочно рассматривая их как членов своих национальных сообществ. Эта тенденция четко обозначилась в том числе и в принятой в 1937 г. Конституции Ирландии<sup>1</sup>. В первом разделе Основного Закона под говорящим названием «Нация» было прописано: «Национальная территория состоит из всего острова Ирландии, смежных островов и территориальных вод» (ст. 2). В следующей статье, которая, как и статья 2, оставалась неизменной до конца 1990-х гг., было закреплено, что «впредь до воссоединения национальной территории и без ущерба для прав парламента и правительства, установленных этой Конституцией,

---

<sup>1</sup> Конституция Ирландии. Принята 14.06.1937, утверждена посредством плебисцита 01.06.1937, вступила в силу 29.12.1937.

осуществлять властвование на всем пространстве национальной территории». Другими словами, претензии на шесть северных графств обосновывались их принадлежностью к территории ирландской нации. Декларация Даунинг-Стрит впервые официально поставила под сомнение такой подход, признав наличие на этой территории двух различающихся по своим традициям сообществ, которые с недоверием относятся друг к другу.

В течение последующих пяти лет происходила последовательная реализация обозначенных в декларации стремлений к достижению мира в Северной Ирландии. Во многом это было обусловлено тем, что этот документ делал бессмысленными любые доводы в пользу продолжения вооруженной борьбы<sup>1</sup>. В августе 1994 г. Временная ИРА объявила о перемирии, в октябре о прекращении огня заявили и лоялисты. В феврале 1995 г. были приняты рамочные документы о возможных институциональных изменениях, которые бы способствовали мирному урегулированию конфликта в Северной Ирландии.

В первом документе<sup>2</sup> декларировалось стремление британского и ирландского правительств создать такие институты и структуры, которые, уважая разнообразие народа Ирландии, позволят осуществлять совместную работу во всех сферах, где существует общность интересов (п. 2). Эти институты должны основываться на демократических принципах и отражать желания электората (п. 3.1). При этом был закреплён принцип равноправия двух частей североирландского общества. Так, большинство обоих сообществ британского Ольстера должны идентифицировать себя с новыми институтами (п. 3.2). Этот принцип был чрезвычайно важен для католического населения Северной Ирландии, которое по численности существенно уступает представителям протестантизма. Прежде такая численная диспропорция приводила к тому, что основные институты формировались, исходя из волеизъявлений протестантского большинства. Теперь было провозглашено стремление создать такую систему управления, которая бы делала значимым и мнение католического меньшинства.

В документе предлагалось создание следующих институтов: исполнительных органов власти (п. 5.1); однопалатного парламента численностью 90 депутатов (п. 5.2), избираемых по пропорциональной системе сроком на 4 или 5 лет (п. 5.3); специальной группы

---

<sup>1</sup> Мэнсер М. Указ. соч. С. 28.

<sup>2</sup> A Framework for Accountable Government in Northern Ireland, 22.02.1995.



в составе трех представителей Северной Ирландии, которая бы являлась дополнением к парламенту (п. 5.4) и участвовала в назначении председателей парламентских комитетов, решала возникающие споры между департаментами, поддерживала связь с государственным секретарем и др. (п. 18). Было отмечено, что указанные институты получают те же полномочия, что существовали до 1973 г. При этом подчеркивалось, что возможно одномоментное или поэтапное расширение круга полномочий (п. 5.6).

В то же время оговаривалось, что центральные органы управления Соединенного Королевства оставляют за собой контроль в вопросах, решение которых не передано создаваемым институтам. К таким вопросам, согласно документу, могут быть отнесены в том числе поддержание правопорядка и уголовное право (п. 10). Было отмечено, что правительство Соединенного Королевства желало бы развития полицейской службы в Северной Ирландии с целью повышения ее эффективности и подотчетности сообществу, которому она служит (п. 13). Особо подчеркивалось, что роль институтов британского Ольстера в сфере правопорядка будет напрямую зависеть от уровня террористической угрозы: пока такая угроза остается высокой, непосредственная ответственность правительства за регулирование этой сферы будет сохраняться. В случае уменьшения угрозы возможной является передача парламенту Северной Ирландии полномочий по регулированию деятельности полиции (п. 14).

Во втором документе<sup>1</sup> признавалось, что независимая единая Ирландия не является приемлемым вариантом для юнионистов, а имевшийся на тот момент политический статус региона не устраивал сторонников единой Ирландии (п. 18). В связи с этим, во-первых, предполагалось создание институтов для кооперации Севера и Юга острова, которые в том числе были бы вовлечены в инициативы Европейского союза, связанные с развитием приграничного сотрудничества (п. 26). Эти институты исполняли бы консультативные, гармонизирующие и исполнительные функции (п. 29) в целом ряде сфер, включая сельское хозяйство и рыболовство, промышленное развитие, транспорт, энергетику, здравоохранение, образование, экономическую политику и др. (п. 32). Во-вторых, планировалось создание площадки для постоянного диалога между Соединенным Королевством и Ирландской Республи-

---

<sup>1</sup> A New Framework for Agreement. A shared understanding between the British and Irish Governments to assist discussion and negotiation involving the Northern Ireland parties. 22.02.1995.

кой по вопросам мирного урегулирования ситуации в Северной Ирландии – межправительственной конференции (п. 39–49). Юнионисты негативно отнеслись к идеям создания институтов трансграничного сотрудничества, а также Британо-ирландской межправительственной конференции. Странники единой Ирландии, напротив, в большинстве своем позитивно восприняли рамочные документы<sup>1</sup>.

Несмотря на важность достигнутых межгосударственных договоренностей, принципиальным оставался вопрос о вовлечении противоборствующих сторон самого британского Ольстера в процесс выработки политических решений. Для достижения этой цели в 1996 г. начались многопартийные переговоры. Впервые переговорный процесс вышел «за рамки традиционных элит», поскольку право на участие в нем было определено результатами выборов<sup>2</sup>. Значимую роль в этом процессе сыграл бывший сенатор США Дж. Митчелл, являвшийся тогда специальным представителем президента и госсекретаря США в Северной Ирландии. Им были сформулированы шесть положений для ведения мирных переговоров, которые получили название «принципы Митчелла» (*the Mitchell Principles*). Принципы предполагали, что все участники многопартийных переговоров согласны с: (1) демократическими и исключительно мирными способами разрешения политических разногласий; (2) полным разоружением всех военизированных организаций; (3) тем, что процесс разоружения должен быть проверен и подтвержден независимой комиссией; (4) отказом от применения силы или от угроз применения силы с целью повлиять на ход и итог переговоров; (5) принятием условий достигнутого всеми сторонами соглашения, а в случае несогласия с какими-либо положениями соглашения добиваться их пересмотра демократическими и исключительно мирными методами; (6) призывом к прекращению убийств и избиений как актов возмездия и принятием эффективных мер для предотвращения такого насилия<sup>3</sup>.

Несмотря на то что и ИРА, и лоялисты в целом придерживались объявленного ими прекращения огня, именно вопрос разоружения был краеугольным камнем урегулирования конфликта в тот период.

---

<sup>1</sup> *McEvoy J.* The Politics of Northern Ireland. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008. P. 87.

<sup>2</sup> *Макуильямс М., Фиарон К.* Проблемы реализации соглашения // Accord. В поисках равновесия: мирный процесс в Северной Ирландии. Лондон: Conciliation Resources, 1999. С. 68.

<sup>3</sup> The Mitchell Principles for Peace Negotiations (1996). <https://alphahistory.com/northernireland/mitchell-principles-peace-negotiations-1996/>.

Одной из основных задач являлось включение всех противоборствующих сторон в переговорный процесс (так называемые инклюзивные переговоры), однако не существовало консенсуса о том, должно ли разоружение стать условием для такого включения. Так, юнионисты считали, что Шинн Фейн может быть допущена к переговорам только после того, как ИРА сдаст оружие. В противном случае переговоры, по их мнению, не могли быть справедливыми, поскольку один из их участников держал бы «приставленный к виску» других, вооруженных лишь избирательными мандатами, партий пистолет<sup>1</sup>. Многие республиканцы, напротив, рассматривали сам факт прекращения ИРА огня как «прыжок в неизвестность», поскольку предыдущие попытки отказа от насилия использовались британским правительством, «чтобы подорвать волю и способность ИРА вести войну», как это произошло в 1975 г.<sup>2</sup> Предложенные Дж. Митчеллом принципы предполагали, что разоружение будет не предшествовать инклюзии, а идти с ней параллельно. Именно формула Дж. Митчелла и была взята за основу в переговорном процессе.

Межпартийные переговоры велись в рамках Североирландского политического форума, выборы в который состоялись в конце мая 1996 г. В выборах приняли участие 30 партий Северной Ирландии, представители 10 из них вошли в число переговорщиков. 54 из 110 мандатов получили крупнейшие в регионе партии сторонников единства: Ольстерская юнионистская партия (30 мандатов) и Демократическая юнионистская партия (24 мандата). Приверженцы идеи объединения Севера и Юга острова были представлены в первую очередь депутатами от СДЛП (21 мандат) и Шинн Фейн (17 мандатов)<sup>3</sup>. В то же время получившие значительную общественную поддержку шинфейнеры были исключены из переговоров из-за нарушенного ИРА перемирия. Однако после очередного объявления ИРА о прекращении огня и во многом благодаря усилиям британского правительства под руководством Т. Блэра, Шинн Фейн вернулась за стол переговоров в 1997 г. В ответ на это некоторые представители

---

<sup>1</sup> *Доддс Н.* Тревоги юнионистов // *Accord. В поисках равновесия: мирный процесс в Северной Ирландии.* Лондон: Conciliation Resources, 1999. С. 33.

<sup>2</sup> *Могайр Ш.* Прыжок в неизвестность // *Accord. В поисках равновесия: мирный процесс в Северной Ирландии.* Лондон: Conciliation Resources, 1999. С. 35.

<sup>3</sup> *Волков Т.А.* Процесс мирного урегулирования в Северной Ирландии и консервативная партия Великобритании (1988–1996) // *Вестник Вятского государственного гуманитарного университета.* 2013. № 2 (1). С. 54.

юнионистов вышли из процесса<sup>1</sup>. Форум имел несколько сопредседателей, одним из которых был Дж. Митчелл, выступавший, как правило, в качестве посредника между юнионистами и республиканцами.

Длительный и непростой переговорный процесс, занявший в общей сложности 22 месяца, завершился заключением 10 апреля 1998 г. Белфастского соглашения, или Соглашения страстной пятницы (*Belfast Agreement* or *Good Friday Agreement*). Несмотря на укоренившееся название, по факту соглашений было два: (1) Соглашение между правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и правительством Ирландской Республики и (2) Соглашение, достигнутое по результатам межпартийных переговоров. Первый из документов очерчивал преимущественно общие контуры, второй, напротив, описывал достигнутые договоренности по новому институциональному дизайну.

Суть Соглашения страстной пятницы сводится к следующему: во-первых, «Акт об управлении Ирландией, утверждающий британскую юрисдикцию над Северной Ирландией, отменяется». Во-вторых, шесть графств остаются частью Соединенного Королевства, но это не исключает в будущем объединения ирландских Севера и Юга. Однако объединение возможно лишь в результате достижения народного согласия в обеих частях острова. В-третьих, Ирландская Республика вносит изменения в свою Конституцию с целью исключения из Основного Закона положений, закрепляющих территориальные претензии на Северную Ирландию. В-четвертых, жители шести графств имеют право выбора гражданства (Соединенного Королевства или Ирландской Республики), возможно и двойное гражданство. В-пятых, соглашение выносится на референдум в британском Ольстере. Параллельно с этим в Ирландской Республике проводится всенародное голосование не только по соглашению, но и по внесению поправок в Конституцию. Англо-ирландское соглашение 1985 г. утрачивает свою силу. Вместо него начинает действовать новое соглашение<sup>2</sup>.

В Белфастском соглашении были прописаны основные институциональные «звенья», обеспечивающие управление внутри северных графств (Первое звено), взаимодействие Север – Юг (Второе звено)

---

<sup>1</sup> Барнс Г., Кент Г. Прекращение огня и выборы // Accord. В поисках равновесия: мирный процесс в Северной Ирландии. Лондон: Conciliation Resources, 1999. С. 40–41.

<sup>2</sup> Важнейшие положения Белфастского соглашения // Accord. В поисках равновесия: мирный процесс в Северной Ирландии. Лондон: Conciliation Resources, 1999. С. 60.

и отношения между Соединенном Королевством и Ирландской Республикой (Третье звено). В рамках Первого звена предполагалось создание парламента (Ассамблеи), состоящего из 108 членов, исполнительной власти, формируемой парламентом, а также Гражданского форума, в задачи которого входит консультирование создаваемых институтов по социальным, экономическим и культурным вопросам<sup>1</sup>. Второе звено закрепляло создание Совета министров Север – Юг, состоящего из представителей исполнительных органов управления Северной Ирландии и Ирландской Республики. Основной задачей совета является развитие сотрудничества между двумя частями острова. В рамках Третьего звена было прописано создание Британско-ирландского совета, состоящего из представителей правительств Соединенного Королевства и Ирландской Республики. Основными сферами сотрудничества должны были стать транспортное сообщение, сельское хозяйство, здравоохранение и образование, а также вопросы взаимодействия по вопросам Европейского союза. Помимо Совета предполагалось и создание Британско-ирландской межправительственной конференции, в задачи которой входило бы содействие двустороннему сотрудничеству<sup>2</sup>.

В целях регулирования вопросов охраны порядка и правосудия Белфастское соглашение подразумевало создание независимой комиссии, в задачи которой входит выработка рекомендаций по организации охраны правопорядка в Северной Ирландии. Параллельно с деятельностью комиссии была предусмотрена широкомасштабная независимая проверка решений по уголовным делам. Предполагалось также освобождение и Соединенным Королевством, и Ирландской Республикой тех заключенных, которые состояли в военизированных организациях, при условии выполнения последними полного и безоговорочного прекращения огня на протяжении двух лет после вступления в силу Соглашения страстной пятницы. Вопросы разоружения и безопасности были специально оговорены: планировалось добиться разоружения всех военизированных групп в двухлетний срок. В то же время британское правительство брало на себя обязательство сократить военный контингент и ликвидировать базы безопасности в шести графствах<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Важнейшие* положения... С. 60.

<sup>2</sup> Там же. С. 60.

<sup>3</sup> Там же. С. 60, 61.

Белфастское соглашение оговаривало и вопросы защиты численно не доминирующих групп населения. Так, был закреплен принцип «параллельного согласия» при решении важных для всего населения северных графств вопросов. Этот принцип подразумевает, что требуется большинство голосов как депутатов-юнионистов, так и депутатов-республиканцев. Для защиты ирландского языка, а также языков шотландцев и других этнических общностей, проживающих в Северной Ирландии, правительство Соединенного Королевства взяло на себя обязательство подписать Хартию региональных языков или языков меньшинств Совета Европы. Предполагалось и создание комиссии по вопросам равенства, в задачи которой входило обеспечение равноправия представителей разных групп населения в социальной и экономической сферах<sup>1</sup>.

22 мая 1998 г. состоялись референдумы в обеих частях острова. В Северной Ирландии явка составила чуть более 81%. Из проголосовавших около 71% высказались за соглашение и почти 29% были против. В Ирландской Республике явка была существенно ниже – немногим более 56%. В то же время более 94% высказавших свое мнение поддержали Соглашение страстной пятницы<sup>2</sup>. После этого формально завершился долгий период «Смуты». Однако всенародное подтверждение положений Соглашения страстной пятницы не означало решения проблем. Претворение в жизнь положений Белфастского соглашения было сопряжено с большим количеством сложностей, особенно в первые годы после его заключения.

Для реализации прописанных в соглашении положений «требовалось решить 74 разнообразных задачи различной степени сложности». При этом круг ответственных за реализацию части этих задач был определен. Другие задачи не имели четких исполнителей, и их претворение в жизнь зависело «от лоббирования отдельных партий и заинтересованных групп»<sup>3</sup>. Все это привело к «пробуксовке» реализации Белфастского соглашения и к изменению общественного мнения в Северной Ирландии по поводу достигнутых договоренностей. Так, согласно опросу, проведенному «Таймс» в октябре 1999 г., число тех, кто поддержал бы соглаше-

---

<sup>1</sup> *Важнейшие положения ...* С. 60, 61.

<sup>2</sup> The 1998 Referendums // Northern Ireland Elections. <https://www.ark.ac.uk/elections/ref98.htm>.

<sup>3</sup> *Макушьямс М., Фиарон К.* Указ. соч. С. 66.

ние спустя почти полтора года после прошедшего референдума, снизилось на 9%: 74% респондентов, принявших участие в плебисците в мае 1998 г., проголосовали за соглашение, однако только 65% были готовы поддержать его снова. Показательно, что подавляющее большинство разочаровавшихся составляли представители протестантской общины британского Ольстера, в то время как католики почти не изменили своей позиции. В то же время 83% опрошенных «Таймс» заявили, что хотели бы реализации положений Белфастского соглашения<sup>1</sup>.

Претворение в жизнь достигнутых договоренностей осложнялось двумя факторами: оппозицией ряда политических сил, настроенных против соглашения, а также затягиванием процесса разоружения военизированных группировок. При этом, как отмечали аналитики, наибольшее сопротивление в политической сфере исходило от юнионистов, в среде которых возник сплоченный блок противников Соглашения страстной пятницы<sup>2</sup>. В то время как основная угроза мирному урегулированию конфликта исходила от ИРА, некоторые члены которой рассматривали сдачу оружия до завершения процесса урегулирования конфликта как собственное поражение<sup>3</sup>. Наиболее радикально настроенные представители этой организации выступали категорически против восстановленного в 1997 г. режима прекращения огня и продолжили свою террористическую деятельность. В августе 1998 г. они устроили теракт в Оме, унесший жизни 29 человек, около 220 человек были ранены<sup>4</sup>.

Общественный раскол в британском Ольстере сохраняется и по сей день, о чем свидетельствуют регулярные парламентские кризисы, связанные с отсутствием консенсуса. Так, учредительные выборы в Ассамблею состоялись в июне 1998 г., однако только в декабре 1999 г. североирландский парламент получил полагающийся ему объем властных полномочий. Почти сразу за этим последовал первый кризис, повлекший за собой приостанов-

---

<sup>1</sup> Макулъямс М., Фиарон К. Указ. соч. С. 69.

<sup>2</sup> Ruane J., Todd J. The Politics of Transition: Political Crises in the Implementation of the Belfast Good Friday Agreement // *Political Studies*. 2001. No. 49 (5). P. 935.

<sup>3</sup> Mulvihill D.F. The Legality of the Pardoning of Paramilitaries under the Early Release Provisions of Northern Ireland's Good Friday Agreement // *Cornell International Law Journal*. 2001. Vol. 34. Issue 1. P. 237.

<sup>4</sup> Real IRA Horror. Who were the Omagh bombing victims, when is the anniversary of the IRA attack and what happened? // *The Sun*. 15.08.2018. <https://www.the-sun.co.uk/news/6990001/omagh-bombing-victims-anniversary-real-ira-northern-ireland/>.

ку деятельности Ассамблеи на несколько месяцев (февраль – май 2000 г.). После этого парламент еще пять раз оказывался в кризисе из-за невозможности достичь соглашения между юнионистами и республиканцами. Самым длительным был кризис, продлившийся с октября 2002 г. по май 2007 г. В этот период деятельность автономных органов власти в шести графствах была приостановлена<sup>1</sup>. В 2017 г. наступил новый кризис, который продолжается до сих пор (ноябрь 2019 г.)<sup>2</sup>. Актуальный кризис вызван провалом переговоров между Демократической юнионистской партией и Шинн Фейн по поводу разделения полномочий. Так, по результатам последних выборов в Ассамблею 40 мест получили юнионисты (подавляющее большинство из которых составляют депутаты от ДЮП и ОЮП) и 39 – республиканцы (преимущественно шинфейнеры, а также представители СДЛП)<sup>3</sup>. В ситуации численного равенства эти два политических лагеря не смогли достигнуть согласия по целому ряду важных для британского Ольстера вопросов.

На момент написания настоящей главы, помимо дрящегося уже более двух лет парламентского кризиса, чрезвычайно актуальным является и вопрос сохранения Белфастских договоренностей в связи с выходом Соединенного Королевства из состава Европейского союза (*Brexit*). Соглашение страстной пятницы было выработано в условиях членства и Соединенного Королевства, и Ирландской Республики в ЕС. Многие пункты этого соглашения исходили из того, что граждане обоих государств являются одновременно и гражданами Европейского союза. Созданные институты трансграничного сотрудничества также во многом базируются на реалиях объединенной Европы. Более того, принятые за последние 20 лет в Северной Ирландии нормативные акты в сфере антидискриминационного законодательства основаны на нормах общеевропейского права<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> A brief history of Stormont suspensions // Belfast Telegraph. 11.01.2017. <https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/northern-ireland/a-brief-history-of-stormont-suspensions-35358410.html>.

<sup>2</sup> It's a 1,000 days since Northern Ireland last had a government // Euronews. 13.10.2019. <https://www.euronews.com/2019/10/13/it-s-a-1-000-days-since-northern-ireland-last-had-a-government>.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> The Good Friday Agreement at 20: Achievements and Unfinished Business – Evidence presented to the Commission on Security and Cooperation in Europe, United States Congress, 22 March 2018. <https://caj.org.uk/2018/03/23/the-good-friday-agreement-at-20-achievements-and-unfinished-business-evidence-from-the-committee-on-the-administration-of-justice-belfast-to-the-commission-on-security-and-cooperation-in-europe/>.



*Brexit* стал причиной существенного беспокойства в первую очередь сторонников объединения Ирландии. Лидер шинфейнеров М. Л. МакДональд заявила, что возвращение к жесткой границе между шестью северными графствами и Ирландской Республикой, которое может произойти в результате *Brexit*, «в политическом плане равносильно строительству Берлинской стены». По ее мнению, «это подорвет огромный прогресс, которого мы добились как общество»<sup>1</sup>. На фоне сохраняющейся неопределенности по поводу условий выхода Соединенного Королевства из состава Европейского союза начали активизироваться и сторонники достижения ирландского единства любыми средствами. Так, созданная не согласными с Балфастским соглашением сепаратистами Новая ИРА (*New IRA*) заявила, что *Brexit* открывает возможность вернуться к прежним, силовым методам решения проблемы Северной Ирландии<sup>2</sup>.

Таким образом, современный ирландский сепаратистский проект прошел несколько стадий своего развития и имеет ряд характерных черт. Во-первых, это ирредентистский проект, ставящей своей целью объединение британского Ольстера с Ирландской Республикой. Во-вторых, в течение долгого времени этот проект исходил из идеи объединения ирландской нации, игнорируя факт многосоставности населения Северной Ирландии. В-третьих, на протяжении фактически 30 лет, вошедших в историю как период «Смуты», для реализации поставленных целей использовались насильственные методы. В-четвертых, важную роль в развитии ситуации в шести северных графствах играли «внешние» акторы: «материнское» государство, с одной стороны, и центральные органы управления Соединенного Королевства – с другой. Имея принципиально разные установки, эти акторы долгое время способствовали сохранению конфликта внутри североирландского общества. В то же время именно договоренности между ними позволили начать процесс мирного урегулирования. В-пятых, только вовлечение в процесс поиска компромисса самих жителей Северной Ирландии привело к выработке положений Белфастского соглашения. Это повлекло за собой прин-

---

<sup>1</sup> Sinn Fein: Good Friday Agreement under “Brexit threat”. Northern Ireland nationalist party leader Mary Lou McDonald says there cannot be a hard border on Ireland. <https://www.aa.com.tr/en/europe/sinn-fein-good-friday-agreement-under-brexit-threat/1446001>.

<sup>2</sup> New IRA says Brexit has provided it with opportunity // Sunday Times. 28.04.2019. <https://www.reuters.com/article/uk-nireland-violence/new-ira-says-brexit-has-provided-it-with-opportunity-sunday-times-idUSKCN1S4079>.

ципальное изменение позиций акторов, игравших прежде основную роль: руководство Соединенного Королевства признало право жителей шести северных графств на самоопределение, а Ирландская Республика отказалась от прежних ирредентистских установок под предлогом воссоединения ирландской нации.

В-шестых, достигнутый компромисс сделал неактуальными основные требования сепаратистов. По сути, сформированные в результате Белфастского соглашения институты сотрудничества Север – Юг являются одним из примеров «мягкого ирредентизма». В-седьмых, несмотря на низкую эффективность институтов самоуправления в самой Северной Ирландии, выражающуюся в регулярных парламентских кризисах, до 2016 г. у приверженцев идеи «воссоединения ирландской нации любой ценой» фактически не было шансов на широкую общественную поддержку. Более того, вовлеченные в политический процесс внутри самого региона политические партии стали отражать в первую очередь интересы своего электората, а не Соединенного Королевства или Ирландской Республики. Показательной в этом отношении является трансформация ДЮП и Шинн Фейн, которые во многом отошли от своих прежних радикальных позиций. Однако выход Соединенного Королевства из Европейского союза может существенно обострить ситуацию: внешние факторы в очередной раз могут привести к усилению сепаратистских настроений и возвращению к прежней идеологической составляющей ирредентистского проекта.

Современный шотландский сепаратистский проект развивался по совершенно иному сценарию, хотя ситуация в британском Ольстере, несомненно, оказывала на него влияние. Вплоть до 1960-х гг. сепаратизм даже в виде требования регионального самоуправления имел в Шотландии очень незначительное число сторонников. Единственная политическая сила, последовательно отстаивающая идеи самоуправления, – Шотландская национальная партия (ШНП) не получала существенной электоральной поддержки. Однако в 1967 г. кандидат от ШНП одержал победу на довыборах в палату общин от шотландского избирательного округа. В 1970-х гг. партия продолжила завоевывать симпатии избирателей, построив свою программу вокруг права шотландцев на нефть<sup>1</sup>. Так, в это десятилетие в Север-

---

<sup>1</sup> *Connolly C.K.* Independence in Europe: Secession, Sovereignty, and the European Union // *Duke Journal of Comparative & International Law*. 2013. Vol. 24. No. 1. P. 60.

ном море началась добыча нефти у восточного берега Шотландии, в связи с этим ШНП сделала своим основным лозунгом «Это шотландская нефть». В результате постепенно стала формироваться идея, что регион может быть экономически состоятельным в статусе независимого государства<sup>1</sup>. К выводам о возможной экономической состоятельности Шотландии пришел и профессор Г. МакКрон, подготовивший в 1974 г. для британского правительства независимый доклад (*McCrone report*). Содержание этого документа было засекречено, а его текст стал доступен широкой общественности только в 2005 г. благодаря действию Акта о свободе информации 2000 г.

С целью удовлетворения запросов шотландских националистов лейбористы озвучили план деволуции, по которому Шотландия получала бы самоуправление<sup>2</sup>. В 1978 г. британский парламент разработал Шотландский акт (*Scotland Act 1978*), предполагавший учреждение региональной ассамблеи. Вопрос о предоставлении Шотландии самоуправления был вынесен на референдум, который состоялся 1 марта 1979 г. Сторонники Шотландского акта одержали на референдуме победу с незначительным перевесом: «за» проголосовали 52%. Однако результаты референдума не были учтены, поскольку в плебисците приняли участия только 63,6% избирателей. Таким образом, самоуправление поддержали только 32% от всех жителей региона, имевших право голоса, при необходимом пороге в 40%. Многие политические силы посчитали несправедливым отказ от признания результатов референдума из-за установленного 40-процентного порога, и через год в Шотландии началась масштабная кампания за деволуцию<sup>3</sup>. Был создан Шотландский конституционный конвент, объединивший представителей политических партий, представителей церковных и других общественных организаций, выступавших за самоуправление. Однако в условиях правления консерваторов под руководством М. Тэтчер существенных результатов сторонникам деволуции добиться не удавалось вплоть до второй половины 1990-х гг.<sup>4</sup>

В то же время Соединенное Королевство представляло собой уникальный пример согласия центральных органов управления с

---

<sup>1</sup> Connolly C.K. Op. cit. P. 60.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Фадеева Л. Указ. соч. С. 94.

<sup>4</sup> Connolly C.K. Op. cit. P. 61.

тем, что некоторые из проживающих на территории государства общностей являются нациями и имеют в силу этого право на самоопределение. Так, М. Тэтчер заявляла, что, «как нация, они [шотландцы] имеют неоспоримое право на национальное самоопределение». И в случае если шотландцы решат стать независимыми, «ни одна английская политическая партия, ни один политик не встанут на их пути»<sup>1</sup>. Преемник М. Тэтчер Дж. Мейджор также говорил о том, что заявившая о своей независимости нация не будет удерживаться насильно в составе Соединенного Королевства. Парадоксальным образом консерваторы заявляли о своем согласии с возможным суверенитетом Шотландии, отказывая при этом региону в самоуправлении в составе государства<sup>2</sup>.

В 1989 г. был разработан документ «Заявление права для Шотландии» (*Claim of Right for Scotland*), в котором провозглашался суверенитет шотландского народа. Этот документ подписали депутаты-лейбористы и либеральные демократы. В 1995 г. Шотландский конституционный конвент выпустил доклад с говорящим названием «Парламент Шотландии, право Шотландии», в нем был представлен план претворения в жизнь деволуции<sup>3</sup>. В 1997 г. к власти в Соединенном Королевстве пришли лейбористы под руководством Т. Блэра, которые пообещали предоставить региону самоуправление. С этого момента началось «кипение котла независимости»<sup>4</sup>. Уже в сентябре был проведен новый референдум, на котором подавляющее большинство проголосовавших высказались за учреждение шотландского парламента (74,3%) и наделение региональной Ассамблеи налоговыми полномочиями (63,5%). В этот раз деволуция была поддержана почти 45% шотландского электората. По итогам референдума в 1998 г. был подготовлен новый Шотландский акт<sup>5</sup>, согласно которому годом позже был создан парламент региона.

В мае 1999 г. прошли учредительные выборы в Ассамблею Шотландии, на которых большинство мест получили лейбористы (56 мандатов). Вторую по численности фракцию сформировали

---

<sup>1</sup> *Duclos N.* The Strange Case of Scottish Independence Referendum. Some Elements of Comparison between the Scottish and Catalan Cases // *French Journal of British Studies*. 2015. XX-2. P. 3.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Фадеева Л.* Указ. соч. С. 94.

<sup>4</sup> *Connolly C.K.* Op. cit. P. 61.

<sup>5</sup> Если в 1979 г. референдум был посвящен вопросу о поддержке уже разработанного Акта, то в 1997 г. плебисцит предшествовал созданию такого документа.

представители Шотландской национальной партии (35 мандатов), третьими были консерваторы (18 мест), и почти столько же мандатов получили либеральные демократы (17 мест). Эти выборы стали второй крупной победой ШНП после довыборов 1974 г.

Поворотным в формировании шотландского сепаратистского проекта стал 2007 г., когда ШНП с перевесом в один мандат одержала победу на выборах в Ассамблею, опередив лейбористов. Шотландская национальная партия получила контроль над исполнительной ветвью власти в регионе. В августе 2007 г. правительство Шотландии опубликовало первую «белую книгу» с названием «Выбирая будущее Шотландии» (*Choosing Scotland's Future*). В этом документе было обозначено право шотландцев самостоятельно определять свое политическое будущее. В документе почти не были прописаны обоснования такого права, за исключением отсылки к истории<sup>1</sup> и, что примечательно, к ирландскому опыту борьбы за независимость. Так, в «белой книге» было сказано, что уния Шотландии и других наций Соединенного Королевства не отменяет фундаментального права шотландцев определять свое конституционное будущее. «Ирландская Республика и страны бывшей Британской империи сделали выбор в пользу независимости, исходя из этих же конституционных оснований»<sup>2</sup>. Таким образом, в «белой книге» впервые была четко озвучена новая сепаратистская повестка – обретение регионом полной независимости.

Шотландские лейбористы, консерваторы и либеральные демократы выступили против сецессионных устремлений. В ответ на проект ШНД они сформировали Комиссию по шотландской деволюции, которая, в свою очередь, вызвала критику со стороны националистов. Основной задачей комиссии являлось совершенствование Шотландского акта 1999 г. Разработанные комиссией предложения были представлены на рассмотрение региональной Ассамблеи и парламенту Соединенного Королевства. Многие из этих предложений касались вопросов налогообложения и были направлены на расширение полномочий Шотландии в этой сфере.

В 2009 г. правительство Шотландии анонсировало, что билль о референдуме, в котором был бы прописан порядок проведения

---

<sup>1</sup> Duclos N. Op. cit. P. 4.

<sup>2</sup> Ibid.

плебисцита о независимости, станет частью программы в сфере законодательства в 2009–2010 гг. Однако принятие этого нормативного акта было отложено до исхода выборов в Ассамблею, которые состоялись в 2011 г. На выборах уверенную победу одержали националисты, получив 69 из 129 мест в парламенте. Поддержка лейбористов снизилась при этом существенно – с 46 до 37 мандатов. Упрочив свои позиции, ШНП заявила о подготовке к референдуму. Долгие переговоры между правительствами региона и Соединенного Королевства привели к заключению в октябре 2012 г. Эдинбургского соглашения.

Согласно соглашению, обе стороны признали необходимость обеспечить прозрачную и честную процедуру волеизъявления жителей Шотландии по вопросу о независимости<sup>1</sup>. Шотландская Ассамблея наделялась правом организовать проведение такого референдума, однако это право было временным, возможность его использования истекала в 2014 г. Более того, вопреки изначальным желаниям ШНП включить в бюллетени несколько вопросов, Лондон настоял на том, что жители Шотландии будут иметь возможность проголосовать только за или против независимости. В то время как националисты предлагали два вопроса: о независимости и о дальнейшем расширении автономных прав региона<sup>2</sup>. После заключения соглашения началась подготовка к референдуму, проведение которого было запланировано на осень 2014 г. и совпадало с 700-летней годовщиной победы Шотландии над Англией в битве при Бэннокберне<sup>3</sup>.

В ноябре 2013 г. правительство Шотландии выпустило вторую «белую книгу», которая называлась «Будущее Шотландии» и представляла собой руководство по обретению независимости. Книга начиналась с утверждения, что, проголосовав «за», шотландцы уверенно двинутся вперед, будучи готовыми воспользоваться теми возможностями, которые им предоставляются. В этом случае «откроется дверь в новую эру для нации». Если же исход референдума будет иным, то шотландцы упустят шанс пойти собственным путем – шанс, который лишь однажды дается поколе-

---

<sup>1</sup> Text of the 'Edinburg Agreement'. <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/text-of-the-edinburgh-agreement-8212225.html>.

<sup>2</sup> Keating M. The Scottish Independence Referendum and After // REAF. 2015. No. 21. P. 76–77.

<sup>3</sup> Connolly C.K. Op. cit. P. 61.

нию<sup>1</sup>. Книга состояла из 10 глав, в которых были представлены основания для независимости, а также те выгоды, которые получают суверенные шотландцы в различных сферах: финансах и экономике, здравоохранении и социальной защите, образовании и занятости, международных отношениях, праве, защите окружающей среды, культуре и демократическом управлении<sup>2</sup>. В целом, вторая «белая книга» является уникальным на данный момент примером четкого и последовательного изложения сепаратистского проекта для широких слоев населения.

Несмотря на то что руководство Соединенного Королевства никоим образом не препятствовало распространению сепаратистских идей, у референдума было немало противников. Дискуссии вокруг независимости касались нескольких принципиально важных вопросов: (1) реальной оценки экономических эффектов; (2) будущего Шотландии в Европейском союзе; (3) обороноспособности суверенного государства. Так, детальная оценка экономических выгод и издержек не позволяла сделать однозначный вывод о преимуществах независимости<sup>3</sup>. Членство суверенной Шотландии в ЕС ставилось под сомнение противниками референдума. Они отмечали опасность того, что некоторые страны – члены ЕС могут наложить вето на вхождение Шотландии в Европейский союз, преследуя собственные интересы. Например, Испания могла опасаться, что шотландский случай станет прецедентом и укрепит позиции каталонских сепаратистов. В то же время сторонники отделения настаивали на том, что независимая Шотландия будет соответствовать Копенгагенским критериям, а значит, нет причин не принять ее в состав Европейского союза. Они подчеркивали, что сама по себе идея сначала исключения, а затем обратного включения Шотландии в ЕС не отвечает ничьим интересам. Более того, приверженцы сепаратизма обращали внимание на обещание консерваторов провести общегосударственный референдум о выходе Соединенного Королевства из Европейского союза. Угроза *Brexit* подрывала позиции противников суверенной Шотландии<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Scotland's Future. Your Guide to Independent Scotland. <https://www2.gov.scot/resource/0043/00439021.pdf>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> *Ананьева Е.В.* Референдум о независимости Шотландии: цепная реакция // Сепаратизм в политической жизни современной Европы. М.: Ин-т Европы РАН, 2015. С. 44.

<sup>4</sup> *Keating M.* Op. cit. P. 84–85.

Сложная ситуация складывалась и вокруг обсуждения вопросов безопасности. Традиционно ШНП стояла на пацифистских позициях и последовательно выступала против размещения атомного оружия на территории Шотландии. Однако в преддверии референдума партия изменила свою позицию по поводу членства в НАТО, считая, что нахождение в Североатлантическом альянсе будет способствовать сохранению безопасности<sup>1</sup>. Аргументы в пользу оппонентов сессии были изложены в докладе, выпущенном министерством обороны Соединенного Королевства. В документе были представлены пагубные для Шотландии и Британии последствия отделения и было указано, что безопасность региона, в случае обретения им независимости, «снизилась бы катастрофически»<sup>2</sup>.

Помимо этого, важным пунктом являлся и вопрос о культурной самобытности. Как уже было отмечено, шотландский сепаратистский проект является этнорегиональным, поэтому вопрос сохранения культурных особенностей не мог не обсуждаться в связи с референдумом. Показательно, что и сторонники независимости, и их оппоненты не оспаривали статус шотландцев как этноса (или даже нации). В то же время они расходились в том, какие условия в большей степени способствуют сохранению самобытности – нахождение в составе Соединенного Королевства или же суверенная государственность<sup>3</sup>.

Борьба за голоса велась в Шотландии двумя основными силами: блоком «Да, Шотландия» (*Yes, Scotland*), который состоял из представителей ШНП, партии зеленых и шотландских социалистов, с одной стороны, и блоком «Лучше вместе» (*Better Together*), представленным лейбористами, консерваторами и либеральными демократами – с другой<sup>4</sup>. При этом число сторонников и противников независимости среди населения региона было примерно равным, «а за 10 дней до голосования доля сторонников... даже несколько превысила долю... противников»<sup>5</sup>. Однако исход референдума оказался не в пользу сепаратистов: при рекордной явке в 85% большинство участников плебисцита отдали

---

<sup>1</sup> Keating M. Op. cit. P. 83.

<sup>2</sup> Ананьева Е.В. Указ. соч. С. 44.

<sup>3</sup> Keating M. Op. cit. P. 78.

<sup>4</sup> Ibid. P. 85.

<sup>5</sup> Ананьева Е.В. Указ. соч. С. 47.



свои голоса за сохранение Шотландии в составе Соединенного Королевства (55%). Несмотря на то что сторонники и противники независимости представлены во всех социальных группах, аналитики выявили некоторые особенности голосования. Так, проголосовавших «за» отделение было в два раза больше среди родившихся в Шотландии, чем среди тех, кто переехал в регион. Мужчин-сторонников независимости было на 10% больше, чем женщин, имеющих такую же позицию. Была обнаружена и существенная поколенческая разница: большинство людей старше 65 лет голосовали против, в то время как молодежь в возрасте от 16 до 18 лет<sup>1</sup> оказалась группой, почти единогласно выступавшей за независимость<sup>2</sup>.

Итак, современный шотландский сепаратистский проект, формирование которого происходило значительно позднее ирландского, за достаточно короткое время смог завоевать существенное число сторонников. При этом произошла и принципиальная трансформация самого сепаратизма: из стремлений к получению политической автономии он превратился в движение за сецессию. Важным является и то, что шотландский сепаратизм носил исключительно мирный характер: своих целей его приверженцы добивались политическими, мирными методами. В то же время, несмотря на собственную логику развития, сепаратистский проект во многом обязан своими успехами изменению внутривнутриполитической ситуации. Так, деволуционные процессы в Соединенном Королевстве, которые затронули и Уэльс, проходили на фоне поиска решения проблемы британского Ольстера и при правлении лейбористов.

В настоящий момент внутривнутриполитические процессы также оказывают влияние на ситуацию в регионе. В 2016 г. на вопрос о том, нужно ли Соединенному Королевству остаться членом Европейского союза или покинуть ЕС, большинство жителей Шотландии (62%) проголосовали за сохранение членства. В связи с этим *Brexit* вновь привнес в политическую повестку дня вопрос о независимости региона. Если в 2014 г. вопрос о возможной потере Шотландией членства в Европейском союзе являлся одним из главных в кампаниях сторонников и противников сецессии, то теперь то, что прежде рас-

---

<sup>1</sup> Для референдума 2014 г. на два года был снижен возрастной порог. Отвечавшие за организацию процедуры плебисцита органы управления Шотландии установили минимально допустимый возраст в 16 лет.

<sup>2</sup> *Keating M. Op. cit. P. 88.*

сма тривалось в качестве угрозы, стало реальностью. В 2019 г. в Шотландии стала широко обсуждаться идея нового референдума по вопросу о независимости региона<sup>1</sup>. Для проведения такого референдума потребуется новое соглашение между правительствами Соединенного Королевства и Шотландии, поскольку полномочия региональных органов управления по организации таких плебисцитов закончились в 2014 г. Однако в случае достижения нового соглашения, подобного Эдинбургскому, у сторонников сецессии появится новый шанс воплотить свой проект в жизнь. По результатам последних выборов в региональную Ассамблею ШНП, являющаяся не только главным проводником сепаратистских идей, но и самой проевропейской политической партией Соединенного Королевства<sup>2</sup>, получила 63 места. Ее основные оппоненты по вопросу независимости Шотландии – лейбористы, консерваторы и либеральные демократы – вместе имеют только 59 мандатов.

Таким образом, ирландский случай отражает специфику современного этноконфессионального сепаратизма в Европе, центральным элементом которого являются ирредентистские устремления. В то время как шотландский этнорегиональный сепаратистский проект выстроен вокруг идеи уникальности как основы для самоопределения, ирландский случай демонстрирует и важную трансформацию «традиционных» ирредентистских притязаний, исходя из признания факта гетерогенности населения территорий, прежде однозначно определяемых в качестве «своих» и «исконных». Следует, однако, подчеркнуть, что пример Соединенного Королевства является на данный момент исключением из правил, а не «типичным случаем». Современные нормы международного права предоставляют каждому государству возможность самостоятельно решать, каким образом реагировать на сепаратистские требования. В связи с этим многие страны продолжают настаивать на том, что вопрос о сецессии или сепарации является в лучшем случае общегосударственным, т. е. решаемым посредством волеизъявления всех граждан, а не жителей отдельного региона. Существуют и государства, не признающие за отдельными сообществами права на самоопределение в форме сепарации или сецессии. Одним из примеров здесь выступает современная Россия.

---

<sup>1</sup> A second referendum on Scottish independence is suddenly very likely. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/oct/18/second-referendum-scottish-independence-brexit-scots>.

<sup>2</sup> Keating M. Op. cit. P. 84.

## *Глава 2.2*

### **Проблема сепаратизма и поиски ее решения в России**

*Мария Ноженко  
Константин Юматов*

В отечественной истории можно встретить немало примеров сепаратизма всех трех форм: попыток сецессии, сепарации и стремлений к политической автономии. Процесс формирования российской государственности сопровождался стремлением отдельных культурно-лингвистических и религиозных общностей обрести политическую независимость. Примеры этому можно найти в истории и Московского царства, и Российской империи. Однако в истории Российской империи есть лишь один длительный эпизод существования независимого государства, вышедшего из-под контроля имперских властей. Это период функционирования так называемого Северо-Кавказского имамата (1829–1859 гг.), точнее – имамата Шамиля (1834–1859 гг.) на территории современных Чечни и Дагестана.

Поднятая горцами Северного Кавказа под религиозными знаменами мюридизма борьба привела к созданию теократических государственных институтов. Несмотря на военное поражение, которое Шамиль потерпел в 1859 г., и подчеркнутую его лояльность в письмах князю А. Барятинскому и цесаревичу Александру после этого, образ непокорного имама стал историческим символом сопротивления имперской России. Не случайно, изучение истории Шамиля и его государства вызывало такой широкий интерес в советских и постсоветских науке и публицистике.

Национальные движения имели место и в советский период. В рамках сталинского режима борьбу с ними осуществляли жесткими военными и политическими мерами. Депортации чеченцев, ингушей, карачаевцев, крымских татар и представителей других на-

циональностей, вооруженное подавление партизанского сопротивления в Балтийских республиках и Западной Украине – вот тот механизм, который позволил тактически победить сепаратизм в СССР. Однако эти методы были эффективными лишь в условиях репрессивного режима.

Объявленные М. Горбачевым политика гласности и демократизация привели к росту националистических настроений и появлению сепаратистских проектов не только в союзных республиках, но и в ряде автономных образований. Некоторые из этих проектов ставили своей целью выход либо из состава СССР (в случае союзных республик), либо из республик, в состав которых они входили, и прямого вхождения в СССР (в случае ряда автономий). В РСФСР сепаратистские движения и настроения в разных формах проявились во многих автономиях Северного Кавказа, Поволжья, Сибири. Однако лишь в Чечне идея сепаратизма приобрела радикальные военно-политические формы. Более того, чеченское сепаратистское движение представляет собой пример конкуренции (и смены в результате такого соперничества) идеологических обоснований стремления к независимости. Рассмотрению этого во многом уникального сепаратистского проекта и посвящена настоящая глава.

### **Сепаратистские проекты на Северном Кавказе: имперский и советский периоды**

Названия «чеченцы» и «Чечня» вошли в делопроизводство Российской империи в середине XVIII в.<sup>1</sup> Считается, что эти этноним и топоним произошли от названия места (аул Чечен), где русские впервые встретились с членами чеченской общности. Сами чеченцы именуют себя *нохчий*<sup>2</sup>. Чеченцы говорят на языке, относящемся к нахской ветви кавказских языков. К этой же ветви принадлежит и язык ингушей, проживающих в непосредственном соседстве с чеченцами. Ингуши и чеченцы называют себя «вайнахи». На настоящий момент чеченцы являются самой многочисленной общностью Северного Кавказа. Эта общность, включая

---

<sup>1</sup> *Блиева З.М.* Русско-чеченские отношения в XVII–XVIII веках // Вопросы истории. 2003. №12. С. 47.

<sup>2</sup> *Dunlop J.B.* Russia Confronts Chechnya. Roots of Separatist Conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. P. 1.

тех, кто проживает в других регионах России, насчитывает примерно 1 млн человек<sup>1</sup>.

Доминирующей религией в современной Чечне является ислам. Ислам пришел на Кавказ в VIII в., где стал соперничать с христианством и язычеством<sup>2</sup>. Вплоть до второй половины XVIII в. он не играл значимой роли в чеченских сообществах, в которых важное место занимали языческие и христианские верования<sup>3</sup>. Усиление роли ислама на Северном Кавказе было связано с нарастанием соперничества в регионе между Ираном, Крымским ханством и Османской империей, с одной стороны, и Российской империей – с другой. Исламские проповедники способствовали наружной, обрядовой исламизации жителей Дагестана и Чечни. Однако значительную роль продолжали играть как адат<sup>4</sup>, так и языческие традиции<sup>5</sup>. В конце XVIII – первой половине XIX в. ислам стал использоваться в том числе и в политических целях как интегрирующая идея в борьбе с Российской империей. Существенную роль в политизации сыграло суфийское братство Накшбандия. Продвигаемая им на Северном Кавказе идеология получила название «мюридизм» – направление внутри суфизма, в котором в отличие от «классического» суфизма религиозные задачи уступают по значимости задачам политическим. В мюридизме джихад (священная война за веру) интерпретируется как газават – «война против неверных за торжество ислама»<sup>6</sup>. Представление суфийского братства (тариката) об особой духовной связи «мюршида» (наставника, учителя) с «мюридами» (учениками) позволило эффективно объединить горские сообщества вокруг духовных лидеров в противостоянии с Российской империей.

Для российского/русского государства Северный Кавказ стал предметом геополитических интересов еще во времена Ивана Гроз-

---

<sup>1</sup> Малащенко А., Тренин Д. Время Юга. Россия в Чечне. Чечня в России. М.: Гендальф, 2002. С. 14.

<sup>2</sup> Dunlop J.B. Op. cit. P. 3.

<sup>3</sup> Блиев М.М., Дегоев В.В. Кавказская война. М.: Росет, 1994. P. 129.

<sup>4</sup> Адат – система норм и правовых практик, не отраженных в шариате. Как правило, является следствием сохранения социальных норм и практик, существовавших в обществах до принятия ислама. В некоторых обществах практиковалось (и практикуется) сочетание адата и шариата. В то же время адат рассматривался (и рассматривается) рядом религиозных деятелей ислама как искажение «истинной» религии и противопоставляется шариату.

<sup>5</sup> Дегоев В.В. Имам Шамиль: пророк, властитель, воин. М.: SPSL – «Русская панорама», 2001. С. 30–31.

<sup>6</sup> Алов А.А., Владимиров Н.Г. Ислам в России. М.: Институт наследия, 1996. С. 87.

ного, после завоевания Астрахани. Но здесь Московское царство столкнулось с мощными соперниками, стремившимися закрепить свое влияние в регионе<sup>1</sup>. В первой половине XVI в. началось заселение правобережных территорий реки Терек казаками. В этом же столетии произошло вхождение адыгов (кабардинцев, адыгейцев, черкесов и абазин), а также Дагестана в состав российского государства. В конце XVI в. в дельте реки Терек возник Терский город, ставший российским торговым и политическим центром на Северном Кавказе.

Российская экспансия на Северный Кавказ привела к интенсификации отношений между чеченцами и российским государством. В XVII в. чеченцы стали покидать горные районы и селиться вдоль реки Сунжа и ее притоков, где к тому времени уже образовались казачьи поселения. Особенность организации чеченского общества того времени состояла в том, что оно было разделено на тейпы (родовые союзы) и тукхумы (военно-политические и военно-экономические объединения тейпов). При этом в чеченском обществе отсутствовала единая политическая элита, которая была бы способна сформулировать общие задачи и представлять интересы чеченцев, в том числе и во взаимоотношениях с российским государством<sup>2</sup>.

Значимую роль в формировании отношений между Российской империей и чеченцами сыграл XVIII в. Во-первых, в этом столетии произошло существенное усиление тукхумов, основной задачей которых являлось совместное решение вопросов военно-политического и экономического характера. Это усиление привело к активизации нападений (набегов) чеченцев на казачьи и русские поселения на Северном Кавказе. В том числе и из-за участвовавших нападений империя основала крепость Кизляр и возвела Кизлярскую линию укрепления. Во-вторых, в 40-х гг. XVIII в. произошел раскол чеченцев на «мирных» и «независимых». К первым относились те, кто жили в бассейнах рек Сунжа и Терек, занимались скотоводством и сельским хозяйством и имели тесные экономические связи с Кизляром. Напротив, «независимые» чеченцы проживали в горных районах и совершали набеги на российские поселения<sup>3</sup>. В-третьих, политика Екатерины II, направленная на расширение империи, привела к очередному витку осложнения военно-политической ситуации на Северном Кавказе. В 1762 г. был основан Моздок как один из

---

<sup>1</sup> *Dunlop J.B.* Op. cit. P. 4.

<sup>2</sup> *Блиева З.М.* Указ. соч. С. 50.

<sup>3</sup> Там же. С. 52.

ключевых форпостов в регионе. Город стал и центром православно-го миссионерства на Северном Кавказе<sup>1</sup>.

На рубеже 1770–1780-х гг. Россия предприняла попытку присоединения Чечни. Чеченцам, присягнувшим на верность империи, были обещаны переселение в плодородные равнинные районы и возможность постройки там аулов. В 1780 г. часть чеченских сообществ дала присягу на верность России. Однако, помимо обещания земель, предполагалось подчинение чеченцев кабардинским и дагестанским управителям. Расчет был на то, что такой шаг позволит прекратить нападения «независимых» чеченцев на русские поселения и соседние с Чечней территории. В январе 1781 г. в Кизляре состоялось подписание договора о вхождении Чечни в состав России. Этот документ состоял из 11 пунктов, в том числе подчинявших Чечню внешнему управлению и запрещавших чеченцам совершать набеги. Через год началась передача Чечни в управление кабардинской и дагестанской знати. Некоторые сообщества отказались следовать положениям подписанного договора, в ответ на это метрополия использовала силовые методы давления. Карательные меры вызвали протест не только «независимых», но и «мирных» чеченцев, что привело к фактическому расторжению условий договора. В 1783 г. началось массовое сопротивление внешним управителям, закончившееся изгнанием дагестанской и кабардинской знати с территории Чечни. В этот период произошло очередное усиление тукхумов<sup>2</sup>.

В то же время сопротивление чеченцев стало носить и религиозный характер. В 1790-х гг. произошло усиление позиций ислама как основы сопротивления. Лидером «религиозно-освободительного» движения стал Ушурма (шейх Мансур). Его религиозная «программа» имела три основные составляющие: (1) «возвращение» к чистому исламу; (2) борьба против адатов и переход к шариату; (3) «священная война», газават, против тех, кто соблюдает адат, затем – иноверцев и царизма<sup>3</sup>. Сопротивление под руководством шейха Мансура с разной степенью интенсивности продлилось до пленения Ушурмы в 1791 г. и сопровождалось неоднократными попытками овладеть Кизляром. Шейх Мансур был приговорен к пожизненному заключению в Шлиссельбургской крепости, где

---

<sup>1</sup> *Dunlop J.B.* Op. cit. P. 7–8.

<sup>2</sup> *Блиева З.М.* Указ. соч. С. 57–58.

<sup>3</sup> *Ахмадов Ш.Б.* Чечня и Ингушетия в XVIII – начале XIX века. Элиста: АПП «Джангар», 2002. С. 391.

и умер в 1794 г.<sup>1</sup> По мнению ряда исследователей, движение Ушурмы имело два важных последствия: во-первых, оно послужило началом исламизации чеченцев, многие из которых, как уже отмечалось ранее, придерживались христианских или языческих верований; во-вторых, оно продемонстрировало потенциал ислама как консолидирующей идеи, способной сплотить различные тейпы и тукхумы в борьбе с «внешним противником», каким для Чечни того времени выступала Российская империя<sup>2</sup>.

Новый виток обострения отношений между Россией и Чечней случился в XIX в. и являлся интегральной частью Кавказской войны (1817–1864 гг.). После целого ряда важных геополитических событий (русско-турецких войн 1787–1792 гг., 1796 г. и 1804–1813 гг., вхождения Грузии в состав империи и окончания войны с Наполеоном) Россия предприняла очередную попытку установить свое влияние на Северном Кавказе. Одним из важных пунктов имперской политики в этом регионе являлось решение проблемы с Чечней. В 1817 г. генерал-лейтенант А. Ермолов, назначенный командующим Отдельного Грузинского корпуса и управляющим по гражданской части на Кавказе и в Астраханской губернии, разработал план военно-экономической блокады Чечни. Этот план включал в себя возведение на реке Сунжа новой оборонительной линии, а также принудительное выселение «неблагонадежных» чеченцев из равнинных районов в горы и заселение этих территорий казаками и жителями других частей империи. По оценкам некоторых исследователей, идея депортации проживающих на равнинных территориях и являвшихся в большей своей части «мирными» представителей чеченских сообществ являлась одной из существенных ошибок А. Ермолова. Впоследствии такое решение привело к росту сопротивления со стороны этой части населения попыткам метрополии установить контроль над Чечней<sup>3</sup>.

В 1818 г. началось строительство крепости Грозной и оборонительной линии на реке Сунжа. Реализация плана А. Ермолова на деле обернулась не просто военно-экономической блокадой Чечни, но и жестокими расправами над ее жителями. Например, в октябре 1818 г. было уничтожено чеченское поселение Старая Сунжа, а в сентябре

---

<sup>1</sup> *Ахмадов Ш.Б.* Указ. соч. С. 399.

<sup>2</sup> См., например: *Блиева З.М.* Указ. соч. С. 59–60; *Dunlop J.B.* Op. cit.

<sup>3</sup> См., например: *Гапуров Ш.А.* Россия и Чечня в первой четверти XIX века. Нальчик, 2002; *Блиев М.М., Дегоев В.В.* Кавказская война. М.: Росет, 1994.



1819 г. – селение Дады-Юрт вместе с его жителями<sup>1</sup>. С осени 1818 г. империя стремилась установить военно-административное управление равнинной частью Чечни, и к началу 1821 г. большая часть этой территории оказалась подконтрольной Российской империи. Однако проводимая политика привела к формированию нового движения сопротивления, которое возглавил Б. Таймиев.

Б. Таймиев принадлежал к чеченской родовой знати. По данным некоторых исследователей, он, являясь жителем равнинной Чечни и входя в число «мирных» чеченцев, тем не менее был известен на Северном Кавказе как организатор эффективных нападений на российскую пограничную линию и соседние территории<sup>2</sup>. В то же время он являлся одним из примеров российской политики (хотя в этом случае и неудачной) инкорпорирования представителей нерусских элит в структуру российского государства: к началу Кавказской войны Б. Таймиев имел чин поручика русской армии. В начале 1820-х гг. Б. Таймиев выдвинул идею объединения чеченцев и создания независимого государства под идеологией ислама. В мае 1825 г. прошло собрание представителей всех чеченских обществ. На нем была предпринята попытка сформировать первые органы управления Чечни: институт духовной власти в лице имама, институт военной власти в лице военного руководителя и администрацию из глав селений. Б. Таймиев был избран военным руководителем<sup>3</sup>.

Движение Б. Таймиева не имело серьезных успехов, на протяжении нескольких лет оно то набирало силу, то теряло своих сторонников, устававших от тягот сопротивления могущественному сопернику в лице империи. Тем не менее, несмотря на разницу в оценках как самой личности Б. Таймиева, так и его действий, исследователи сходятся в том, что в 1825 г. были сформированы контуры будущей системы управления имамата как сочетания духовной и светской (военной) власти.

В течение второго десятилетия XIX в. на территории современного Дагестана мюриды накшбандийских шейхов распространяли идею газавата как способа защиты шариата от «неверных» правителей. В результате в 1829 г. приверженцами мюридизма был образован имамат. Кази-мулла (Гази-Мухаммад) в 1828 г. провозгласил себя имамом Дагестана и Чечни и изначально ставил своей основной

<sup>1</sup> Гапуров Ш.А. Указ. соч. С. 295–296, 301–302.

<sup>2</sup> Блиев М.М., Дегоев В.В. Указ. соч. С. 223.

<sup>3</sup> Гапуров Ш.А. Указ. соч. 339–340.

целью распространение «истинного» ислама. На начальных этапах своего существования имамат не был государственным образованием с четко определенными границами и политическим центром. Он представлял собой религиозное и одновременно военно-политическое движение, имевшее сторонников в ряде территорий феодально-раздробленного Дагестана. Предпринятые в 1830 г. попытки Кази-муллы создать политический центр имамата посредством захвата Аварского ханства не увенчались успехом.

Становление имамата происходило в годы Русско-персидской (1826–1828 гг.) и Русско-турецкой (1828–1829 гг.) войн, когда основное внимание имперского центра было приковано к Ирану и Османской империи, что привело к временному ослаблению мер по подчинению Северного Кавказа. Однако после окончания обеих войн, одним из итогов которых стал формальный отказ Османской империи и Ирана от претензий на Кавказ, метрополия вновь активизировала свои действия. В то же время за те четыре года, пока Россия воевала с Ираном и Турцией, Кази-мулла обрел значительное число сторонников и смог сформировать достаточно мощное военное движение за формирование новой государственности под идеями мюридизма<sup>1</sup>.

В 1830 г. имперские власти предприняли попытку решить вопрос с имаматом силовым способом, что привело только к увеличению числа сторонников Кази-муллы: его движение, которое раньше не имело перед собой четкого образа внешнего «врага», обрело таковой в лице России. Теперь главным стало не только утверждение шариата, но и газават против «неверной России»<sup>2</sup>. Летом 1831 г. начались систематические военные действия имамата против империи, в октябре – ноябре было совершено нападение на Кизляр, в результате которого город был разграблен и сожжен. При этом следует отметить, что движение Кази-муллы формировалось и пополнялось преимущественно за счет жителей Дагестана. Чечня при этом оставалась во многом «в стороне», и надежды имама распространить здесь свое влияние почти не оправдались. Чечня стала частью имамата после смерти сначала Кази-муллы, погибшего в сражении в Гимрах осенью 1832 г., а затем и его преемника – Гамзат-бека, убитого заговорщиками осенью 1834 г.

---

<sup>1</sup> Блиев М.М., Дегоев В.В. Указ. соч. С. 263–264.

<sup>2</sup> Там же. С. 275–276.

При Гамзат-беке, втором имаме, произошло оформление имамата как квазигосударственного образования. Несмотря на постоянную артикуляцию газавата против России, Гамзат-бек старательно избегал военных столкновений с империей, ставя своими главными целями утверждение сильной имамской власти и построение государственности<sup>1</sup>. Свою деятельность он начал с подчинения отдельных вольных обществ Дагестана и формирования политического центра в своем родном селе Гоцатль<sup>2</sup>. Летом 1834 г. Гамзат-бек завоевал Аварское ханство и перенес политический центр имамата в Хунзах – столицу Аварии. Смерть второго имама открыла дорогу для Шамиля, ставшего правителем уже полноценного государственного образования на Северном Кавказе.

Как и его предшественники, Шамиль тоже стремился к распространению и укреплению позиций шариата и ислама. Но, в отличие от предыдущих имамов, он изначально ставил своей целью объединение различных групп Кавказа в рамках единого государства. В связи с этим его деятельность сводилась, во-первых, к территориальной экспансии, а во-вторых, к созданию четкой системы управления подвластными территориями. Уже в 1835 г. Шамиль разделил признавшие его власть территории Дагестана и Чечни на округа (наибства), во главе которых стояли назначаемые имамом наместники (наибы). Наибы получили полномочия в военной, административной, судебной и «идеологической» сферах. Они имели в своем распоряжении постоянные войска и «народное» ополчение, «созываемое при необходимости». Судебные дела в соответствии с нормами шариата разбирались «кадиями и муфтиями под наблюдением наиба». Наибства были объединены в области, которые управлялись мудирами. На начальных стадиях формирования государства общие административные функции в имамате выполнял «Совет ученых», возглавляемый имамом<sup>3</sup>. В имамате Шамиля новый смысл приобрело и понятие «мюрид», потеряв свое суфийское значение. Под ним стали понимать человека, повинующегося установлениям ислама и исполняющего свой долг перед имамом и наибами. Мюриды составляли элитную военную гвардию в военно-теократическом государстве Шамиля<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Блиев М.М., Дегоев В.В. Указ. соч. С. 319.

<sup>2</sup> Там же. С. 326–327.

<sup>3</sup> Там же. С. 360–361.

<sup>4</sup> *Северный Кавказ в составе Российской империи*. М.: Новое литературное обозрение, 2007. С. 95.

Территориальная экспансия неизбежно вела к вооруженным столкновениям с империей. Одно из первых серьезных военных противостояний случилось в 1839 г. в Альхуго. В нем имамат потерпел серьезное поражение, а сам Шамиль с большим трудом избежал гибели или пленения. Однако поражение под Альхуго упрочило положение Шамиля в Чечне: на верность имаму в начале 1840 г. присягнули Урус-Мартан, жители Большой и Малой Чечни, Качкальковское и Мичиковское общества, ичкерийцы и карабулаки<sup>1</sup>. После этого Шамиль восстановил свое влияние в ряде районов Дагестана. В течение последующих трех лет имам успешно расширял территории собственного государства. В период своего расцвета имамат Шамиля «охватывал большую часть горного Дагестана... и Чечни, а также земли ряда ингушских тейпов... и нескольких хевсурских селений Грузии»<sup>2</sup>.

Российская империя долгое время не могла выработать эффективную политику борьбы с имаматом. Весь богатый военный европейский опыт, накопленный российской армией, оказывался бесполезным на Северном Кавказе. Попытки проведения «решающих» сражений с захватом резиденции имама («центра его владычества», по выражению Николая I<sup>3</sup>) не приводили к желанной цели. Как показала военная операция 1845 г., взятие аула Дарго<sup>4</sup> не обеспечило никакого военного преимущества. Более того, возвращение оказалось тяжелее и кровопролитнее наступления, фактически превратив операцию в серьезное поражение российской армии. Потери убитыми и ранеными составили около 4 тыс. человек из 12-тысячного отряда<sup>5</sup>. Империи не удалось достичь и политического результата: авторитет Шамиля в Чечне и Дагестане только вырос.

Система управления в имамате стала более сложной, но сохраняла черты первоначального административно-территориального устройства (деление на наибства и области). Центральные органы управления состояли из канцелярии и верховного совета. Имам яв-

---

<sup>1</sup> Блиев М.М., Дегоев В.В. Указ. соч. С. 371.

<sup>2</sup> Алов А.А., Владимиров Н.Г. Указ. соч. С. 88–89.

<sup>3</sup> Лисицына Г.Г. Даргинская экспедиция 1845 г. в мемуарах современников // Даргинская трагедия. 1845 год. Серия «Воспоминания участников Кавказской войны XIX века». СПб.: Издательство журнала «Звезда», 2001. С. 23.

<sup>4</sup> Селение Дарго в то время являлось политическим и военным центром имамата. После разрушения российскими войсками Дарго функции центра стал выполнять аул Ведено.

<sup>5</sup> Лисицына Г.Г. Указ. соч. С. 23.

лялся главнокомандующим и главой духовенства<sup>1</sup>. Клерикальная элита, состоящая из алимов (мусульманских ученых), являлась верной опорой имама. Военно-теократическое государство Шамиля стало воплощением в жизнь модели политического идеала юридиклизма и первым мощным государственным образованием на территории Чечни, просуществовавшим до 1859 г.

Политика России в отношении имамата менялась со временем: на начальном этапе империя пыталась предотвратить становление государственности жесткими силовыми методами. Однако затем она перешла к планомерному сужению пределов имамата, к возведению мощных военных линий на границах с государством Шамиля и преград для осуществления нападений на прилегающие к имамату территории. Российская империя, перекрыв пути для дальнейшей территориальной экспансии и обогащения за счет набегов на сопредельные регионы, способствовала осложнению обстановки внутри имамата<sup>2</sup>. Одновременно империя создавала выгодные условия жизни и труда для находящихся под ее владычеством чеченцев и дагестанцев, демонстрируя тем самым «положительный пример» для тех, кто проживал в имамате. Серьезные социально-политические противоречия, которые в 1850-х гг. охватили государство Шамиля, способствовали переходу территорий имамата под российское господство без прежнего упорного сопротивления. В результате летней военной кампании 1859 г. России удалось одержать ряд ключевых побед и добиться капитуляции Шамиля.

Одним из уроков, которые империя вынесла из Кавказской войны, стало осознание интегрирующей роли религии. Поэтому метрополия начала рассматривать в качестве потенциальной угрозы для своего владычества на Северном Кавказе любых популярных религиозных деятелей, даже тех, кто не призывал к газавату против России. Примером здесь может служить борьба империи с приверженцами учения суфийского проводника Кунта-Хаджи Кишиева. Кунта-Хаджи еще во время правления Шамиля начал проповедовать в имамате «мирный юридиклизм»<sup>3</sup> как бесконфликтное сосуществование с русскими. Основным принципом учения являлся внутренний духовный джихад – достижение морального совершенства<sup>4</sup>. Ша-

---

<sup>1</sup> Блиев М.М., Дегоев В.В. Указ. соч. С. 384–390.

<sup>2</sup> Там же. С. 514.

<sup>3</sup> Покровский Н.И. Кавказские войны и имамат Шамиля. М.: РОССПЭН, 2009. С. 499.

<sup>4</sup> Кныш А.Д. Мусульманский мистицизм: Краткая история. СПб.: Дия, 2004. С. 340.

миль, понимая, какую угрозу для имамата могут представлять такие взгляды, добился отъезда Кунта-Хаджи в Мекку. Однако после пленения Шамиля проповедник вернулся в Чечню, обретя еще больше сторонников. Несмотря на мирный характер религиозно-философских проповедей Кунта-Хаджи, он был арестован в 1864 г. и отправлен в ссылку. После этого 3 тыс. мюридов обратились к имперским властям с просьбой об освобождении учителя. Отказ метрополии привел к кровопролитным столкновениям, получившим название «кинжальная битва»<sup>1</sup>.

Установление российского контроля над Чечней и окончание Кавказской войны не решили до конца проблему сопротивления империи. Так, в апреле 1877 г. во время очередной русско-турецкой войны в горной части Чечни вспыхнуло восстание, охватившее затем и некоторые районы Дагестана. Одной из идеологических составляющих этого движения служила идея независимости от Российской империи. Движение было подавлено силой к концу ноября.

Новый этап формирования отношений между Россией и Чечней начался в советское время. После окончания Гражданской войны в январе 1920 г. была образована Горская автономная советская социалистическая республика (ГАССР) в составе РСФСР. Это административно-территориальное образование стало следствием первых экспериментов большевиков по созданию сложной системы советского этнического федерализма. В составе ГАССР были выделены шесть административных округов: Балкарский, Ингушский, Кабардинский, Карачаевский, Осетинский и Чеченский. Столицей автономной республики стал Владикавказ. Помимо этого, в качестве отдельной административной единицы был выделен нефтепромышленный центр региона – Грозный. Однако идея объединения многочисленных и существенно различающихся между собой общностей Северного Кавказа в одно административное образование не оправдала себя. Уже в мае 1921 г. встал вопрос о выходе из состава ГАССР и прямого вхождения в состав РСФСР Кабарды; ее примеру последовали Карачай и Балкария<sup>2</sup>. В ноябре 1922 г. из состава рес-

---

<sup>1</sup> *Акаев В.Х.* Ислам в Чечне: традиции и современность // Чеченская республика и чеченцы: история и современность: материалы Всероссийской научной конференции. М.: Наука, 2006. С. 90.

<sup>2</sup> *Даудов А.Х.* Государственное устройство Горской АССР // Вестник СПбГУ. 2012. Сер. 2. Вып. 1. С. 34.

публики вышел Чеченский округ, преобразованный в Чеченскую автономную область. Упразднение Горской АССР произошло в 1924 г. и привело к созданию Северо-Осетинской и Ингушской автономных областей.

В 1926 г. в Ингушской автономной области насчитывалось около 75 тыс. человек, из которых 93% составляли ингуши. В это же время в Чеченской автономной области с населением примерно 310 тыс. человек этнические чеченцы составляли 94%. В 1934 г. к Чечне и Ингушетии были присоединены новые территории с доминирующим на них русским населением, а двумя годами позже произошло объединение областей в Чечено-Ингушскую АССР<sup>1</sup>.

Несмотря на то что советская власть смогла достаточно быстро установиться на Северном Кавказе, вплоть до начала Великой Отечественной войны на территории Чечни регулярно вспыхивали антисоветские восстания. Одно из первых таких восстаний (1921–1923 гг.) возглавил Н. Гоцинский, ставший имамом Северного Кавказа в 1917 г. Сначала сопротивление советской власти охватило преимущественно районы Дагестана, однако затем Н. Гоцинский нашел поддержку в горных районах Чечни. Восстание было окончательно подавлено в 1925 г. после ареста мятежного имама. Новые антисоветские мятежи вспыхивали на территории Чеченской автономной области в конце 1920-х – начале 1930-х гг., однако все они были нейтрализованы властями. Нередко идейными вдохновителями восстаний служили духовные лица. Например, в 1930 г. лидером повстанческого движения стал мулла Д. Муртазалиев<sup>2</sup>.

Крупное антисоветское восстание, имевшее своей целью не просто свержение советской власти, но и построение независимого государства, произошло в начале 1940-х гг. под руководством Х. Исраилова. В отличие от лидеров подавляющего большинства повстанческих движений на территории Чечни, Х. Исраилов не являлся духовным лицом: он был писателем, коммунистом и одним из первых представителей чеченской национальной интеллигенции<sup>3</sup>. Восставшим удалось установить контроль над несколькими горными районами Чечено-Ингушской АССР и даже учредить временное на-

---

<sup>1</sup> *Dunlop J.B.* Op. cit. P. 47–48.

<sup>2</sup> Чечня: от революции до депортации, 1917–1944 годы. <http://www.hrono.ru/sobyty/1900sob/1917chech.php>.

<sup>3</sup> Исраилов Хасан (Герлоев). Биографический указатель. [http://www.hrono.ru/biograf/bio\\_i/israilov.html](http://www.hrono.ru/biograf/bio_i/israilov.html).

родно-революционное правительство<sup>1</sup>. В 1942 г. Х. Исраилов и его сторонники основали Особую партию Кавказских братьев (ОПКБ) и поставили своей целью создание независимой от СССР федеративной республики народов Кавказа. По мнению некоторых исследователей, «повстанческие действия в 1941–1943 гг. в Чечено-Ингушетии» являлись продолжением и развитием борьбы с режимом, происходившей с начала 1930-х гг., как «реакции на насилия коллективизации и духовно-идеологической советизации»<sup>2</sup>.

В 1944 г. чеченцы и ингуши подверглись депортации<sup>3</sup>. В ходе операции «Чечевица», которой лично руководил Л. Берия, «более 370 тыс. чеченцев и 85 тыс. ингушей были погружены в товарные вагоны и отправлены в Казахстан и... республики Средней Азии»<sup>4</sup>. В течение 1944–1945 гг. чеченцы и ингуши были депортированы из других регионов, где они проживали (Дагестана, Азербайджана, Грузии, Краснодарского края, Ростовской и Астраханской областей). Все чеченцы, находившиеся в Красной армии, были демобилизованы и отправлены в Среднюю Азию<sup>5</sup>.

В начале марта 1944 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР Чечено-Ингушская АССР была упразднена<sup>6</sup>. Территория республики была поделена между Ставропольским краем, Дагестанской АССР, Северо-Осетинской АССР и Грузинской ССР. В Указе содержалось официальное обоснование депортации и ликвидации автономии. Чеченцев и ингушей обвинили, во-первых, в коллаборационизме «в период Отечественной войны, особенно во время действий немецко-фашистских войск на Кавказе». Во-вторых, в вину им вменялось участие «в вооруженных выступлениях против советской власти», а также «бандитские налеты на колхозы соседних областей», грабежи и убийства «советских людей». Обвинения в коллаборационизме (сотрудничестве с Третьим рейхом) стали причиной депортации и ликвидации автономий не только чеченцев и ингушей,

---

<sup>1</sup> По разным данным, восстание началось зимой 1940 г. или зимой 1941 г. В любом случае повстанцам удалось добиться определенных успехов еще до начала Великой Отечественной войны. Поэтому оценка движения Х. Исраилова как коллаборационистского не является, на наш взгляд, корректной.

<sup>2</sup> *Здравомыслов А.Г.* Осетино-ингушский конфликт. Перспективы выхода из тупиковой ситуации. М.: РОССПЭН, 1998. С. 35.

<sup>3</sup> Подробнее о депортациях в сталинский период см. в главе 1.2.

<sup>4</sup> *Здравомыслов А.Г.* Указ. соч. С. 32.

<sup>5</sup> *Dunlop J.V.* Op. cit. P. 66.

<sup>6</sup> Указ Президиума ВС СССР «О ликвидации Чечено-Ингушской АССР и об административном устройстве ее территории» от 07.03.1944.



но и других общностей: поволжских немцев (1941 г.), карачаевцев (1943 г.), калмыков (1943 г.), балкарцев (1943 г.) и крымских татар (1944 г.). В связи с этим депортация чеченцев являлась не частным случаем, а одним из проявлений сталинской репрессивной политики. В то же время только чеченцы и ингуши были обвинены в «вооруженных выступлениях против советской власти». Это позволяет говорить о том, что депортация стала и реакцией на повстанческие действия, которые интенсифицировались в республике с начала 1930-х гг. и достигли своей кульминации в антисоветском восстании под руководством Х. Исраилова.

После смерти И. Сталина начался общий процесс реабилитации жертв репрессий, коснувшийся в том числе и депортированных общностей. В июле 1956 г. были сняты ограничения в правовом положении для чеченцев, ингушей и членов их семей<sup>1</sup>. Снятие ограничений по спецпоселению изначально не влекло за собой как возвращения конфискованного при выселении имущества, так и права переезда в прежние места проживания. Однако сразу после выхода указа начался процесс «самовольного» возвращения чеченцев и ингушей на территории их традиционного проживания. Так, к концу 1956 г. более 11 тыс. чеченцев и ингушей, не дожидаясь официального разрешения, вернулись в район бывшей Чечено-Ингушской АССР<sup>2</sup>.

Массовая и плохо контролируемая репатриация депортированных в сталинское время общностей поставила на повестку дня вопрос о восстановлении упраздненных автономных образований. В связи с этим уже в начале января 1957 г. одновременно было издано четыре указа Президиума Верховного Совета СССР о воссоздании территориальных автономий для нескольких этнических общностей, в том числе чеченцев и ингушей<sup>3</sup>. В период подготовки указа встал вопрос о границах Чечено-Ингушской АССР. Во время его обсуждения органы власти Дагестанской АССР предложили восстановить автономию в прежних границах и были готовы «передать

---

<sup>1</sup> Указ Верховного Совета СССР «О снятии ограничений по спецпоселению с чеченцев, ингушей, карачаевцев и членов их семей, выселенных в период Великой Отечественной войны» от 16.07.1956.

<sup>2</sup> Кринко Е.Ф., Черкасов А.А. Из истории восстановления автономий репрессированных народов Северного Кавказа в условиях «оттепели» // Новый исторический вестник. 2014. № 39. С. 50.

<sup>3</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «О восстановлении Чечено-Ингушской АССР в составе РСФСР» от 09.01.1957.

обратно» включенные в состав республики территории упраздненной в 1944 г. Чечено-Ингушской АССР. В то же время руководство Северо-Осетинской АССР высказалось категорически против возвращения к прежним административным границам<sup>1</sup>. В результате Пригородный район остался в составе Северной Осетии, что стало причиной территориального конфликта между Ингушетией и Алаанией в начале 1990-х гг.

Программа восстановления Чечено-Ингушской АССР начала реализовываться в 1957 г. и предполагала планомерное возвращение чеченцев и ингушей. Однако количество репатриантов уже тогда существенно превышало запланированные цифры. К началу ноября 1958 г. в республику вернулись более 200 тыс. чеченцев и ингушей, а, по данным переписи населения 1959 г., в восстановленной автономии проживали свыше 500 тыс. представителей «титulyных» национальностей<sup>2</sup>. Следует отметить, что процесс репатриации сопровождался рядом конфликтов между возвращающимися и теми, кто был переселен на территорию республики после ликвидации автономии. Один из таких конфликтов вылился в массовые беспорядки в Грозном в августе 1958 г., когда убийство на бытовой почве стало причиной стихийных протестов русского населения. Протест был подавлен введенными в республику войсками<sup>3</sup>.

В 1989 г. население Чечено-Ингушской АССР насчитывало около 1,2 млн человек. С точки зрения этнического состава республика была второй автономией в составе РСФСР с преобладающей долей «титulyного» населения (70,7%). Этнические русские проживали преимущественно в Грозном и Надтеречном районе<sup>4</sup>. Важно подчеркнуть, что чеченская часть автономии граничила с Грузией, что делало ее в условиях распада СССР и обретения союзными республиками независимости более удобной для реализации сепаратистских проектов, в сравнении, например, с такими «внутренними регионами», как Татарстан или Башкортостан. В то же время, поскольку через территорию Чечни пролегают удобные транспортные пути к Каспийскому морю, этот ре-

<sup>1</sup> Кринко Е.Ф., Черкасов А.А. Указ. соч. С. 53–54.

<sup>2</sup> Бугаев А.М. Население и территория Чечено-Ингушской АССР в 60–80-е гг. XX в. // Вестник Калмыцкого университета. 2017. № 33(1). С. 7–8.

<sup>3</sup> Кринко Е.Ф., Черкасов А.А. Указ. соч. С. 63–64.

<sup>4</sup> Kermach R. The Separatism of Chechnya in 1991: Prerequisites for the Republic's Secession from Russia // Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal. 2016. No. 2. P. 206.

гион всегда представлял собой стратегический экономический и геополитический интерес для России<sup>1</sup>.

Таким образом, история взаимоотношений Чечни и России до 1990 г. насчитывала несколько столетий. В ней можно выделить ряд устойчивых тенденций. Во-первых, и имперские, и советские органы управления регулярно сталкивались с восстаниями, часть из которых имели явный сепаратистский характер. Во-вторых, несмотря на значительное число проектов по обретению независимости, только один из них привел к становлению неподконтрольного России государственного образования – имамата, просуществовавшего около четверти века. В-третьих, сталкиваясь с проявлениями сепаратизма, сначала имперская, а затем и советская власть использовали силовой метод разрешения конфликта. Более того, в сталинский период чеченцы были подвергнуты депортации, в том числе и за антисоветские восстания.

Принципиально важным выводом из рассмотренной истории является характер сепаратистского движения, которое не подпадает ни под один из рассмотренных нами типов: региональное, этнорелигиозное/конфессиональное или этнотерриториальное. Так, вплоть до появления движения под руководством Х. Исраилова цементирующим элементом сепаратизма являлся ислам. В то же время это не был этнический/национальный сепаратизм. Как уже было отмечено, чеченцы не представляли собой единый этнос, поскольку присутствовало разделение на родовые сообщества – *тейпы*. Помимо этого, имея в качестве своего центрального элемента ислам, сепаратистские проекты заведомо не могли ограничиваться исключительно территориями, населенными преимущественно чеченцами. Все такие проекты ставили своей целью «собрание воедино» приверженцев ислама на Северном Кавказе (вместе с территориями их расселения). Таким образом, вплоть до начала 1940-х гг. сепаратистское движение на территории Чечни было религиозным, но не этническим/национальным. Примечательно, что возглавляемое впервые не духовным лицом, а «националистом» Х. Исраиловым движение также не ставило своей целью становление независимой Чечни как формы самоопределения чеченского народа. Эта «наднациональная» особенность обнаруживается и в постсоветском сепаратизме.

---

<sup>1</sup> *Kermach R.* Op. cit. P. 206.

## **Причины возникновения чеченского сепаратизма: 1990–1992 гг.**

В аналитической литературе можно встретить различные трактовки причин возникновения чеченского сепаратизма на рубеже 1980–1990-х гг. Практически весь период перестройки Чечено-Ингушская АССР рассматривалась как островок стабильности и консерватизма на Кавказе, однако в начале 1990 г. политическая ситуация в республике начала стремительно меняться<sup>1</sup>. Исследователи выделяют несколько основных источников зарождения сепаратистских настроений.

Во-первых, это сложная социально-экономическая ситуация. Так, в 1980-х гг. уровень образования в республике был очень низким, в то время как уровень рождаемости высоким<sup>2</sup>. К концу советского периода безработица в Чечено-Ингушской АССР составляла около 40%, при этом три четверти чеченцев проживали в деревнях. В это же время произошел серьезный спад нефтедобычи – с 21 млн тонн в период пика производства до 4 млн тонн в 1991 г.<sup>3</sup> В целом, Чечено-Ингушская АССР была на последнем месте в РСФСР по уровню социально-экономического развития<sup>4</sup>. В пользу тезиса об экономических предпосылках чеченского сепаратизма говорит и то, что Д. Дудаев активно пропагандировал идею экономических выгод от независимости республики. Он заявлял, что суверенная Чечня может стать «Кавказским Кувейтом», самостоятельно используя свои нефтяные запасы и нефтеперерабатывающую инфраструктуру. Такие аргументы подкреплялись тем фактом, что именно этнические русские составляли большинство работников нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей отраслей республики. Это интерпретировалось как дискриминация «титального» населения Чечни со стороны Москвы. Поэтому одним из основных лозунгов Д. Дудаева стало возвращение чеченской экономики чеченцам<sup>5</sup>. Однако, как уже было отмечено, исследования сепаратизма показывают, что не существует прямой зависимости между экономическим уровнем развития региона и возникновением в нем сепаратистского проекта: и в бедных,

---

<sup>1</sup> *Dunlop J.B.* Op. cit. P. 90.

<sup>2</sup> *Sakwa R.* Introduction: Why Chechnya? // *Chechnya: From Past to Future* / R. Sakwa (ed.). London: Anthem Press, 2005. P. 1.

<sup>3</sup> *Kermach R.* Op. cit. P. 211.

<sup>4</sup> *Sakwa R.* Op. cit. P. 1.

<sup>5</sup> *Kermach R.* Op. cit. P. 212–213.

и в экономически успешных регионах могут появиться движения за независимость<sup>1</sup>. Таким образом, экономический фактор не мог быть единственной причиной зарождения чеченского сепаратизма.

Во-вторых, аналитики связывают появление движения за независимость с историей нахождения чеченцев в составе России. Политика гласности открыла возможность для свободного обсуждения и критики советской национальной политики, включая трагедию депортации. Чеченские политические акторы использовали эту трагедию как обоснование рисков нахождения в составе России: депортация может повториться. Они также вспоминали колонизацию региона в имперский период, формируя тем самым образ России как агрессора<sup>2</sup>. В целом, как отмечают исследователи, именно «исторический символический ресурс» сыграл одну из ведущих ролей в становлении чеченского сепаратизма. Этот ресурс включал в себя три основных элемента: память о прошлой государственности региона, память о сопротивлении российским колонизаторам и советской власти, а также память о депортации в сталинское время<sup>3</sup>.

В-третьих, появление чеченского сепаратистского проекта стало возможным в связи с тем окном политических возможностей, которое открыл процесс дезинтеграции СССР. Борьба за власть между союзным и российским центрами власти была выгодна националистам в большинстве автономий РСФСР, включая Чечню. Это была ситуация, при которой слабость «метрополии» вдохновляла сецессионные настроения на периферии<sup>4</sup>. Более того, значимую роль играла и общая ситуация в кавказском регионе.

Кавказ был самым дифференцированным регионом в СССР. В нем, наряду с тремя союзными республиками, существовали семь автономных республик и три автономные области. Сложность политической географии Кавказа заключалась не только в количестве национально-территориальных образований. К традиционной для этого региона этнорелигиозной чересполосице прибавились территориальные претензии, возникшие в результате перекройки административных границ, репрессий и депортаций в советское время. В этой ситуации любой прецедент изменения административных границ и политического статуса одной территории неминуемо привел бы к «эффекту домино».

---

<sup>1</sup> *Sakwa R.* Op. cit. P. 2.

<sup>2</sup> *Kermach R.* Op. cit. P. 211.

<sup>3</sup> *Sakwa R.* Op. cit. P. 4.

<sup>4</sup> *Kermach R.* Op. cit. P. 213.

«Застрельщиком» на Кавказе в поздний советский период стало движение карабахских армян, начинавшееся под ирредентистским лозунгом объединения с «Матерью-Арменией». Однако вооруженный конфликт между двумя союзными республиками привел к смене лозунгов: теперь карабахское движение настаивало на выходе НКАО из состава Азербайджана и ее прямом вхождении в СССР. После распада Советского Союза речь начала идти о создании независимой Нагорно-Карабахской республики. События в Нагорном Карабахе стали примером для сепаратистских движений в Абхазии и Южной Осетии, которые также привели к вооруженным конфликтам. Эти три крупных военно-политических столкновения на Южном Кавказе оказали влияние и на российский Северный Кавказ<sup>1</sup>.

Таким образом, по мнению исследователей, возникновение чеченского сепаратизма стало следствием уникальной констелляции факторов: сложной экономической ситуации, наличия мощного «исторического символического ресурса», открытия окна политических возможностей и попыток реализации других сепаратистских проектов на Кавказе. Другими словами, возникший проект во многом был реакцией на внутривнутриполитические изменения. В то же время аналитики указывают, что в случае чеченского сепаратизма значимой роли не играл такой «традиционный» для сепаратизма фактор, как национализм.

Чеченцев в поздний советский период сложно было рассматривать в качестве оформившегося этнического или национального сообщества. Несмотря на то что во времена СССР тейповая идентичность существенно ослабла, уже в самом начале 1990-х гг. «тейпообразные социальные институты... стали играть центральную роль... в политической жизни» постсоветской Чечни.<sup>2</sup> На рубеже

---

<sup>1</sup> Следует отметить, что на территории Кавказа сформировались и региональные сепаратистские организации. Одной из таких организаций, оказывавших влияние на весь Кавказский регион, стала Конфедерация горных народов Кавказа (КГНК), активно участвовавшая в том числе в противостоянии в Абхазии, Южной Осетии и Чечне. КГНК была образована в конце 1991 г. на основе Ассамблеи горских народов. Сначала Конфедерация ставила своей целью возрождение единой Горской республики в составе России, однако вскоре она перешла к артикуляции сепаратистских лозунгов. У КГНК были и свои боевые отряды, участвовавшие в вооруженных конфликтах в Южной Осетии и Абхазии. (Подробнее об этом см.: *Маркедонов С.М. Этнополитические конфликты в Абхазии и в Южной Осетии: причины, динамика, уроки // Этничность и религия в современных конфликтах. М.: Наука, 2012. С. 418–468.*)

<sup>2</sup> *Саева Р. Чечня: справедливая война, которая ведется несправедливо? // Исследования по вопросу сепаратизма на Кавказе / Б. Коппитерс (ред.). Брюссель, 2011. С. 60–61.*

1980–1990-х гг. чеченцы рассматривали себя во многом как часть кавказской общности. Одной из причин этого являлось тесное соседство в границах одной автономной республики с ингушами (так называемое «вайнахское братство»)<sup>1</sup>. Доказательством обоснованности такой позиции служит и тот факт, что до 1991 г. общественные движения на территории Чечено-Ингушской АССР, включая радикальные, не были чеченскими. Например, такие организации, как Народный фронт Чечено-Ингушетии и общество «Кавказ», возникшие еще в 1987 г., объединяли представителей обеих «титულных» национальностей республики. Первое радикальное объединение – Вайнахская демократическая партия, – появившееся в республике в 1990 г., заявляло в качестве одной из основных своих целей создание суверенной Вайнахской республики<sup>2</sup>.

Не существовало в чеченской части республики и критической массы политической национальной элиты, которая была бы заинтересована в реализации сепаратистского проекта с целью упрочения собственных властных позиций или изменения структуры социальной мобильности. В Чечено-Ингушской АССР чеченцы не играли ведущей роли в управленческом аппарате республики, а «этнизация» коммунистической элиты произошла слишком поздно, чтобы создать почву для сепаратизма. Так, до весны 1989 г. пост первого секретаря Чечено-Ингушской АССР занимал этнический русский В. Фотеев. После его смещения с должности на его место стали претендовать второй секретарь партии в республике Д. Завгаев и первый секретарь грозненского горкома Н. Семенов. Победу одержал чеченец Д. Завгаев, который в марте 1990 г. и стал Председателем Верховного Совета республики, заняв, таким образом, ключевые партийные и управленческие должности<sup>3</sup>.

Следует особо подчеркнуть, что на первых стадиях формирования чеченского сепаратизма не играл значимой роли и религиозный фактор. Радикальные формы ислама стали укореняться в республике уже после ее фактического отделения от России<sup>4</sup>. Причин для этого было несколько. Во-первых, на территории Чечено-Ингушской АССР в течение длительного времени существо-

---

<sup>1</sup> *Kermach R.* Op. cit. P. 206–207.

<sup>2</sup> *Dunlop J.B.* Op. cit. P. 90.

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 89–90.

<sup>4</sup> *Sakwa R.* Op. cit. P. 10.

вали серьезные препятствия для исламских общин. Политика большевиков, направленная на секуляризацию советского общества, привела к тому, что еще в 1924 г. на территории всего Северного Кавказа, за исключением Дагестана, были закрыты медресе. Советская власть строжайше запретила мусульманам совершать паломничество в Мекку и Медину<sup>1</sup>. Однако вплоть до депортации в 1944 г. мечети действовали почти в каждом населенном пункте республики. Ситуация кардинальным образом изменилась с возвращением чеченцев и ингушей на свои исконные территории. После восстановления автономии советские органы управления долгое время препятствовали открытию прежних и постройке новых мечетей в республике.

Во-вторых, два президента республики – сначала Д. Дудаев, а затем и А. Масхадов – последовательно отстаивали идею секуляризованного государства. Они оба понимали, что только светская Чечня имеет шанс быть признанной мировым сообществом. Более того, и Д. Дудаев, и А. Масхадов осознали, что «в случае образования государства на религиозной основе они, светские политики ... будут вынуждены уйти в тень, уступив место исламским радикалам». В целом, противники исламизации настаивали на том, что исламский фундаментализм чужероден чеченской ментальности, поскольку ограничивает личную свободу и тем самым не позволяет чеченцам следовать собственным традиционным путем<sup>2</sup>.

Итак, процесс формирования чеченского сепаратистского проекта фактически невозможно объяснить «традиционными» факторами: ни религия, ни национальное самосознание не играли здесь значимой роли. Идея о том, что блокировка социальной мобильности для определенных этнических групп способствует возникновению сепаратистских движений, также не является релевантной для понимания этого процесса. Поэтому, по мнению исследователей, сочетание социально-экономических и общеполитических факторов, приведших к складыванию чеченского сепаратизма, позволяет говорить о Чечне как во многом особом случае, который с трудом поддается сравнению с другими примерами<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Dunlop J.B.* Op. cit. P. 48–49.

<sup>2</sup> *Малашенко А., Тренин Д.* Указ. соч. С. 28–29.

<sup>3</sup> *Sakwa R.* Op. cit. P. 3–4.



## Становление сепаратистского движения в Чечне: 1990–1992 гг.

История суверенизации Чечни в новейшей истории берет свое начало в ноябре 1990 г., когда в Грозном состоялся Общенациональный съезд чеченского народа. На съезде было принято решение об образовании Чеченской республики Нохчи-Чо. Председателем Исполнительного комитета съезда был избран Д. Дудаев – единственный советский генерал-чеченец. Однако в то время Чечня все еще оставалась частью советской автономии, имевшей две «титульные» национальности и возглавляемой чеченцем Д. Завгаевым. Параллельно с работой Чеченского национального съезда (27 ноября 1990 г.) Верховный Совет автономии принял Декларацию о государственном суверенитете Чечено-Ингушской Республики (ЧИР)<sup>1</sup>. Таким образом, в 1990 г. в Чечне стали формироваться два центра власти – Верховный Совет, возглавляемый Д. Завгаевым, и Общенациональный съезд чеченского народа под руководством Д. Дудаева.

Весной 1991 г. начался процесс «раскола» автономии на чеченскую и ингушскую части и выхода Чечни из общероссийского правового поля. Так, 11 марта 1991 г. Верховный Совет ЧИР принял постановление об отказе от проведения референдума о введении поста Президента РСФСР. Однако три ингушских района республики решили провести такой референдум<sup>2</sup>. В июле, когда в СССР шли последние приготовления к подписанию нового союзного договора<sup>3</sup>, уже второй общенациональный чеченский съезд заявил, что республика Нохчи-Чо не входит ни в состав РСФСР, ни в состав СССР<sup>4</sup>. К тому времени был создан Общенациональный конгресс чеченского народа (ОКЧН), исполнительным комитетом которого стал исполком первого съезда чеченского народа. Второй съезд был организован исполкомом ОКЧН.

В августе 1991 г. Верховный Совет ЧИР поддержал ГКЧП, в то время как ОКЧН выступил категорически против путчистов

---

<sup>1</sup> *Россия – Чечня. Цепь ошибок и преступлений. 1994–1996.* М.: Права человека, 2010. С. 13.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Подписание Договора о союзе суверенных государств было сорвано августовским путчем. Согласно договору, субъектами обновленного СССР должны были стать не только большинство бывших союзных республик, но и автономных образований (республик и областей).

<sup>4</sup> Там же. С. 13.

и потребовал выхода Чечни из состава не только РСФСР, но и СССР. В августе – сентябре 1991 г. в Грозном состоялся многодневный массовый митинг, завершившийся объявлением о роспуске Верховного Совета ЧИР. В результате здание, где проходили заседания Верховного Совета ЧИР, было захвачено силами ОКЧН, а председатель Верховного Совета Д. Завгаев ушел в отставку. 15 сентября в Назрани состоялся чрезвычайный Съезд депутатов ингушской части ЧИР, который провозгласил создание Ингушской республики в составе РСФСР<sup>1</sup>. С этого момента прежде единая автономная республика оказалась фактически разделенной на две части: чеченскую и ингушскую. Первая из частей объявила себя частью РСФСР, вторая, напротив, настаивала на собственной независимости. Официальное разделение ЧИР произошло несколько месяцев спустя: 30 ноября – 1 декабря в трех ингушских районах прошел референдум об образовании Ингушской Республики, в июне 1992 г. Верховный Совет Ингушской Республики принял закон об образовании Республики Ингушетия в составе России<sup>2</sup>.

Активизации сепаратистов в Чечне во многом способствовало и противостояние между российским руководством во главе с Б. Ельциным и общесоюзными органами управления, возглавляемыми М. Горбачевым. Так, в преддверии президентских выборов в РСФСР Б. Ельцин поддержал идею «суверенитета»<sup>3</sup> Чечни, получив в республике 80% голосов, что являлось самым высоким показателем по России<sup>4</sup>. Поддержка Б. Ельцина обеспечила генерал-майору Д. Дудаеву почетную отставку из армии и триумфальное «возвращение» в Чечню. В тот период российские власти, поддерживая Д. Дудаева, намеривались использовать его «как бульдозер для того, чтобы смести коммунистическую власть»<sup>5</sup> в республике во главе с Д. Завгаевым. Однако надежды российских органов власти не оправдались.

---

<sup>1</sup> *Россия – Чечня...* С. 13–14.

<sup>2</sup> Там же. С. 14.

<sup>3</sup> Несомненно, в представлении Б. Ельцина речь не шла об отделении Чечни от РСФСР. Пытаясь заручиться поддержкой автономий, первый российский президент предложил республикам в составе России взять себе столько суверенитета, сколько те были готовы «переварить». Он подразумевал наделение автономий широкими политическими и экономическими правами, но не нарушение территориальной целостности РСФСР.

<sup>4</sup> Комиссия Говорухина / Г. Анищенко и др. (сост.). М.: Лавента, 1995. С. 15–16.

<sup>5</sup> Там же. С. 14.

Д. Дудаев, грамотно используя ельцинскую борьбу против союзного руководства, установил в республике режим единоличной власти, опиравшийся на радикальные националистические организации и поддержку традиционных структур чеченского общества. Все попытки Д. Завгаева и его окружения остановить сторонников Д. Дудаева оказались безуспешными, поскольку соратники Б. Ельцина предупредили о недопустимости применения силы в ходе разрешения политического кризиса, тем самым парализовав силовые структуры республики и антидудаевскую оппозицию в решающий момент борьбы за власть. Итогом этого процесса стали назначенные на 27 октября 1991 г. первые выборы президента Чеченской Республики. По данным Центризбиркома ЧИР, в выборах приняли участие 72% избирателей, а электоральная поддержка Д. Дудаева составила 90,1%. В то же время антидудаевская оппозиция заявила о фальсификации результатов<sup>1</sup>. 1 ноября 1991 г. своим первым указом в должности президента Д. Дудаев провозгласил суверенитет Чеченской Республики.

Российское руководство отреагировало на происходящие события с существенным запозданием: Верховный Совет РСФСР только 8 октября объявил о своем признании в качестве единственного законного органа Временный Высший совет ЧИР. Эту позицию в Чечне поддержала антидудаевская оппозиция, которая начала формировать собственное народное ополчение. Месяцем позже, 8 ноября, Б. Ельцин своим указом ввел в ЧИР чрезвычайное положение. Однако 11 ноября Верховный Совет РСФСР отказался утвердить введение чрезвычайного положения в фактически уже распавшейся на две части республике. Более того, указ российского президента, ставший прямым следствием провозглашения суверенитета Чечни, на время сплотил чеченское общество: в поддержку независимости республики выступили не только сторонники Д. Дудаева, но и его оппоненты<sup>2</sup>.

В последний день марта 1992 г. был подписан Федеративный договор как правовой документ, не учреждающий новую федерацию, а прописывающий правила взаимодействия между федеральным центром и субъектами РФ. Под договором отсутствовали подписи руководства двух республик – Татарстана и Чечни. Во многом такой шаг со стороны обеих республик являлся демонстрацией не столько несогласия с предложенным порядком распре-

---

<sup>1</sup> Россия – Чечня... С. 14.

<sup>2</sup> Там же. С. 14–15.

деления предметов ведения и полномочий, сколько оспаривания ими самого факта признания Татарстана и Чечни субъектами Российской Федерации.

Важно отметить, что на протяжении нескольких лет Д. Дудаев активно наращивал военный потенциал республики, и в первую очередь за счет оставшегося в Чечне оружия Советской армии<sup>1</sup>. Так, еще 27 ноября 1991 г. он издал указ «о национализации вооружения и техники воинских частей, находившихся на территории республики»<sup>2</sup>. В декабре 1991 г. им был издан Указ «О праве граждан Чеченской Республики на приобретение и хранение личного огнестрельного оружия и ограничении права на его ношение». В феврале 1992 г. начались «нападения на армейские части и подразделения внутренних войск с целью захвата оружия»<sup>3</sup>. В июне 1992 г. все российские войска были вынуждены покинуть республику в результате выдвинутого властями Чечни ультиматума, «оставив большое количество техники, вооружения и боеприпасов»<sup>4</sup>. В республике были сформированы национальная гвардия и народное ополчение численностью 62 тыс. и 28 тыс. человек соответственно<sup>5</sup>.

Таким образом, летом 1992 г. федеральный центр утратил контроль над ситуацией в Чеченской Республике. Через полтора года, 16 декабря 1993 г., российские органы управления официально заявили «о закрытии границ с Чечней и взятии под контроль проходящих через нее железных дорог»<sup>6</sup>. Распад СССР и конфронтационное развитие нового Российского государства в начале 1990-х гг. позволили Чечне фактически выйти из состава России. Все попытки начать конструктивный переговорный процесс между федеральным центром и мятежной республикой оказались предельно неэффективными. Обе стороны проявляли явное отсутствие дипломатической гибкости и политической воли.

---

<sup>1</sup> В Чеченской Республике осталось 40 тыс. автоматов и пулеметов, 153 пушки и миномета, 42 танка, 55 бронетранспортеров, 18 реактивных установок «Град», 130 тыс. ручных гранат (Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте: Этнография чеченской войны. М.: Наука, 2003. С. 215).

<sup>2</sup> *Россия – Чечня...* С. 16.

<sup>3</sup> Малашенко А., Тренин Д. Указ. соч. С. 16.

<sup>4</sup> *Россия – Чечня...* С. 16.

<sup>5</sup> Романов В.П. Чечня. Белая книга. Российское информационное агентство «Новости». 2000, С. 63–64.

<sup>6</sup> *Россия – Чечня...* С. 17.

## **Первая чеченская военная кампания: 1994–1996 гг.**

Сразу после принятия Конституции РФ федеральные органы управления пытались решить проблему признания Татарстана и Чечни субъектами Российской Федерации посредством заключения специальных двусторонних договоров. В феврале 1994 г. был подписан договор между Татарстаном и Россией. Несмотря на то что документ устанавливал лишь порядок разграничения предметов ведения и полномочий между подписавшими его сторонами, этот договор имел и важный символический смысл. Татарстан, руководство которого отказалось подписывать федеративный договор и в котором фактически не состоялся как референдум по принятию новой Конституции, так и учредительные выборы в Федеральное собрание, стал частью общероссийского правового пространства.

Схожим образом изначально предполагалось решить и вопрос с Чеченской Республикой. Так, в своем первом послании Федеральному Собранию президент Б. Ельцин заявил: «Важнейшим механизмом самонастройки федеративных отношений выступают договоры между федеральной властью и субъектами Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. Договор такого типа был подписан с Республикой Татарстан. Особую проблему представляет урегулирование отношений между федеральной властью и Чеченской Республикой. Основой для этого могут стать проведение в Чечне свободных демократических выборов и переговоры по разграничению полномочий с федеральной властью»<sup>1</sup>.

Однако ситуация в Чечне кардинально отличалась от той, что существовала в Татарстане. Если в конце 1991 г. решение о введении в ЧИР чрезвычайного положения на время сплотило противоборствующие силы – сторонников Д. Дудаева и его оппонентов, – то к началу 1993 г. в Чечне начался новый серьезный конфликт между президентом и парламентом. Происходящие тогда в республике процессы отчасти напоминали те, что имели место в федеральном центре, где обозначилось противостояние между исполнительной и законодательной ветвями власти. В апреле 1993 г. Д. Дудаев объявил о роспуске парламента и введении в республике прямого президентского правления. В первых числах июня, после покушения на Д. Дудаева, сторонники последнего взяли штурмом несколько пра-

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному собранию «Об укреплении российского государства» // Российская газета от 25.02.94.

вительственных зданий. В результате был сорван назначенный на 5 июня референдум о доверии президенту и парламенту Чечни<sup>1</sup> (схожий референдум о доверии федеральным органам управления прошел в России 25 апреля). В середине декабря 1993 г. был создан Временный совет Чеченской Республики, в который вошли оппозиционные Д. Дудаеву силы.

Таким образом, в начале 1994 г. в Чечне не существовало единого центра власти, с которым российское руководство могло вести переговоры о заключении договора. В связи с этим 25 марта Государственная дума приняла постановление «О политическом урегулировании отношений федеральных органов государственной власти с органами власти Чеченской Республики». В этом документе в качестве одного из условий начала переговоров между федеральным центром и Чечней было обозначено проведение в республике новых выборов. Однако в середине апреля президент Б. Ельцин дал правительству поручение о проведении консультаций с Грозным об условиях заключения договора, не настаивая при этом на новых выборах<sup>2</sup>.

Летом 1994 г. российские исполнительные органы власти сделали ставку на антидудаевскую оппозицию. Проблема заключалась в том, что сама оппозиция не была единой. Часть противостоявших Д. Дудаеву сил провела на подконтрольной им территории Съезд чеченского народа и создали Временный совет республики (ВСР). Другая часть оппозиции предприняла попытку возобновить деятельность Верховного Совета ЧР и заявляла о возможности заключения договора о разграничении предметов ведения и полномочий с федеральным центром. В ответ на активизацию оппозиции Д. Дудаев ввел в республике военное положение<sup>3</sup>, и в Чечне начался новый этап вооруженного противостояния между сторонниками и противниками президента.

Осенью 1994 г. российские вооруженные силы стали оказывать военную поддержку чеченской оппозиции. В ноябре Северо-Кавказский военный округ предоставил оппозиции 40 танков<sup>4</sup>. Следует отметить, что российские силовые ведомства (в первую оче-

---

<sup>1</sup> *Россия – Чечня...* С. 16–17.

<sup>2</sup> Там же. С. 18.

<sup>3</sup> Там же. С. 18–20.

<sup>4</sup> Там же. С. 22.

редь – ФСК<sup>1</sup> России и Министерство обороны) изначально настаивали на целесообразности проведения тайной силовой операции, целью которой являлся бы переход власти в республике в руки оппонентов Д. Дудаева.

26 ноября антидудаевская оппозиция предприняла неудачную попытку штурма Грозного. Вошедшие в город танки были расстреляны из гранатометов. При этом выяснилось, что все погибшие и взятые в плен танкисты являлись российскими военнослужащими. Руководство России изначально категорически отрицало свою причастность к произошедшим в Грозном событиям. Однако после выдвинутого Д. Дудаевым ультиматума – расстрела взятых в плен военнослужащих в случае дальнейшего отказа России признать свое участие в конфликте – Совет Безопасности РФ принял решение о начале военной операции в Чечне.

Военная операция была начата тайно и без какой-либо серьезной информационной подготовки, что привело к неоднозначной реакции общества и различных политических сил в РФ на эту кампанию. Многие региональные администрации и парламенты осудили силовой вариант разрешения ситуации. Более того, была поставлена под сомнение и юридическая правомочность изданных Б. Ельциным указов<sup>2</sup>. В июле 1995 г. в Конституционный суд РФ был направлен запрос Совета Федерации и группы депутатов Государственной думы на проверку конституционности правовых актов, принятых в связи с урегулированием вооруженного конфликта в Чеченской Республике. Постановление Конституционного суда, хотя и подтвердило законность действий президента, но были заявлены особые мнения некоторых судей. В 1999 г. вопрос о законности и политических последствиях деятельности президентской команды в 1994 г. стал одним из пунктов «Заключения спецкомиссии Государственной думы по отпущению от должности Президента Российской Федерации Б. Ельцина».

---

<sup>1</sup> ФСК России – Федеральная служба контрразведки Российской Федерации, название нынешней ФСБ в период с 1993-го по 1995 г.

<sup>2</sup> Речь идет об Указе № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики» от 30.11.1994, Указе № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта» от 9.12.1994 и Указе № 2169 «О мерах по обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности на территории Чеченской Республики» от 11.12.1994.

Операция была спланирована очень плохо. Боеспособных войск явно не хватало. В бой были брошены только что сформированные или не предназначенные для штурма городов части. Невнятная информационная политика официальных СМИ только раздражала общественность, а многие оппозиционные средства массовой информации оказались на стороне сепаратистов. Согласно опросам общественного мнения, в конце 1995 г. за продолжение военной операции в Чечне выступало только 3,2% респондентов, в то время как идею вывода российских войск с территории республики поддерживали 51,1% опрошенных<sup>1</sup>.

Кроме того, неожиданное и абсолютно не подготовленное начало военных действий вызвало массовое сопротивление со стороны чеченского населения. У Москвы не было и политической платформы в республике, поскольку ни одной влиятельной промосковской группировки в Чечне не существовало. Альтернатива Д. Дудаеву в лице нефтехимика С. Хаджиева и последнего коммунистического руководителя Чечено-Ингушетии Д. Завгаева выглядела очень слабо. Возглавленные ими «Комитет национального согласия Чечни» и «Правительство национального возрождения Чечни» так и не стали новыми центрами власти. С. Хаджиев, назначенный руководителем правительства республики в телевизионном обращении к гражданам России В. Черномырдина 16 января 1995 г., ушел в отставку уже в октябре того же года. Сменивший его Д. Завгаев тоже не смог изменить ситуацию. Даже избрание его (с многочисленными нарушениями и фальсификациями) в декабре 1995 г. на пост президента Чеченской Республики не сделало авторитет правительства весомее.

В течение 1995 г. неоднократно предпринимались попытки проведения переговоров между воюющими сторонами, в том числе и при содействии ОБСЕ. Однако в большинстве случаев такие попытки не приводили к успеху, поскольку чеченская сторона настаивала на том, что политическое и военное урегулирование конфликта возможно только при безусловном и немедленном выводе федеральных войск с чеченской территории<sup>2</sup>.

Весной 1996 г. российское руководство стало демонстрировать готовность к разрешению конфликта. В конце марта был издан Указ Президента РФ «О программе урегулирования кризиса в Чеченской

---

<sup>1</sup> Малащенко А., Тренин Д. Указ. соч. С. 47.

<sup>2</sup> Россия – Чечня... С. 46.



Республике»<sup>1</sup>. В документе было заявлено, что «восстановление конституционного порядка» в Чечне «вступает в завершающий этап». В качестве основных обоснований этому были названы, во-первых, формирование органов исполнительной и судебной власти республики и прошедшие в Чечне выборы депутатов Государственной думы. Во-вторых, было объявлено о завершении действий по «разоружению и ликвидации крупных бандформирований и основных очагов терроризма». Другими словами, в указе утверждалось, что республика вернулась в правовое поле России, а сепаратистские устремления были подавлены.

План урегулирования предполагал прекращение с 31 марта войсковых операций на территории Чечни, поэтапный вывод федеральных сил, подготовку и проведение свободных и демократических выборов в парламент республики, а также «переговоры об особенностях статуса Чеченской Республики» и подписание договора о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и Чечней<sup>2</sup>.

Однако боевые действия после издания указа в республике не прекратились. В начале апреля ударам с воздуха подверглось село Шалажи, бои продолжались в районе села Гойское<sup>3</sup>. Не привела к серьезному изменению ситуации и ликвидация в ночь на 22 апреля 1996 г. Д. Дудаева<sup>4</sup>. Теперь, помимо авторитетных полевых командиров, оппозицию федеральному центру стал представлять вице-президент Чеченской Республики Ичкерия (ЧРИ)<sup>5</sup> З. Яндарбиев.

В то же время в конце мая в Москве состоялись переговоры Б. Ельцина с З. Яндарбиевым, в ходе которых была подписана договоренность «О прекращении огня, боевых действий и мерах по урегулированию вооруженного конфликта на территории Чеченской Республики». Пока представители ЧРИ еще находились в Москве, Б. Ельцин посетил Чечню, где встретился с российскими военнослужащими и поздравил их с победой в чеченской войне<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ № 435 «О Программе урегулирования кризиса в Чеченской Республике» от 31.03.1996.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> *Россия – Чечня...* С. 67.

<sup>4</sup> Д. Дудаев был убит в ходе военных действий в Урус-Мартановском районе Чечни самонаводящей ракетой, выпущенной с российского боевого самолета.

<sup>5</sup> Чеченская Республика Ичкерия (ЧРИ) – название самопровозглашенного независимого государства на территории Чеченской Республики в составе Российской Федерации.

<sup>6</sup> *Россия – Чечня...* С. 73.

14–16 июня в республике прошли выборы Президента РФ и депутатов Народного Собрания ЧР, которые подверглись серьезной критике со стороны группы содействия ОБСЕ в Чечне. По мнению группы, порядок голосования не отвечал принципам «свободного и справедливого волеизъявления граждан»<sup>1</sup>. В начале июля состоялись вторые туры выборов и Президента РФ, и депутатов чеченского парламента. Почти сразу после этого военные действия в Чечне возобновились. Ситуацию усугубили и взрывы в московских троллейбусах 11 и 12 июля, в которых власти г. Москвы усмотрели «чеченский след»<sup>2</sup>.

Утром 6 августа в Грозный вошли вооруженные формирования ЧРИ. Все последующие за этим попытки федеральных властей вернуть ситуацию под свой контроль не увенчались успехом. С 11 августа одной из основных фигур, выступающих со стороны Москвы в процессе урегулирования конфликта, стал генерал А. Лебедь, занявший третье место на выборах Президента РФ в 1996 г. Он провел серию переговоров с А. Масхадовым и З. Яндарбиевым, а 30 августа А. Лебедем и начальником вооруженных сил ЧРИ А. Масхадовым были подписаны так называемые Хасавюртовские соглашения, положившие конец первой чеченской кампании.

Соглашения включали в себя совместное заявление сторон и «Принципы определения основ взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой». В последних было зафиксировано, что основы взаимоотношений между РФ и ЧР должны быть определены до 31 декабря 2001 г. (п. 1). Не позднее 1 октября 1996 г. должна была быть сформирована Объединенная комиссия из представителей органов власти РФ и ЧР, в задачи которой входили бы в том числе подготовка предложений по завершению вывода войск, по восстановлению валютно-финансовых и бюджетных взаимоотношений, а также «подготовка и внесение в правительство Российской Федерации программ восстановления социально-экономического комплекса Чеченской Республики» (п. 2). Завершить свою работу эта комиссия должна была по взаимной договоренности заключивших соглашение сторон (п. 4). Помимо этого, Чеченская Республика брала на себя обязательство, что ее законодательство будет основываться «на соблюдении прав человека и гражданина, праве народов на самоопределение, принципах равноправия

---

<sup>1</sup> *Россия – Чечня...* С. 75.

<sup>2</sup> Там же. С. 79.

народов, обеспечения гражданского мира, межнационального согласия и безопасности проживающих на территории Чеченской Республики граждан независимо от национальной принадлежности, вероисповедания и иных различий» (п. 3).

В результате военного противостояния в Чечне в период с 1994-го по 1996 г., по официальным данным, погибло около 35 тыс. человек, 450 тыс. человек стали беженцами. Федеральные войска потеряли около 4 тыс. человек<sup>1</sup>. Хасавюртовские соглашения положили конец военным действиям и обозначили фактическое признание Чеченской Республики Ичкерия, хотя де-юре статус республики в документе не рассматривался, и в российских нормативных актах продолжало использоваться название «Чеченская Республика».

12 мая 1997 г. Б. Ельциным и А. Масхадовым<sup>2</sup> был подписан Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия. В документе было сказано, что подписавшие его стороны, «желая прекратить многовековое противостояние, стремясь установить прочные равноправные, взаимовыгодные отношения», договорились «навсегда отказаться от применения и угрозы применения силы при решении любых спорных вопросов» (п. 1). Теперь отношения между Россией и Чечней должны были строиться «в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права». Таким образом, этот договор отражал признание ЧРИ со стороны РФ де-факто. Но при этом Чеченская Республика продолжала числиться в качестве одного из субъектов Российской Федерации, в том числе и в российской Конституции.

### **Первая чеченская кампания и Хасавюртовские соглашения в контексте европейской безопасности и прав человека**

Одной из важнейших проблем, связанных с чеченским сепаратизмом, стала реакция мирового сообщества. Европейские сообщества и США первоначально восприняли чеченский конфликт как внутреннее дело России. И Б. Ельцин, и Д. Дудаев рассматривались прежде всего как антикоммунистические лидеры и поэтому не вызывали антипатии. Вот как оценивали ситуацию в Чечне в 1992 г.

<sup>1</sup> Тишков В.А. Указ. соч. С. 8.

<sup>2</sup> В тот момент А. Масхадов занимал пост президента ЧРИ.

авторы доклада организации «Международная тревога»: «Чеченское общество характеризуется примечательной степенью политической открытости и свободы выражения. Все партии несут ответственность за сохранение этой благоприятной ситуации»<sup>1</sup>.

Но отношение кардинальным образом изменилось, когда конфликт перешел в вооруженную стадию противостояния Москвы и Грозного. В глазах Запада Чечня оказалась в этом конфликте стороной пострадавшей, а Д. Дудаев – борцом за свободу. Апеллируя к негативному историческому опыту отношений Чечни с Россией и используя лозунг о праве наций на самоопределение, Д. Дудаев довольно успешно продвигал идею независимой ЧРИ, в том числе в западной информационной среде. С точки зрения европейских и американских партнеров по СБСЕ<sup>2</sup>, решив начать силовую операцию в Чечне, российская сторона нарушила ряд международных обязательств. Применение тяжелого вооружения противоречило «Кодексу поведения относительно военно-политических аспектов безопасности»<sup>3</sup>. Резкой критике подверглось и несоблюдение Россией Венского документа 1994 г., касавшегося мер по укреплению доверия и безопасности. Согласно документу, страна должна была предупредить партнеров по СБСЕ о начале операции минимум за 42 дня, а также обеспечить возможность «наблюдения за определенными видами военной деятельности»<sup>4</sup>.

Следует отметить, что СБСЕ до начала военного конфликта в Чечне не уделяло особого внимания проблеме сепаратизма на территории России. Например, в Будапештском документе не было сказано об усугубляющейся чеченской проблеме, несмотря на то что в ст. 17 было прописано, что государства обязаны совместно противодействовать росту напряженности, способной привести к конфликту<sup>5</sup>. В итоговом докладе СБСЕ за 1994 г. этой проблеме также не уделялось внимания. Хотя в нем в качестве ключевых направлений деятельности организации была названа «превентивная дипло-

---

<sup>1</sup> Chechnya. Report of an International Alert Fact Finding Mission. London, 1992. P. 56.

<sup>2</sup> Прежнее название ОБСЕ.

<sup>3</sup> «Кодекс поведения относительно военно-политических аспектов безопасности» был подписан на саммите в Будапеште 5–6 декабря 1994 г. (Будапештский документ 1994 года. На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. VI (17). С. 13–21).

<sup>4</sup> *Пурсийнен К.* Европейский аспект Чеченского кризиса. // Конференция «40 лет Римским договорам: Европейская интеграция и Россия». <http://www.edc.spb.ru/activities/conferences/40years/home.html>.

<sup>5</sup> Будапештский документ 1994 года. На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. VI (17). С. 15.

матия и предотвращение конфликтов»<sup>1</sup>, а также было отмечено, что «за отчетный период появились новые свидетельства действенности превентивной дипломатии СБСЕ в деле укрепления мира и стабильности в регионе»<sup>2</sup>. При этом ни один из указанных методов не был применен к ситуации в Чечне. Причина такой реакции виделась российской власти в том, что часть европейцев (особенно из Восточной Европы) рассматривали сецессию Чечни как объективное продолжение процесса распада СССР.

Дискуссии о ситуации на Северном Кавказе проходили на уровне различных организационных структур в Европе: ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), в институтах Европейского союза (ЕС). В то время как Россия разворачивала военные силы на Северном Кавказе, указывая на провал попыток переговоров с режимом Д. Дудаева в 1992–1994 гг., европейцы считали приоритетным политическое решение проблемы.

Краеугольным камнем противоречий между Западом и Россией в «чеченском вопросе» стали проблемы нарушения прав человека. Например, на сессиях Комиссии ООН по правам человека в 1995 г. прозвучали заявления председателя от имени комиссии, в которых выражалась «глубокая озабоченность в связи с несоразмерным применением силы» российскими военными и отмечались грубые нарушения «прав человека до и после начала нынешнего кризиса, а также нарушений норм международного гуманитарного права»<sup>3</sup>. В связи с нарушениями прав человека Совет Европы приостановил процесс вступления России в эту международную организацию. В резолюции ПАСЕ эта приостановка объяснялась неизбирательным и непропорциональным применением силы российскими войсками<sup>4</sup>. Во время первой чеченской кампании странами – членами ЕС был заморожен и процесс ратификации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Россией (СПС), подписанного в 1994 г.

В ответ российские власти указывали на криминализацию Чечни<sup>5</sup>, на притеснение русского населения республики со стороны ре-

---

<sup>1</sup> Ежегодный доклад СБСЕ. Вена, 1994. С. 3.

<sup>2</sup> Там же. С. 3.

<sup>3</sup> *Россия – Чечня...* С. 161.

<sup>4</sup> Там же. С. 162.

<sup>5</sup> Официально эта версия прозвучала в ежегодном Послании Президента РФ Федеральному собранию 1995 г.

жима Д. Дудаева<sup>1</sup>, а также на право защищать собственную территориальную целостность. Соглашаясь с последним аргументом, ОБСЕ<sup>2</sup> и Совет Европы<sup>3</sup> в то же время подчеркивали, что переговорный процесс позволил бы прийти к мирному решению кризиса. Эта дискуссия проходила на фоне абсолютного непонимания причин и целей военной операции внутри самой России.

Международные организации и Европейский союз приветствовали Хасавюртовские соглашения как переход к политическому решению проблемы. Временная стабилизация ситуации в Чечне способствовала как принятию РФ в Совет Европы, так и ратификации СПС в 1996–1997 гг. Следует отметить, что независимая Ичкерия не получила юридического признания мирового сообщества, в том числе со стороны США и ЕС<sup>4</sup>.

### **Чеченская республика Ичкерия после Хасавюртовских соглашений**

31 декабря 1996 г. все федеральные войска были выведены из Чечни, и снова на повестку дня встали вопросы о консолидации чеченского общества и появлении политического центра, способного вести конструктивный диалог с Москвой. Несмотря на то что лидеры сепаратистов зачастую не разделяли взглядов друг друга, до Хасавюртовских соглашений их объединяла борьба против федерального центра. После ее завершения различное видение дальнейших путей развития республики стало причиной глубоких внутричеченских конфликтов – вплоть до вооруженных столкновений. Основными векторами противоречий в ЧРИ являлись религия и отношения с Москвой.

---

<sup>1</sup> По данным Федеральной миграционной службы России, за 1991–1993 гг. из Чечни выехало более 90 тыс. человек (*Тишков В.А.* Указ. соч. С. 218). В документах Стамбульского саммита ОБСЕ и в докладе Верховного комиссара по правам человека Совета Европы от 1999 г. указана цифра в 200 тыс. русскоязычных беженцев, из которых 7800 были выселены насильственно. (Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for human rights, on his visit to the Russian Federation, (in particular Chechnya, Dagestan and Ingushetia). 7–10 December 1999 for the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly).

<sup>2</sup> Organization for Security and Cooperation in Europe Permanent Council. 9 October 1995, Decision No. 78.

<sup>3</sup> On Russia's request for membership of the Council of Europe. Opinion. No. 193 (1996).

<sup>4</sup> Во всех европейских документах ее называют «Российская республика Чечня», тем самым выражая приверженность принципу поддержки территориальной целостности РФ.

После того как «из войны вышло мучительно расколотое и архаизированное общество, ислам оказался единственным надклановым... объединяющим принципом»<sup>1</sup>. В 1996 г. З. Яндарбиев, занимавший тогда пост временного президента республики, «издал указ о замене светских судов шариатскими». Основные оппоненты З. Яндарбиева А. Масхадов и муфтий Чечни А.-Х. Кадыров не выступали открыто против идеи исламского государства. Но они критиковали фундаментализм и ваххабизм, представляя последний как террористическую идеологию<sup>2</sup>.

Для укрепления позиций исламистской элиты было предпринято несколько важных шагов. Во-первых, в Чечню был приглашен «амир джамаата Дагестана» Б. Магомедов (Б. Кембеда)<sup>3</sup>. Во-вторых, для привлечения и «исламского просвещения» молодежи был создан Исламский молодежный центр. В-третьих, по инициативе представителей салафитского крыла сепаратистов (на Кавказе этот политический лагерь стали называть «ваххабитами») и при поддержке З. Яндарбиева в ЧРИ были созданы шариатская гвардия и ряд аналогичных военизированных структур. «Люди, имевшие репутацию „ваххабитов“ или их покровителей» (И. Халимов, М. Удугов, И. Умаров, А. Бараев и др.), «заняли в послевоенной Чечне высокие гражданские и военные посты»<sup>5</sup>. Наконец, в 1997 г. чеченский парламент провозгласил ислам государственной религией, и в республике был учрежден Верховный шариатский суд<sup>6</sup>.

С целью политической консолидации в январе 1997 г. в ЧРИ прошли президентские выборы, основная борьба на которых развернулась между А. Масхадовым, Ш. Басаевым и З. Яндарбиевым. Федеральный центр открыто поддерживал кандидатуру А. Масхадова, который и одержал победу, получив более 60% голосов. Ш. Басаев, занявший второе место и заручившийся поддержкой 20% избирателей, получил пост и. о. премьер-министра. Однако это не привело к стабилизации ситуации в ЧРИ. Так, уже к середине 1997 г. Ш. Басаев, по сути, перешел в оппозицию к действующему президенту. Помимо него, явными оппонентами А. Масхадова выступали

---

<sup>1</sup> Саква Р. Указ. соч. С. 65.

<sup>2</sup> Малашенко А., Тренин Д. Указ. соч. С. 35.

<sup>3</sup> Кудрявцев А. Указ. соч.

<sup>4</sup> Одним из представителей салафитского крыла являлся Ш. Басаев.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Саква Р. Указ. соч. С. 65.

экс-президент республики З. Яндарбиев и такие влиятельные полевые командиры, как А. Бараев, М. Удугов и др.<sup>1</sup>

Администрация А. Масхадова выступала за продолжение мирного диалога с Москвой. Отчасти это было вызвано и тяжелой социально-экономической ситуацией в ЧРИ. Так, в 1998 г., по официальным данным, численность населения Ичкерии снизилась до 797 тыс. человек. Территорию республики покинуло подавляющее большинство этнических русских. Например, в Гудермесе, где до первой чеченской кампании этнические русские составляли примерно половину населения города, численность этой группы упала до двух процентов. Безработица в республике достигала 75%, а «все главные инфраструктурные элементы современного государства находились в бездействии, особенно здравоохранение, образование и охрана правопорядка». Ситуация усугублялась тем, что предоставляемая Москвой помощь не доходила до адресатов<sup>2</sup>, а международные фонды не могли оказывать серьезную поддержку в восстановлении инфраструктуры, поскольку ни одно государство не признало суверенитет ЧРИ<sup>3</sup>. Большую проблему в Ичкерии представляли и массовые похищения людей с целью получения выкупа. При этом «республиканские силовые структуры оказались не только не способны пресечь» возросший криминал, но в ряде случаев и сами становились участниками преступлений<sup>4</sup>.

Оппоненты А. Масхадова, представители «радикальных» исламистов (в первую очередь Ш. Басаев, М. Удугов и полевой командир Хаттаб), напротив, настаивали на разговоре с федеральным центром с позиции силы. При этом они ставили своей целью не столько получение власти в ЧРИ, сколько распространение салафитских и сепаратистских идей на территории Северного Кавказа для создания единого исламского имамата<sup>5</sup>. Инструментами для этого являлись такие политические и военные организации, как «Исламская нация», «Конгресс народов Ичкерии и Дагестана» (КНИД) и «Исламская миротворческая бригада («Джамаат»)». Например, в качестве одного из основных направлений деятельности КНИД, руководи-

---

<sup>1</sup> Малащенко А., Тренин Д. Указ. соч. С. 28.

<sup>2</sup> Например, в ходе встречи Б. Ельцина и А. Масхадова, состоявшейся в 1997 г., выяснилось, что Москва выделила республике 800 млрд рублей, «а в Национальном банке Чечни оказалось всего 129 млрд» (Малащенко А., Тренин Д. Указ. соч. С. 35).

<sup>3</sup> Саква Р. Указ. соч. С. 60.

<sup>4</sup> Россия – Чечня... С. 87.

<sup>5</sup> Малащенко А., Тренин Д. Указ. соч. С. 32.



телем которого являлся Ш. Басаев, было объявлено «освобождение мусульман Кавказа от имперского ига России»<sup>1</sup>. Таким образом, во второй половине 1990-х гг. сепаратистский проект в Чечне вновь стал иметь ярко выраженный религиозный характер. И, как и прежде, этот проект предполагал обретение независимости не одной этнической (национальной) общностью, а всеми мусульманами Северного Кавказа.

Идея независимого от России исламского Кавказа имела своих сторонников не только в Ичкерии, но и в соседнем Дагестане. Кампания по борьбе с «ваххабитами», проходившая в этой республике в 1997–1998 гг., привела к тому, что из Дагестана в Ичкеррию бежали салафитские лидеры и сотни их последователей, что только усилило «радикальное» крыло в ЧРИ<sup>2</sup>.

Муфтий ЧРИ А.-Х. Кадыров пытался наладить контакт с теми полевыми командирами, которые, по его мнению, были готовы к поиску компромисса. Однако большинство таких попыток не увенчалось успехом. Представители сепаратистов рассматривали А.-Х. Кадырова как коллаборациониста и заявляли, что предпочитают вести переговоры с Москвой напрямую<sup>3</sup>. Раскол на «радикальных» и «умеренных» исламистов сыграл важную роль в формировании внутривнутриполитической ситуации в ЧРИ после Хасавюртовских соглашений. Это разделение, в свою очередь, сказалось и на представлениях о дальнейших взаимоотношениях республики с федеральным центром.

Летом – осенью 1998 г. противоречия между сторонниками президента ЧРИ и «радикалами» привели к серии вооруженных столкновений, в том числе к попытке захвата сторонниками С. Радуева здания телецентра в Грозном, вооруженному противостоянию в Гудермесе и покушению на А. Масхадова. В конце июля в Грозном сторонники умеренного ислама по инициативе муфтия А.-Х. Кадырова провели Съезд мусульман Кавказа, участники которого заявили о необходимости запрета ваххабизма. А двумя месяцами позже Ш. Басаев, все еще занимавший пост премьер-министра ЧРИ, вместе с С. Радуевым потребовали отставки действующего президента, обвинив его «в узурпации власти, нарушении Конституции и шариата и пророссийском курсе». В ответ на это

---

<sup>1</sup> Кудрявцев А. Указ. соч.

<sup>2</sup> Россия – Чечня... С. 88.

<sup>3</sup> Малашенко А., Тренин Д. Указ. соч. С. 38–39.

А. Масхадов отправил в отставку правительство Ш. Басаева. В октябре основной мишенью для радикалов стал А.-Х. Кадыров, на жизнь которого было организовано два неудачных покушения<sup>1</sup>. С середины 1998 г. конфликт между мусульманскими «традиционалистами» и «фундаменталистами-радикалами» перешел не просто в открытую, а в вооруженную фазу.

Социально-экономическая нестабильность, криминализация боевых отрядов, кризис политической власти, нарастание фундаменталистских тенденций в религиозной среде приводили к потере популярности умеренных лидеров сепаратистов. А. Масхадов постепенно утрачивал авторитет политика, способного контролировать ситуацию в республике. Власти Ичкерии фактически никак не могли противостоять тому, что похищение людей в рабство или для выкупа стало почти легальным бизнесом. Более того, в 1998–1999 гг. были похищены несколько высокопоставленных представителей российских органов власти: полномочный представитель правительства РФ В. Власов и представитель МВД РФ генерал-майор Г. Шпигун. В связи с этим в середине марта 1999 г. А. Масхадов объявил о начале кампании по борьбе с преступностью в ЧРИ, а через два месяца он обратился «„к народу и бойцам сопротивления“ за поддержкой в борьбе с похищением людей». Помимо этого, в начале лета руководство ЧРИ провело «переговоры с федеральными силовыми структурами о возможном содействии чеченским „силовикам“ в уничтожении лидеров экстремистов»<sup>2</sup>.

В свою очередь, федеральный центр после похищения Г. Шпигуна «в обстановке секретности» начал подготовку к новой силовой операции<sup>3</sup>. Основными причинами для этого стали, во-первых, очевидная неспособность руководства Ичкерии стабилизировать ситуацию в республике. Так, отсутствие явного управленческого центра, дошедший до вооруженных столкновений конфликт между «умеренными» и «радикальными» исламистами, а также криминализация свидетельствовали о глубоком кризисе власти. Во-вторых, идея «радикалов» о создании независимого имамата на Северном Кавказе ставила под угрозу ситуацию в других субъектах РФ. Таким образом, неспособность чеченских сепаратистов «управ-

---

<sup>1</sup> *Россия – Чечня...* С. 89.

<sup>2</sup> Там же. С. 90–91.

<sup>3</sup> Там же.

лять сецессией»<sup>1</sup> привела к тому, что ЧРИ стала представлять угрозу для стабильности в соседних регионах.

С 1997-го и до весны 1999 г. существенная доля россиян поддерживала идею независимости Чечни. По данным ФОМ, за выход республики из состава РФ и образование де-юре независимой Ичкерии высказывались 40% респондентов в августе 1997 г., 47% опрошенных в феврале 1998 г. и 41% респондентов в марте 1999 г. Доля тех, кто поддерживал нахождение Чечни в России, но при наличии у республики особого статуса, варьировалась от 28% в 1997 г. до 21% в марте 1999 г. За Чечню как субъект РФ без особого статуса в среднем высказывалось около 20% опрошенных<sup>2</sup>. Однако идея независимой Ичкерии могла иметь поддержку у значимого числа россиян до тех пор, пока Чечня «не представляла... угрозы своим соседям и при условии, что гражданские права всего населения» республики были гарантированы<sup>3</sup>. Помимо этого, определенную роль в потенциальной общественной поддержке силового варианта развития событий стала играть и международная обстановка. Конфликт вокруг Косово и военная операция НАТО против Югославии (с 24 марта по 19 июня 1999 г.) вызвали острую реакцию со стороны как российского руководства, так и существенной части общества<sup>4</sup>. Действия Североатлантического альянса рассматривались как вмешательство во внутренние дела страны, имевшей право на силовую борьбу с сепаратистами.

Таким образом, с 1991-го по 1999 г. чеченский сепаратистский проект претерпел существенные изменения. Не являясь изначально по своей сути этнорелигиозным или этнотерриториальным, этот проект тем не менее позиционировался Д. Дудаевым для мирового сообщества как борьба за самоопределение чеченского народа. Однако внутри самой республики не существовало одного, разделяемого большинством ее населения идеологического обоснования сецессии. Консолидация наступала лишь в ситуации вооруженного противостояния с Россией, которая в ЧРИ рассматривалась многими в

---

<sup>1</sup> Как отмечал Р. Саква, фундаментальным вопросом для Чечни после Хасавюртовских соглашений являлся вопрос о том, «как можно управлять сецессией?» (см.: Саква Р. Указ. соч. С. 61).

<sup>2</sup> Петрова А. и др. Россияне пессимистически оценивают будущее российско-чеченских отношений. 18.03.1999. [http://bd.fom.ru/report/cat/reg\\_ros/chech\\_russia\\_chechnya/of19991103](http://bd.fom.ru/report/cat/reg_ros/chech_russia_chechnya/of19991103).

<sup>3</sup> Саква Р. Указ. соч. С. 62.

<sup>4</sup> Россия – Чечня... С. 91.

качестве «завоевателя». Во второй половине 1990-х гг. сепаратистский проект стал обретать ярко выраженные религиозные черты. При этом религия не была союзницей национального самоопределения, а, напротив, способствовала идейному расширению границ общества, от имени которого выступали сепаратисты. В связи с этим поменялся и вектор сепаратизма: во время действия Хасавюртовских соглашений (т. е. существования де-факто независимой ЧРИ) из сепарационного он превратился в сепарационный, поскольку предполагал ирреденту – присоединение к ЧРИ других территорий Северного Кавказа, заселенных мусульманами.

### **Контртеррористическая операция на Северном Кавказе**

7 августа 1999 г. Ш. Басаев и его сторонники начали наступление на Дагестан: «Хаттаб, ссылаясь на карамахинских ваххабитов, заявил, что в Дагестане подготовлена почва для свержения власти»<sup>1</sup>. Но ожидаемой поддержки они не получили. Сопrotивление чеченским сепаратистам оказывали не только милиция и военные, но и местные отряды самообороны. А. Масхадов предпринял несколько попыток нейтрализовать «радикалов»: 16 августа он осудил Ш. Басаева и предоставил возможность российским войскам действовать против боевиков на территории «плоскостной» Чечни. Однако на дальнейшее сотрудничество с федеральным центром он не пошел.

4–16 сентября 1999 г. в нескольких российских городах (Буйнакске, Москве и Волгодонске) произошла серия взрывов жилых домов, в которых власти РФ обвинили чеченских сепаратистов. 21 сентября состоялась первая бомбардировка Грозного, а через два дня секретным указом президента было положено начало второй чеченской кампании, которая официально стала называться «контртеррористической операцией на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» и проведение которой было возложено на специально созданную «Объединенную группировку войск (сил)»<sup>2</sup>. 29 сентября без согласования с вла-

---

<sup>1</sup> Акаев В.Х. Указ. соч. С. 95.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ № 1255с «О мерах по повышению эффективности контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» от 23.09.1999.

стями ЧРИ – «у нас нет никакой границы с Чечней, это – Российская Федерация»<sup>1</sup> – начался ввод федеральных сил в Чечню.

Военная операция на территории Чечни без согласования с А. Масхадовым могла считаться нарушением Хасавюртовских соглашений. Более того, как и в 1994 г., начало этой операции положил секретный президентский указ<sup>2</sup>. Однако угроза чеченского исламского терроризма предоставила федеральному центру возможность действовать как пострадавшей стороне и рассматривать новую кампанию как оборонительную. Эта позиция имела существенную общественную поддержку. Так, согласно опросам населения, в ноябре 1999 г. за продолжение военной операции на территории Чечни выступало 62,5% опрошенных, а за вывод российских войск – 13,2% респондентов<sup>3</sup>. Изменению отношения россиян к силовому способу разрешения чеченского конфликта, помимо уже указанных факторов, способствовало и то, что российские СМИ представляли введение войск как реакцию на чеченскую агрессию – вторжение Ш. Басаева в Дагестан, взрывы жилых домов в Москве и других российских городах<sup>4</sup>.

Дополнительную легитимность действиям федерального центра в Чечне придавала поддержка, оказываемая ему в 1999–2000 гг. некоторыми авторитетными чеченскими политиками и полевыми командирами (А.-Х. Кадыровым, братьями Ямадаевыми и др.). В результате А. Масхадов окончательно перестал интересовать Москву как потенциальный партнер по переговорам и налаживанию обстановки в республике. Он оказался заложником ситуации, поскольку, с одной стороны, не мог признать права России на контроль над происходящим в Чечне, с другой стороны, был не способен самостоятельно нейтрализовать Ш. Басаева и других «радикальных» сепаратистов. Не найдя возможности договориться с Москвой и в то же время не желая отказаться от идеи независимой Чечни, А. Масхадов возглавил после ввода российских войск в республику Государственный комитет обороны ЧРИ. В ответ власти РФ объявили его в 2000 г. в федеральный розыск, а через два года – в междуна-

---

<sup>1</sup> Фраза председателя Правительства РФ В. Путина, произнесенная им 29 сентября 1999 г. (*Россия – Чечня...* С. 92).

<sup>2</sup> Содержание указа № 1255с, за исключением п. 11, было рассекречено в январе 2001 г.

<sup>3</sup> Малащенко А., Тренин Д. Указ. соч. С. 48.

<sup>4</sup> См.: Паин Э.А. Вторая чеченская война и ее последствия // Регионы России в 1999 г. Ежегодное приложение к «Политическому альманаху России» / Н. Петров (ред.). М.: Гендальф, 2001. С. 280–294.

родный. Это привело к постепенному сближению А. Масхадова с «радикалами».

К весне 2000 г. федеральным силам «удалось утвердиться примерно на 80% территории Чечни, что, однако, не означало установления там полного контроля»<sup>1</sup>. Так, опросы общественного мнения в то время показывали, что 90% респондентов не считали войну в Чечне законченной<sup>2</sup>. В июне этого же года В. Путин назначил главой администрации республики муфтия Чечни А.-Х. Кадырова<sup>3</sup>. Этот шаг имел важный символический смысл: «назначение человека, объявленного А. Масхадовым „врагом чеченского народа“, за голову которого Ш. Басаев назначил вознаграждение в 100 тыс. долларов, свидетельствовало, что Москва не желает более говорить с сепаратистами-радикалами»<sup>4</sup>. В то же время назначение А.-Х. Кадырова можно рассматривать и как попытку раскола сепаратистского движения с целью привлечения Москвой на свою сторону его влиятельных представителей<sup>5</sup>. Так, в течение 2000 г. новый глава администрации Чечни старался наладить контакт с рядом влиятельных полевых командиров, являвшихся представителями «умеренных» сепаратистов. Однако здесь он не смог достичь значимых успехов<sup>6</sup>.

В 2000 г. произошло и определенное изменение информационной политики. Теперь речь стала идти уже не только о «контртеррористической операции» на Северном Кавказе, но и о возвращении Чеченской Республики в правовое поле Российской Федерации. В самом начале 2001 г. меняется не только риторика, но и способы взаимодействия Москвы с Чечней. Во-первых, произошла передача всех «правоохранительных» функций на территории республики от Министерства обороны Федеральной службе безопасности. Во-вторых, в структуре федерального правительства был учрежден пост министра по делам Чечни, который занял В. Елагин (в прошлом – губернатор Оренбургской области). Почти сразу после этого федеральный центр сформировал правительство Чеченской Республики,

---

<sup>1</sup> Малащенко А., Тренин Д. Указ. соч. С. 33.

<sup>2</sup> База данных ФОМ. Ситуация в Чечне и гибель Ахмада Кадырова. 20.05.2004. [http://bd.fom.ru/report/cat/reg\\_ros/chech/\\_russia\\_chechnya/dd041928](http://bd.fom.ru/report/cat/reg_ros/chech/_russia_chechnya/dd041928).

<sup>3</sup> Через несколько недель после назначения А.-Х. Кадыров сложил с себя полномочия муфтия.

<sup>4</sup> Малащенко А., Тренин Д. Указ. соч. С. 34.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же. С. 36.

которое возглавил бывший премьер Ставропольского края С. Ильясов<sup>1</sup>. В-третьих, была принята целевая программа восстановления экономики и социальной сферы Чечни с бюджетом примерно 500 млн долларов США<sup>2</sup>. Несмотря на все эти меры, большинство россиян в 2001–2002 гг. считали, что федеральный центр не сможет «в скором будущем нормализовать ситуацию в Чечне». Доля тех, кто придерживался такой точки зрения, составляла 56% в ноябре 2001 г. и 59% в мае 2002 г. Противоположное мнение высказывали соответственно 24% и 27% опрошенных<sup>3</sup>.

Одним из основных способов борьбы чеченских сепаратистов во время второй чеченской кампании стали теракты. В период с 1994-го по 1996 г. захват заложников или взрывы в различных городах России тоже использовались в борьбе с федеральным центром. Так, в июне 1995 г. произошел захват заложников в Буденновске, в результате которого 129 человек погибли и 415 были ранены<sup>4</sup>. В 1996 г. группой боевиков под руководством С. Радуева был совершен теракт в населенных пунктах Дагестана (Кизляре, Первомайском и Советском). В заложниках оказалось около 2000 человек. В результате погибли 78 человек (мирные граждане, военнослужащие и сотрудники МВД), несколько сотен были ранены<sup>5</sup>. Во время «контр-террористической операции» теракты стали использоваться намного чаще. Они были направлены против как представителей сил правопорядка<sup>6</sup>, так и гражданских лиц. Только за 2000 г. взрывы произошли на рынке во Владикавказе, в подземном переходе на Пушкинской площади в Москве, в Пятигорске и Невинномысске. В 2001 г. теракты были осуществлены на станции метро «Белорусская» в Москве, в Минеральных Водах и Астрахани. В 2002 г. взрывы прогремели во Владикавказе, Каспийске и Грозном. Самым крупным в период с 1999-го по 2002 г. стал теракт на Дубровке.

В октябре 2002 г. боевики М. Бараева осуществили захват заложников (916 человек) в Театральном центре на Дубровке во время

---

<sup>1</sup> Малашенко А., Тренин Д. Указ. соч. С. 38.

<sup>2</sup> Там же. С. 35.

<sup>3</sup> База данных ФОМ. Чеченский лабиринт. Опрос населения. 06.06.2002. [http://bd.fom.ru/report/cat/reg\\_ros/chech/\\_russia\\_chechnya/dd022239](http://bd.fom.ru/report/cat/reg_ros/chech/_russia_chechnya/dd022239).

<sup>4</sup> Хронология захвата заложников в городе Буденновск // РИА Новости. 14.06.2015. <https://ria.ru/20150614/1069425156.html>.

<sup>5</sup> Теракт в Кизляре (Дагестан) в январе 1996 года. Справка // РИА Новости. 09.01.2011. <https://ria.ru/20110109/314574944.html>.

<sup>6</sup> Например, 2 июля 2000 г. в результате серии подрывов грузовых автомобилей в Чечне погибло более 30 милиционеров и военнослужащих.

представления мюзикла «Норд-Ост». В результате штурма, по официальным данным, погибли все боевики и 130 заложников<sup>1</sup>. Событие вызвало неоднозначную реакцию. С одной стороны, в организации этого теракта на основании сведений заложников и боевиков были обвинены не только Ш. Басаев, но и А. Масхадов, что должно было окончательно дискредитировать последнего в глазах не только российского, но и мирового сообщества. С другой стороны, количество жертв среди заложников вызвало критику в отношении российской власти и спецслужб, поскольку смерть подавляющего большинства заложников наступила в результате использования спецназом во время штурма усыпляющего газа.

Несмотря на террористические атаки, федеральные органы управления продолжали политику возвращения Чечни в российское правовое поле. Было объявлено о проведении в марте 2003 г. референдума по Конституции Чеченской Республики, а в октябре этого же года – выборов президента. В целом такая политика имела поддержку в российском обществе. Согласно опросам общественного мнения, проведенным ФОМ, одобряли решение о проведении референдума по проекту Конституции 61% респондентов, против высказывались 12%. Примерно такая же картина была и с одобрением/неодобрением выборов президента республики (57% и 13% соответственно). При этом только треть респондентов (33%) считали, что референдум и выборы положительно повлияют на ситуацию в Чечне, в то время как около 40% полагали, что эти события ее существенно не изменят (среди опрошенных ФОМ экспертов такого мнения придерживались около 60%)<sup>2</sup>.

По результатам мартовского референдума была принята новая Конституция Чеченской Республики и утверждены проекты законов о выборах президента и парламента ЧР. За несколько дней до плебисцита В. Путин выпустил обращение к жителям республики, в котором он отметил, что «Конституция даст народу Чечни возможность самостоятельно налаживать свою жизнь и реализовать ... широкую автономию в составе России». Он заверил, что одним из шагов на пути предоставления особого автономного статуса станет со-

---

<sup>1</sup> Официальный список погибших заложников // Nord-Ost.org. Мемориал погибших в Норд-Осте. Книга памяти. [http://www.nord-ost.org/memorial-zhertv-terakta/ofitsialnyy-spisok-pogibshih-zalozhnikov-2-2\\_ru.html](http://www.nord-ost.org/memorial-zhertv-terakta/ofitsialnyy-spisok-pogibshih-zalozhnikov-2-2_ru.html).

<sup>2</sup> База данных ФОМ. Ситуация в Чечне. Опрос населения. Отчет. 02.10.2003. [http://bd.fom.ru/report/cat/reg\\_ros/chechya/\\_chechnya\\_position/dd033928#d033928](http://bd.fom.ru/report/cat/reg_ros/chechya/_chechnya_position/dd033928#d033928).



вместная подготовка и заключение специального договора между РФ и Чечней<sup>1</sup>.

В принятой Конституции<sup>2</sup> Чеченская Республика была признана демократическим правовым государством в составе РФ (ст. 1, п. 1), а ее территория – неотъемлемой частью территории России (ст. 1, п. 2). Государственными языками были названы чеченский и русский языки (ст. 10, п. 1). В Основном Законе было закреплено, что республика является светским государством, и «никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной» (ст. 11, п. 1).

5 октября 2003 г. состоялись выборы «первого президента Чеченской Республики»<sup>3</sup>, на которых победу в первом туре одержал А.-Х. Кадыров, набрав, по официальным данным, около 81% голосов. Его соперники заручились поддержкой от 5,4% (А. Бугаев) до 0,54% (А. Ханчукаев) избирателей. Предвыборный процесс был отмечен большим количеством нарушений, связанных с аннулированием регистраций некоторых кандидатов и использованием административного ресурса. Эти нарушения привели к тому, что Совет Европы и ОБСЕ отказались посылать своих наблюдателей на выборы<sup>4</sup>.

В 2003 г. чеченские сепаратисты продолжали вести борьбу преимущественно посредством терактов. Помимо терактов на территории самой Чеченской Республики, самым кровопролитным из которых стал взрыв у здания Надтеречного районного отдела УФСБ (более 50 погибших и более 120 раненых)<sup>5</sup>, террористические атаки осуществлялись и в других регионах России. Подрывы, произведенные смертницами, унесли жизни более 80 человек в Моздоке, на аэродроме в Тушино, в Ставропольском крае и у гостиницы «Националь» в Москве. В результате взрыва Моздокского госпиталя погиб 51 человек и более 100 пострадали<sup>6</sup>. Взрывы произошли на останов-

---

<sup>1</sup> Обращение к жителям Чеченской Республики // Официальный сайт Президента России. <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21939>.

<sup>2</sup> Конституция Чеченской Республики. Принята 23.03.2003.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ № 729 «О выборах первого Президента Чеченской Республики» от 08.07.2003.

<sup>4</sup> Хроника управляемых выборов в Чеченской Республике // СЦИЛЛА. <http://scilla.ru/content/view/3188/14/>.

<sup>5</sup> В Надтеречном районе Чечни открыто новое здание отдела республиканского Управления ФСБ // РИА Новости. 10.06.2004. <https://ria.ru/20040610/609543.html>.

<sup>6</sup> Теракт в Моздоке // РИА Новости. 01.08.2018. <https://ria.ru/20180801/1525445577.html>.

ках общественного транспорта в Краснодаре; был осуществлен подрыв электропоезда Кисловодск – Минеральные Воды.

Наиболее трагичным стал 2004 г. В феврале в результате взрыва в Московском метрополитене погиб 41 человек (не считая смертника) и более 250 были ранены<sup>1</sup>. В июне в течение одной ночи были осуществлены нападения на все объекты силовых ведомств Ингушетии, в результате которых 78 человек погибли и более 100 были ранены<sup>2</sup>. В августе смертники взорвали в воздухе два гражданских самолета, унеся жизни 90 человек<sup>3</sup>, и произошел теракт у станции метро «Рижская» в Москве, приведший к гибели 10 человек<sup>4</sup>.

В результате теракта, совершенного в Грозном 9 мая 2004 г., погибли президент ЧР А.-Х. Кадыров и председатель Госсовета республики Х. Исаев. Ответственность за убийство взял на себя Ш. Басаев. Это событие сказалось и на восприятии россиянами происходящих в Чечне процессов. По данным ФОМ, в мае 2004 г., после смерти А.-Х. Кадырова, только 15% респондентов считали, что ситуация в республике улучшается (в июне 2003 г. такой позиции придерживались 25%). 21% опрошенных, напротив, полагали, что ситуация ухудшается (в июне 2003 г. таковых было 9%). В то же время больше половины респондентов и в 2003-м, и в 2004 г. считали, что ситуация остается неизменной (52% и 51% соответственно). При этом 56% опрошенных полагали, что деятельность А.-Х. Кадырова на посту президента способствовала «нормализации ситуации в Чечне». В мае 2004 г. (как и в 2000 г.) 90% респондентов считали, что война в Чечне не закончилась<sup>5</sup>.

После гибели А.-Х. Кадырова временно исполняющим обязанности президента стал глава правительства республики С. Абрамов. В августе 2004 г. прошли досрочные выборы президента ЧР, победу на которых в первом туре одержал министр внутренних дел Чечни А. Алханов. Все кандидаты на президентскую должность являлись этническими чеченцами. При этом председателем правительства

---

<sup>1</sup> Теракт в московском метро 6 февраля 2004 года. Хроника событий // РИА Новости. 06.02.2014. <https://ria.ru/20140206/993175982.html>.

<sup>2</sup> Вооруженное нападение боевиков на Ингушетию 21–22 июня 2004 года // РИА Новости. 21.06.2019. <https://ria.ru/20190621/1555690246.html>.

<sup>3</sup> Теракты 24 августа 2004 года в самолетах ТУ-154 и ТУ-134. Справка // РИА Новости. 24.08.2009. <https://ria.ru/20090824/182146689.html>.

<sup>4</sup> Теракт у входа на станцию метро «Рижская» 31 августа 2004 года. Справка // РИА Новости. 31.08.2009. <https://ria.ru/20090831/183074123.html>.

<sup>5</sup> База данных ФОМ. Ситуация в Чечне и гибель Ахмада Кадырова. 20.05.2004. [http://bd.fom.ru/report/cat/reg\\_ros/chech/\\_russia\\_chechnya/dd041928](http://bd.fom.ru/report/cat/reg_ros/chech/_russia_chechnya/dd041928).

республики продолжал оставаться этнический русский – вернувшийся к занимаемой прежде должности С. Абрамов<sup>1</sup>.

1 сентября 2004 г. в школе №1 Беслана были захвачены в заложники 1116 человек. Ответственность за этот теракт взял на себя Ш. Басаев. В результате силовой операции по освобождению заложников погибли и умерли от ран 333 человека, из них 318 – заложники. Среди погибших было 186 детей. Более 800 человек получили ранения<sup>2</sup>. Выступая на расширенном заседании правительства 13 сентября 2004 г., В. Путин заявил, что «главным условием победы над террором» является «единство страны», сводящееся к «единству системы исполнительной власти». С точки зрения президента, «органы государственной власти в центре и субъектах федерации» должны были стать единой системой власти и «работать как целостный соподчиненный единый организм»<sup>3</sup>. В России на несколько лет были отменены прямые выборы глав регионов: право на их назначение было передано Президенту РФ.

В течение 2005–2006 гг. российским силовым ведомствам удалось достичь серьезного успеха в ликвидации лидеров чеченских сепаратистов. В марте 2005 г. был убит так и не снявший с себя полномочий президента Ичкерии А. Масхадов. Его преемником стал А.-Х. Садулаев, который также был убит в июне 2006 г. После этого пост президента ЧРИ занял Д. Умаров. В июле 2006 г. в Ингушетии в результате взрыва погиб Ш. Басаев, взявший на себя ответственность за самые трагические теракты, совершенные в России<sup>4</sup>. В этот период времени террористическая активность сепаратистов заметно ослабела.

В Чеченской Республике в период с 2005-го по 2007 г. произошел ряд управленческих изменений. Во-первых, в ноябре 2005 г. председателем правительства стал сын А.-Х. Кадырова Р. Кадыров. В условиях усилившейся вертикали власти приход этнического чеченца на пост, занимаемый до этого выходцами из других российских регионов, не мог рассматриваться как ослабление контроля со стороны Москвы над ситуацией в республике. В то же время это событие имело серьезное

---

<sup>1</sup> С января 2001 г. по март 2006 г. должность председателя правительства ЧР занимали московские назначенцы С. Ильясов, М. Бабич, А. Попов и С. Абрамов.

<sup>2</sup> В память о погибших... // Беслан.ру. [http://www.beslan.ru/index.php/remem-ber\\_cat\\_sltld/category/o\\_sobytiyah/](http://www.beslan.ru/index.php/remem-ber_cat_sltld/category/o_sobytiyah/).

<sup>3</sup> Выступление В.В. Путина на расширенном заседании правительства с участием глав субъектов Российской Федерации 13 сентября 2004 г.

<sup>4</sup> *Россия – Чечня...* С. 93–94.

(сначала символическое, а затем и практическое) значение – произошла полная этнизация республиканской политической элиты. Во-вторых, в 2007 г., когда Р. Кадыров достиг необходимого по закону для занятия поста президента 30-летнего возраста, усилились противоречия между ним и президентом Чечни А. Алхановым. В результате А. Алханов ушел в отставку, а Р. Кадыров был назначен президентом Чеченской Республики.

В-третьих, начал оформляться специфический тип отношений между центральными и республиканскими органами управления. С одной стороны, Чечня формально не получила особого статуса, поскольку договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и Чеченской Республики, о котором говорил В. Путин в преддверье референдума, так и не был подписан. Первые версии этого документа были разработаны еще в 2003 г., и затем в течение нескольких лет шло его согласование. В конце марта 2006 г. в СМИ появилась информация, что консенсус по содержанию договора может быть достигнут в течение месяца<sup>1</sup>. Однако этого не произошло. С другой стороны, в Чечне при Р. Кадырове установился «режим абсолютной личной власти». Здесь не исполняются многие российские нормативные акты, а представители республиканской политической элиты «систематически и открыто говорят о готовности действовать вне рамок российского законодательства»<sup>2</sup>. Таким образом, вопрос о действительном вхождении Чечни в правовое поле России до сих пор остается открытым, несмотря на то что вторая чеченская кампания официально была завершена 16 апреля 2009 г. с отменой режима контртеррористической операции.

### **Сепаратистские проекты на Северном Кавказе в XXI в.**

Как уже было отмечено, к концу 1990-х гг. в чеченском сепаратистском движении в очередной раз наметилась тенденция к созданию независимого исламского государства, выходящего за границы Чечни и распространяющего свое влияние на другие регионы Северного Кавказа. «Радикальные» исламисты, в первую очередь Ш. Басаев и М. Удугув, стремились к созданию исламского имамата, сделав, таким образом, центральным в своих сепаратистских уст-

---

<sup>1</sup> Кусов О. Договор о разграничении полномочий между центром и Чечней согласуют за месяц // Радио Свобода. 31.03.2006. <https://www.svoboda.org/a/136290.html>.

<sup>2</sup> *Россия – Чечня...* С. 94.

ремлениях не этнический/национальный, а религиозный принцип. Эти тенденции не только не были остановлены, но и усилились в ходе второй чеченской кампании. Так, в 2005 г. под руководством президента ЧРИ А.-Х. Садулаева был создан «Кавказский фронт», объединивший «исламистов-радикалов» из Дагестана, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Ставрополя и Карачаево-Черкесии<sup>1</sup>.

В октябре 2007 г. Д. Умаров объявил о сложении с себя полномочий президента ЧРИ без их передачи другому лицу и провозгласил учреждение «Кавказского Эмирата» («Имарат Кавказ») с собой в «должности» амира<sup>2</sup>. Он заявил, что мусульмане Кавказа являются неотъемлемой частью исламской Уммы, и назвал в качестве общих врагов не только Россию, но и Америку, Англию, Израиль – все те государства, что «ведут войну против Ислама и мусульман»<sup>4</sup>. В состав этого самопровозглашенного «государства» были включены восемь российских регионов – Дагестан, Чечня, Ингушетия, Ставропольский и Краснодарский края, Северная Осетия, Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия, которые стали «именоваться ваяятами»<sup>5</sup>. По сути, «Имарат Кавказ» представляет собой исламскую сетевую организацию, сформированную под влиянием салафитской идеологии, и повторяет структуру аналогичных организаций Ближнего Востока, например запрещенной в России «Аль-Каиды»<sup>6</sup>.

После провозглашения «Кавказского Эмирата» «язык антироссийского движения на Кавказе перестал строиться вокруг сепаратистских символов и лозунгов». Странники этого проекта называют себя не «освободителями Чечни», а «моджахедами»<sup>7</sup>. Провозглашение «Имарата Кавказ» привело к расколу в чеченском сепаратистском движении. Так, А. Закаев, министр иностранных дел ЧРИ, был

---

<sup>1</sup> Маркедонов С. Джихад: Северокавказская версия // Северный Кавказ на пороге XXI века: факторы нестабильности. Прага: Medium Orient, 2015 (а). С. 43.

<sup>2</sup> Запрещенная в России организация.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Smirnov A. Is the Caucasian Emirate a Threat to the Western World? // North Caucasus Weekly. 2007. Vol. 8 Issue 47. <https://jamestown.org/program/is-the-caucasian-emirate-a-threat-to-the-western-world/>.

<sup>5</sup> Роцин М. Имарат Кавказ: эволюция радикального мусульманского проекта // Северный Кавказ на пороге XXI века: факторы нестабильности. Прага: Medium Orient, 2015. С. 61.

<sup>6</sup> Текушев И. Имарат Кавказ как модель // Северный Кавказ на пороге XXI века: факторы нестабильности. Прага: Medium Orient, 2015. С. 76.

<sup>7</sup> Маркедонов С. Указ. соч., 2015 (а). С. 45–46.

изначально категорически против создания Эмирата. При этом он критиковал Д. Умарова и его сторонников не столько за отказ от идеи суверенной Чечни в пользу ислама, сколько за схожесть «Имарата Кавказ» с другими глобальными террористическими исламскими организациями. За несколько дней до официального объявления Д. Умаровым об учреждении Эмирата он заявил, что такой шаг «позволит Москве оправдать репрессии на Северном Кавказе как одно из проявлений глобальной войны против Аль-Каиды»<sup>1</sup>. В августе 2009 г. «Имарат Кавказ» приговорил А. Закаева к смерти<sup>2</sup>.

«Имарат Кавказ» признан террористической организацией не только в России, но и в США<sup>3</sup>. Эта организация ответственна за многие террористические атаки и диверсии в регионах Северного Кавказа. Так, в 2010 г. локальные режимы КТО вводились на территории Ингушетии семь раз, и в результате терактов пострадало 326 человек (134 погибли). В этом же году в Кабардино-Балкарии «жертвами вооруженного насилия стал 161 человек (79 убитых)». В Дагестане в 2011 г. погибло 413 человек, в 2012 г. – 405<sup>4</sup>. На членах организации лежит ответственность в том числе за теракты в Московском метрополитене на станциях «Лубянка» и «Парк культуры» в марте 2010 г. и за взрыв в столичном аэропорту «Домодедово» в январе 2011 г.<sup>5</sup> В конце 2013 г. (или в январе 2014 г.) был убит Д. Умаров. После этого террористическая активность «Имарата Кавказ» хотя и снизилась, но не прекратилась в регионах Северного Кавказа. Например, в декабре 2014 г. произошло нападение боевиков «Кавказского Эмирата» на Грозный.

На настоящий момент чеченское сепаратистское движение представлено и так называемым правительством Чеченской Республики Ичкерия в изгнании, главой которого является А. Закаев. Члены «правительства» проживают за рубежом, делают публичные заявления об актуальных событиях и являются организаторами международных мероприятий<sup>6</sup>. В то же время, поскольку ЧРИ не была при-

---

<sup>1</sup> *Smirnov A.* Will the Rebels Declare the “Caucasian Emirate”? // North Caucasus Weekly. 2007. Vol. 8. Issue 42. <https://jamestown.org/program/will-the-rebels-declare-the-caucasian-empire/>.

<sup>2</sup> *Маркедонов С.* Указ. соч., 2015 (а). С. 46.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> *Маркедонов С.* От национализма к политическому исламу // Северный Кавказ на пороге XXI века: факторы нестабильности. Прага: Medium Orient, 2015 (б). С. 33, 35.

<sup>5</sup> *Роцин М.* Указ. соч. С. 66, 68.

<sup>6</sup> Например, в мае 2017 г. в Бельгии прошла конференция, приуроченная к 20-летию подписания договора о мире и принципах взаимоотношений между РФ и ЧРИ.

знана мировым сообществом в качестве суверенного государства, политическим весом «правительство в изгнании» не обладает.

### **Чеченский вопрос во внешней политике Российской Федерации**

С возобновлением военной операции в Чечне осенью 1999 г. отношения России с западными демократиями существенно осложнились. Однако в отличие от первой кампании, в этот раз Кремль достаточно жестко отстаивал свою позицию. Российское руководство считало, что в 1999 г. начало военных действий стало следствием вторжения чеченских боевиков на территорию Дагестана и терактов в российских городах, следовательно, теперь Россия была вынуждена защищать жизнь своих граждан. На стамбульском саммите, состоявшемся в ноябре 1999 г., некоторые западные лидеры настаивали на внесении в итоговый документ положений, осуждающих военную операцию. В ответ на это в своей речи Б. Ельцин заявил: «Вы не имеете права критиковать Россию за Чечню». Странникам мирных переговоров он дал бескомпромиссный ответ: «Никаких переговоров с бандитами и убийцами не будет». Президент РФ также указал, что Россия не приемлет никакого «гуманитарного вмешательства» в свои внутренние дела, даже если, как в случае ситуации с Югославией, речь будет идти о защите прав и свобод человека. Важно отметить, что Б. Ельцин настаивал на том, что Россия вела борьбу не с сепаратистами, а с террористами, которые потенциально угрожали стабильности во всем европейском регионе. Так, он отметил: «Мы просто обязаны вовремя остановить распространение „раковой опухоли“ терроризма»<sup>1</sup>.

Такая позиция нашла определенную поддержку на Западе. Как указывал У. Черч, «Россия имела дело с автономным государством в сфере своего политического контроля, которое распалось на фракции полевых командиров и которое вторглось в соседнее государство»<sup>2</sup>. В виде компромиссного варианта западные страны признали право РФ на борьбу с террористами Ш. Басаева, но потребовали проведения переговоров с президентом ЧРИ. Однако российские власти указывали на неспособность А. Мас-

---

<sup>1</sup>. Стамбульский саммит ОБСЕ. Выступление Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина // Дипломатический вестник. 1999. № 12. С. 11.

<sup>2</sup> Цит. по: *Саква Р.* Указ. соч. С. 68.

хадова контролировать ситуацию, а также на его антироссийскую политику.

В декабре 1999 г. Чечню, Дагестан и Ингушетию впервые посетил Верховный комиссар по правам человека Совета Европы А. Хиль-Роблес. Российская сторона придала этой миссии самый высокий статус. Выводы, сделанные ново назначенным комиссаром, в целом были весьма позитивны для РФ и подчеркивали усилия российских властей по решению проблемы беженцев и стабилизации обстановки на Северном Кавказе. Однако А. Хиль-Роблес выразил сомнение в необходимости использования авиации и тяжелого вооружения в ходе проведения антитеррористической операции<sup>1</sup>.

Несмотря на в целом выгодную для России оценку ситуации Верховным комиссаром, другой институт Совета Европы – Парламентская ассамблея – занял более жесткую позицию и пригрозил РФ поставить вопрос о ее членстве в ПАСЕ<sup>2</sup>. Д. Рассел-Джонстон, председатель Парламентской ассамблеи, отмечал, что главная проблема заключается в страдании гражданского населения от «несоразмерного и неразборчивого» применения военной силы Россией. Он отметил, что Совет Европы «был основан, чтобы защищать права человека, демократию и законность»<sup>3</sup>. На апрельской сессии ПАСЕ было приостановлено право России голосовать. Ограничения продлились до января 2001 г.<sup>4</sup> Критичной была и позиция ОБСЕ в отношении возобновления военных действий в Чечне. Председатель ОБСЕ К. Воллебек заявил, что решить конфликт без международного вмешательства невозможно и что именно ОБСЕ необходимо предоставить статус политического посредника в переговорном процессе<sup>5</sup>.

Ситуация стала иной после терактов в США, Испании и Соединенном Королевстве: война с талибами изменила отношение к чеченским исламистам<sup>6</sup>. Россия теперь начала рассматриваться в од-

---

<sup>1</sup> Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for human rights, on his visit to the Russian Federation (in particular Chechnya, Daghestan and Ingushetia). 7–10 December 1999 for the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly.

<sup>2</sup> The conflict in Chechnya. Recommendation 1444 (2000). <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16772&lang=en>.

<sup>3</sup> Цит. по: *Саква П.* Указ. соч. С. 70.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> *Горностаев Д.* «Семерка» осудила «восьмого» // Независимая газета от 18.12.1999.

<sup>6</sup> Ичкерия имела дипломатические отношения с режимом «Талибан».



ном ряду со странами, пострадавшими от террористических акций «Аль-Каиды». После 11 сентября 2001 г. военные операции в Чечне стали трактоваться как антитеррористические не только российской стороной: схожую позицию заняло и мировое сообщество. С 2001 г. проводились параллели между террористическими организациями Ближнего и Среднего Востока и чеченскими сепаратистами. Правомочность такой позиции придало и так называемое «Письмо к Америке» У. бин Ладена 2002 г., в котором он настаивал в том числе на «прекращении помощи Израилю против Палестины, индийцам в Кашмире и русским против чеченцев»<sup>1</sup>.

Одним из следствий такого изменения вектора западного восприятия событий в Чечне стало объявление Интерполом в международный розыск З. Яндарбиева, А. Масхадова и организаторов вторжения в Дагестан. В 2003 г. Комитет Совета Безопасности ООН по санкциям в отношении талибов и «Аль-Каиды» внес в свой список З. Яндарбиева, признав его тем самым террористом<sup>2</sup>. Такое же решение было вынесено в отношении Ш. Басаева<sup>3</sup>. В первой половине 2000-х гг. началась интенсификация сотрудничества России и НАТО в борьбе с терроризмом.

Однако антитеррористическая кооперация России и западных демократий не сняла с повестки дня вопрос о тех методах, которыми осуществлялось включение Чечни в российское правовое поле. Во-первых, международные организации настаивали на проведении диалога с разными сегментами чеченского общества. В своем докладе ПАСЕ в марте 2003 г. Верховный комиссар по правам человека Совета Европы отмечал, что для дальнейшей стабилизации ситуации требуется не просто передача власти от российских военных гражданским органам республики, но и наличие «диалога, открытого для всех участников и всех течений политической жизни в Чечне»<sup>4</sup>.

Во-вторых, международные организации внимательно следили за процессом формирования органов власти Чечни и зачастую критиковали его за недостаточную демократичность и прозрач-

<sup>1</sup> Lewis B. The Crisis of Islam. Holy War or Unholy Terror. London, 2004. P. 134–135.

<sup>2</sup> СБ ООН признал чеченского боевика Зелимхана Яндарбиева международным террористом // NEWSru.com. 26.06.2003. <http://www.newsru.com/world/26jun2003/yandarbiev.html>.

<sup>3</sup> Басаев объявлен США особо опасным террористом // РИА Новости. 09.08.2003. <http://ria.ru/politics/20030809/417810.html>.

<sup>4</sup> Доклад Комиссара по правам человека о визите в Российскую Федерацию (Чечня и Ингушетия) с 10 по 16 февраля 2003 г. Страсбург. 4 марта 2003 г.

ность. Отношение к референдуму по проекту конституции и законам о выборах президента и депутатов парламента было, скорее, настроенно-благожелательным. Например, наблюдатели от Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ заявили, что референдум можно считать успешным в том случае, если это поспособствует политическому урегулированию и уменьшению разногласий между Москвой и чеченским народом. Они отметили настроение местных жителей, которые шли голосовать с надеждой на мир и стабильность<sup>1</sup>.

Однако отношение к выборам президента республики в октябре того же года было диаметрально противоположным. ОБСЕ отказалась присылать своих наблюдателей, заявив, что выборы недемократичны, а присутствие ее представителей сделает их легитимными<sup>2</sup>. Наблюдатели от Европейского союза, присутствовавшие на выборах, отмечали многочисленные нарушения не только избирательного, но и уголовного законодательства в ходе предвыборных кампаний и самого голосования, а цифру в 57% проголосовавших избирателей считали явно завышенной. Тем не менее сам факт проведенных выборов был признан первым проявлением демократии в Чечне за восемь лет<sup>3</sup>. В то же время легитимность вновь избранных чеченских властей в глазах западных демократий ставило под сомнение и то обстоятельство, что формально А. Масхадов так и не сложил с себя президентских полномочий.

В-третьих, международные организации критиковали процесс возвращения Чечни в российское правовое поле за то, что он был сопряжен с физическим уничтожением политической оппозиции, незаконными арестами и применением пыток. В Совете Европы звучали обвинения России в военных зачистках<sup>4</sup>, в исчезновениях и убийствах мирных жителей, в создании секретных тюрем<sup>5</sup>. Особенно много претензий было к военным формированиям премьер-

---

<sup>1</sup> OSCE's human rights office calls for sustained political process in Chechnya. <http://www.osce.org/odihr/elections/55160>.

<sup>2</sup> Малащенко А.В. Как выбирали в Чечне. М.: Московский центр Карнеги, 2006. С. 17.

<sup>3</sup> European Parliament Resolution on Chechnya after the Elections and Civil Society in Russia, Strasbourg, 19 January 2006.

<sup>4</sup> Рекомендация 2/2002 Комиссара по правам человека относительно ряда прав, которые должны обеспечиваться при аресте и предварительном заключении лиц в связи с так называемыми операциями по «зачистке» в Чеченской Республике Российской Федерации. Страсбург. 30 мая 2002.

<sup>5</sup> Доклад и резолюция ПАСЕ по Чечне от 25.01.2006.

министра Чечни Р. Кадырова<sup>1</sup>. Созданная система судебного и прокурорского надзора за действиями силовых структур в Чечне не соответствовала требованиям Совета Европы.

При этом следует отметить, что проблема несоблюдения прав человека в чеченском вопросе имеет еще один международный аспект – это вопрос о чеченской диаспоре в России, вне пределов Чечни. Преследования по «антропологическому» и этническому признаку стали нормой работы российских правоохранительных органов. И этот вопрос тоже активно обсуждался в западных демократиях<sup>2</sup>. Имели место и показательные акции европейских государств по предоставлению политического убежища некоторым видным деятелям чеченского сепаратистского движения. Самым громким было, безусловно, принятие Соединенным Королевством А. Закаева.

Гибель в 2005 г. А. Масхадова, с одной стороны, привела к очередной вспышке обвинений В. Путина, Р. Кадырова и А. Алханова в уничтожении «умеренных сепаратистов», с другой – открыла возможность для диалога западных стран с чеченскими властями: альтернативы, на которую прежде ссылались европейские правозащитники, не осталось. Р. Кадыров стал основной фигурой, которая олицетворяет для Европы образ современной Чечни. Однако образ этот рассматривается как весьма негативный: деспотический, недемократичный, не склонный к компромиссам и т. д. На данный момент Р. Кадыров включен во все западные санкционные списки.

Следует отметить, что, помимо попытки влияния на политическую составляющую процесса вхождения Чечни в правовое российское поле, западные демократии оказывали и помощь в восстановлении региона после практически полутора десятилетий военных действий. Так, Европейский союз только за 2005–2006 гг. предоставил Чечне гуманитарную помощь в размере 26 300 000 евро, что вывело программу поддержки республики на пятое место по значимости для ЕС в мире<sup>3</sup>. Однако нынешняя политическая конфронтация России и западных демократий, вызванная событиями в Украине, привела к замораживанию подобных проектов.

---

<sup>1</sup> Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his Visit to the Chechen Republic of the Russian Federation 25–26 FEBRUARY 2006.

<sup>2</sup> Доклад Комиссара по правам человека о визите в Российскую Федерацию (Чечня и Ингушетия) с 10 по 16 февраля 2003 г. Страсбург. 4 марта 2003 г.

<sup>3</sup> European Parliament Resolution on Chechnya after the Elections and Civil Society in Russia, Strasbourg, 19 January 2006.

## *Часть 3*

# **МИГРАЦИОННАЯ И ИНТЕГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

Миграция является одним из важных составных элементов современной жизни стран Европы. Она характеризуется наличием мобильности людей внутри одного государства, между странами и континентами. В одних случаях такое перемещение является добровольным и спланированным, в других – спонтанным и вынужденным. Международная миграция влечет за собой увеличение этнической гетерогенности населения, ставя на повестку дня вопрос о выстраивании конструктивного взаимодействия между иммигрантами и принимающими их обществами.

В странах Западной Европы долгое время господствовало представление о том, что мигранты – это временное явление, обусловленное актуальными потребностями экономики, природными бедствиями или политическими конфликтами. Считалось, что трудовые мигранты, когда в государствах их пребывания исчезнет потребность в дополнительной рабочей силе, вернуться в свои страны. Те, кто были вынуждены покинуть свои дома в результате природных или политических катастроф, вернуться в них, когда опасность минует. Однако реальность оказалась иной: иммигранты стали постоянными жителями (или долговременными обитателями) государств Европы, имеющими собственные запросы, нужды и интересы. Поэтому интеграция этих групп в принимающие общества стала насущным вопросом сначала для стран – членов Европейского союза (ЕС), а в последние два десятилетия – и для общеевропейских институтов.

Для Российской Федерации регулирование миграционных потоков и проблема интеграции иммигрантов являются относительно

новыми задачами, поскольку во времена СССР лишь немногие могли проникнуть за «железный занавес», а массовое перемещение граждан внутри Советского Союза контролировалось государством. Однако постсоветская Россия столкнулась сначала с вызовами массовой вынужденной миграции и этнической репатриации, а затем с необходимостью привлечения в страну трудовых мигрантов и зарубежных соотечественников для решения экономических и демографических проблем.

В этой части учебного пособия мы представим основные этапы формирования курса миграционной политики в постсоветской России, уделив перед этим внимание миграционным процессам и их регулированию в имперский и советский периоды. Помимо этого, в главе 3.1 отдельно будут рассмотрены становление политики в отношении соотечественников за рубежом, а также причины отсутствия в нашей стране системы государственных мер по интеграции иммигрантов. Мы продемонстрируем, что сами иммиграционные потоки в Российской Федерации и, как следствие этого, меры по их регулированию являются специфическими, что не позволяет рассматривать российский случай как частный пример общеевропейского миграционного ландшафта.

Невозможность сравнения российского случая со странами объединенной Европы обусловлена и тем, что иммиграционная политика Европейского союза уникальна. Внутри ЕС действуют два разных иммиграционных режима – для его государств-членов и для третьих стран. В главе 3.2 представлен генезис формирования обоих режимов, этапы институционального оформления общей иммиграционной политики, меры по регулированию нелегальной миграции и, конечно, анализ тех вызовов, с которыми Европейский союз столкнулся в 2015 г., и их последствий.

Существование внутри ЕС двух параллельных режимов привело к разделению иммигрантов на две категории – граждане Европейского союза и выходцы из третьих стран. Объем прав и возможностей для этих двух категорий существенно различается. В главе 3.3 представлены изначальные стратегии государств – членов ЕС в отношении иммигрантов, инициативы общеевропейских институтов по стимулированию интеграции выходцев из третьих стран, а также рассмотрена роль диаспор и стран исхода в интеграционном процессе.

## *Глава 3.1*

# **Миграционная политика России**

*Анна Прохорова  
Мария Ноженко*

Миграционная политика Российской Федерации как система государственных мер, направленных на регулирование миграционных процессов, во многом обусловлена двумя факторами: во-первых, природными условиями и, во-вторых, отсутствием длительного опыта регулирования миграционных потоков в условиях свободного перемещения граждан.

По площади Россия является самой крупной страной в мире, при этом плотность населения составляет всего 8,39 человека на квадратный километр. Самая высокая плотность населения в европейской части страны в целом и в Московском регионе в частности, а самая низкая – в Сибири и на Дальнем Востоке. Естественная убыль населения долгое время являлась весьма высокой и составила в 1992–2008 гг. около 12,6 млн человек. Иммиграция только частично компенсировала эту убыль. Демографический фактор временно потерял свой прежний вес в 2012 г., когда был зафиксирован почти нулевой показатель естественной убыли населения. Однако в 2019 г. проблема депопуляции опять стала острой. Помимо этого, на протяжении долгих лет Российская Федерация нуждалась в трудовых мигрантах, что также сказалось на формировании иммиграционных потоков.

В международном рейтинге стран по численности иммигрантов начиная с 1990 г. Россия уверенно удерживает второе место после США. В России в период с 1990-го по 2012 г. количество международных мигрантов колебалось между 10 и 12 млн человек<sup>1</sup>. Между-

---

<sup>1</sup> Рейтинг составляется отделом народонаселения ООН и опирается в основном на данные переписей населения. Это означает, что учитывается не количество въезжающих каждый год мигрантов, т. е. не потоки, а количество находящихся на территории на конец года, т. е. контингент. Кроме того, категория «международный мигрант» включает всех

народная миграция в России характеризуется в первую очередь иммиграционным потоком из бывших республик СССР и эмиграцией в экономически более развитые страны, такие, как Израиль, США, Германию и другие государства – члены Европейского союза. Нерегулируемая трудовая миграция рассматривалась в качестве одной из основных миграционных проблем в период с 2006-го по 2011 г. Большинство нерегулируемых трудовых мигрантов в России составляли выходцы из стран СНГ, прибывшие легально в Россию в рамках безвизового режима, но оставшиеся работать нелегально или нарушившие сроки пребывания в стране. Внутренняя миграция в России достаточно низкая и не затрагивала более 3% населения страны в 2000-е гг. Вектор внутренней миграции изменился в постсоветское время. Традиционно он был направлен с запада на восток, однако с середины 1980-х гг. он стал центробежным, а также ориентированным на запад и юг страны.

Постсоветская российская миграционная политика существенно менялась несколько раз и претерпела концептуальные изменения: будучи по большей части реактивной на протяжении первых 15 постсоветских лет, она постепенно начала приобретать черты последовательного политического курса.

### **Миграция и миграционная политика в Российской империи и СССР**

Основные черты миграции в России имеют глубокие исторические корни. Перемещения населения в царский/имперский (1547–1917 гг.) и советский (1918–1991 гг.) периоды заложили основы для постсоветской миграции, как внутренней, так и внешней. Большинство современных постоянных миграционных потоков состоят из представителей определенных этнических общностей (в том числе русских, немцев, финнов) как результат переселения, изменения границ или политики репатриации.

Территориальное расширение Российской империи можно разделить на три исторические фазы. Первая из них связана с завоеванием Сибири и Дальнего Востока на протяжении XVI–XVII вв. Рус-

---

тех, кто родился на территории другой страны, т. е. может охватывать также и нынешних граждан. Единая методология учета международных мигрантов позволяет сравнить страны по численности, а точнее, по контингенту международных мигрантов, однако скрывает особенности формирования этих контингентов, что является ключевым фактором в формируемой государством миграционной политике.

скоязычное население стало доминирующим на этих территориях к 1678 г. Второе расширение произошло в начале XVIII в., когда к Российской империи были присоединены территории современных Белоруссии и Балтийских стран, часть Польши и некоторые территории тогдашней Османской империи. Включение в состав империи территорий Северного Кавказа, Армении, Грузии, Азербайджана и части территорий Центральной Азии, произошедшее в XVIII–XIX вв., представляет собой последнюю из указанных фаз<sup>1</sup>. Одним из важных последствий территориальной экспансии являлось переселение русскоговорящего населения в новые географические области. Более того, во второй половине XIX в. государственные органы управления мотивировали крестьян перемещаться из европейской части страны в азиатскую<sup>2</sup>. Стратегическая цель такой программы переселения была обусловлена двумя факторами: во-первых, крепостным правом, ограничивавшим внутреннюю миграцию населения. Во-вторых, существовала потребность в развитии не только обширных плодородных территорий в центрально-европейской части России и вдоль Волги, но и новых регионов Сибири и Дальнего Востока.

Таким образом, миграционная политика в царский период служила инструментом территориального развития в условиях отсутствия возможности для свободной внутренней миграции. После отмены крепостного права наблюдалась активизация свободной внутренней миграции, что благотворно сказалось на интенсификации экономики, способствовало урбанизации, а также развитию сельского хозяйства.

Россия является, вероятно, первой страной в мире, учредившей уже в 1763 г. специальный государственный орган по управлению иммиграцией – Канцелярию опекуства иностранных граждан (иностранцев)<sup>3</sup>. Основной целью работы Канцелярии было содействие переселению жителей Западной Европы в Российскую империю. Помимо этого, были изданы манифесты «О свободном поселении иностранцев в России» (1762 и 1763 гг.) и Указ «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, селиться, где желают», регу-

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Heleniak T.* Migration of the Russian Diaspora after the Breakup of the Soviet Union // *Journal of International Affairs*. 2004. Vol. 57. No. 2. P. 99–116.

<sup>2</sup> *Ivakhnyuk I.* The Russian Migration Policy and its Impact on Human Development: The historical Perspective // *Human Development Research Paper 2009/14*. UNDP, 2009. P. 4–5.

<sup>3</sup> *Ivakhnyuk I.* *Op. cit.* P. 4; *Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л.* Миграционная политика России: история и современность. М.: Эконом-Информ, 2016. С. 10.



лирующие иммиграцию<sup>1</sup>. В результате такой политики тысячи иммигрантов – преимущественно квалифицированных (например, ученые, профессора, военные, инженеры, архитекторы и предприниматели) – обосновались в России. Большинство этих переселенцев являлись этническими немцами и голландцами. Так, согласно историческим данным, порядка 1,8 млн немцев проживали на территории Российской империи к концу XIX в.<sup>2</sup>

Свободная внутренняя миграция, ставшая возможной после отмены крепостного права, активизировалась в связи с началом масштабных строительных проектов, одним из которых являлась прокладка Сибирской железной дороги. Из специально созданного фонда выплачивались пособия и ссуды для переселенцев, а также возводились «инфраструктурные» объекты – церкви и школы<sup>3</sup>. В конце XIX в. государство старалось также стимулировать миграцию на Дальний Восток посредством освобождения переселенцев от разного рода пошлин и повинностей (например, рекрутской). Переселение в этот регион было продиктовано в первую очередь политическими, а не экономическими интересами<sup>4</sup>. Таким образом, внутренняя миграция имела определенный вектор: она осуществлялась преимущественно с запада на восток и в азиатскую часть империи.

В первые годы XX в. государство стремилось не просто активизировать, но и системно регулировать внутреннюю миграцию. Были приняты несколько нормативных актов, а также создан специальный орган – Переселенческое управление. Основным механизмом стимулирования миграции из густонаселенных районов на малонаселенные территории являлись различные государственные ссуды, выдаваемые на льготных условиях<sup>5</sup>. В результате, в период с 1896-го по 1913 г. переселились около 5 млн человек<sup>6</sup>.

К началу XX в. сложилась тенденция активных перемещений между не только странами, но и континентами. После Первой мировой войны в Европе были массово введены паспорта как необходимые документы для идентификации личности при пересечении государственных границ. В этот же период Лигой Наций были созданы и первые документы для беженцев без гражданства, так называемые

---

<sup>1</sup> Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Указ. соч. С. 8–9.

<sup>2</sup> Ivaikhnyuk I. Op. cit. P. 4.

<sup>3</sup> Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Указ. соч. С. 16–17.

<sup>4</sup> Там же. С. 17–18.

<sup>5</sup> Там же. С. 21–28.

<sup>6</sup> Там же. С. 37.

«нансеновские» паспорта<sup>1</sup>. Их появление стало следствием массовой миграции из советской России после революции и Гражданской войны. Так, эмиграция из РСФСР, по разным оценкам, составляла от 1,5 до 3 млн человек<sup>2</sup>. При этом далеко не вся эмиграция являлась просто вынужденной, т. е. когда решение покинуть страну принималось под давлением обстоятельств. Известны факты принудительной депортации за границу или ссылки. Осенью 1922 г. два «философских парохода» доставили из Петрограда в Германию около 50 выдающихся российских гуманитариев вместе с членами их семей – всего около 115 человек. Это был первый в советской истории пример относительно массовой международной принудительной миграции<sup>3</sup>. В то же время вплоть до начала Второй мировой войны внешняя миграция из и в СССР практически полностью была остановлена.

Советский период характеризуется двумя противоречащими друг другу тенденциями во внутренней миграции: ограничением свободы передвижения посредством введения института прописки, с одной стороны, и массовыми добровольными и насильственными перемещениями населения – с другой. Принцип тотального государственного контроля над миграцией, нашедший свое отражение в учреждении института прописки, стал следствием опыта массовых неконтролируемых перемещений населения во время революций 1917 г. и Гражданской войны. Так, уже в 1925 г. был принят декрет «О прописке граждан в городских поселениях», а в конце 1932 г. была учреждена единая паспортная система с обязательной пропиской. Всем гражданам государства, проживавшим в городах, рабочих поселках, а также работавшим на транспорте, в совхозах и на новостройках, было предписано иметь паспорта. В то же время крестьяне паспортов не имели<sup>4</sup>.

Идею добровольной, но жестко регулируемой миграции населения внутри СССР заложила индустриализация. Специальная система трудового рекрутинга была учреждена в годы первой пятилетки с целью индустриального развития регионов страны. В результате этой политики около 28,7 млн советских граждан изменили место

---

<sup>1</sup> Goldin I., Cameron G., Balarajan M. Exceptional People. How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future. Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2011. P. 76.

<sup>2</sup> Полян П. Не по своей воле. История и география принудительных миграций в СССР. М.: О.Г.И., 2001. <http://www.memo.ru/history/deport/index.htm>.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Указ. соч. С. 51.

своего жительства в течение 1930-х гг.<sup>1</sup> В этот период государство поощряло перемещение в первую очередь квалифицированных кадров, создав материальное стимулирование для заселения новых районов<sup>2</sup>. Начиная с 1920-х гг. в СССР стала практиковаться дифференциация льгот по территориальному признаку, в зависимости от отнесения той или иной территории вселения на «обжитую», «полуобжитую» или «необжитую»<sup>3</sup>.

Насильственное переселение (депортация) являлось частью советской тоталитарной политики, инструментом политических репрессий. Первыми жертвами насильственного переселения стали зажиточные крестьяне («кулаки»), которые были депортированы в слабо развитые северные районы<sup>4</sup>. Количество насильственно переселенных крестьян, по оценкам исследователей, варьируется от 1,2 млн до 2 млн человек<sup>5</sup>. В период с 1940-го по 1959 г. советские власти использовали насильственное переселение как наказание граждан, считавшихся «нелояльными». Например, многие жители советской Прибалтики и Западной Украины подверглись такому наказанию. В то же время не только отдельные граждане, но и целые этнические общности рассматривались как «нелояльные»: например, этнические немцы после начала войны с Третьим рейхом в 1941 г., крымские татары, чеченцы, ингуши и др.<sup>6</sup> В результате такой политики многие советские граждане были вынуждены жить вдали от мест своего «исторического» проживания – в Сибири, Средней Азии и Казахстане.

В послевоенный период основным механизмом мотивирования населения переезжать на Север, в Сибирь и на Дальний Восток являлось экономическое стимулирование. Были введены специальные районные коэффициенты к заработной плате, размер которых зависел от условий проживания (климат, удаленность и т. д.). Чем тяжелее были условия, тем выше был коэффициент<sup>7</sup>. Еще одним способом организации внутренней миграции являлся организованный набор рабочих на предприятия. Предприятия набирали сотрудников, создавая для них условия труда и проживания, а также выплачивая

<sup>1</sup> Ivakhnyuk I. Op. cit. P. 8.

<sup>2</sup> Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Указ. соч. С. 44.

<sup>3</sup> Там же. С. 46.

<sup>4</sup> Ivakhnyuk I. Op. cit. P. 8.

<sup>5</sup> Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Указ. соч. С. 50.

<sup>6</sup> Подробнее об этнических депортациях см. в главе 1.2.

<sup>7</sup> Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Указ. соч. С. 54.

единовременные пособия для переезда. За период с 1951-го по 1970 г. по такому набору на предприятия СССР было направлено 5,6 млн человек<sup>1</sup>.

В поздний советский период широкое распространение получило и так называемое распределение – обязательная временная (обычно в течение трех-четырёх лет) работа выпускников советских вузов на предприятиях в различных частях страны. Некоторые выпускники возвращались в свои родные места после окончания обязательного срока работы на предприятиях, куда их распределили, но многие из них продолжали и дальше жить и работать в новом для себя регионе. Выпускники вузов могли быть распределены в другие союзные республики: например, выпускники из РСФСР направлялись в Украину или Эстонию. Внутренняя миграция в поздний советский период была преимущественно добровольной, однако она жестко контролировалась властями. В 1980-х гг. около 15 млн граждан ежегодно меняли место своего жительства внутри СССР<sup>2</sup>.

В поздний советский период добровольное или нерегулируемое перемещение граждан внутри СССР было ограничено уже упоминавшейся системой регистрации по месту жительства (так называемой «пропиской»). Проживать без прописки на территории СССР запрещалось. В 1991 г. Комитет конституционного надзора СССР признал, что прописка, ограничивающая право граждан на выбор местожительства, противоречит международным нормам<sup>3</sup>. Для устранения существовавших барьеров было решено заменить разрешительный институт прописки регистрационным, что произошло в 1993 г. посредством принятия специального закона<sup>4</sup>. Однако государственные органы как СССР, так и постсоветской России не приняли необходимых мер для действительной отмены института прописки.

Международная миграция в СССР была сильно ограниченной. В период холодной войны миграция между государствами Восточного блока и странами Западной Европы и Северной Америки была

---

<sup>1</sup> Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Указ. соч. С. 56.

<sup>2</sup> Russia: A Country Study / G.E. Curtis (ed.). Washington: GPO for the Library of Congress, 1998.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / В.А. Четвернин (ред.). М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997. [https://www.booksite.ru/fulltext/kon/sti/tuc/konstituciya\\_rf/](https://www.booksite.ru/fulltext/kon/sti/tuc/konstituciya_rf/).

<sup>4</sup> Закон РФ N 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25.06.1993.

практически невозможной. Советские граждане должны были получать выездные визы для поездки за рубеж. В это время существовали лишь ограниченные и жестко регулируемые каналы внешней миграции, например выезды из и въезды в СССР для работы в значимых политико-экономических проектах или для обучения. Однако существовала миграция с социалистическими государствами, например Китаем, Монголией, КНДР, Кубой и Вьетнамом. Миграционные потоки связывали СССР и с рядом лояльных советскому режиму стран, таких, как Индия, Египет, Сирия, Ирак и др. Советский Союз также принимал у себя определенное количество трудящихся-мигрантов в рамках программ Совета Экономической Взаимопомощи (СЭВ) по контрактам с иностранными фирмами. Нелегальная миграция эффективно пресекалась посредством высокоразвитой системы безопасности и пограничного контроля.

В конце 1980-х гг., в период перестройки, произошли изменения в регулировании трудовой миграции. В общей сложности из СССР в период 1988–1990 гг. выбыло около 800 тыс. человек<sup>1</sup>. В 1991 г. был принят Закон СССР «О порядке выезда из Союза Советских Социалистических Республик и въезда в Союз Советских Социалистических Республик граждан СССР», позволявший каждому гражданину свободно выезжать и работать за рубежом.

Одним из результатов сначала имперской, а затем и советской политики регулирования миграционных потоков стало то, что население различных частей страны не было гомогенным. Этнические русские проживали во всех советских республиках, однако их численность в них варьировалась от 2,3% в Армении<sup>2</sup> до 38% в Казахстане<sup>3</sup>. В основном этнические русские проживали в городах, где был доступ к культуре и образованию на их родном языке, а также имелись неплохие рабочие вакансии. Русские являлись доминирующей по численности этнической общностью в СССР<sup>4</sup>, а русский язык считался языком «межнационального общения». В 1990 г. был принят Закон «О языках народов СССР», в котором за русским язы-

---

<sup>1</sup> Денисенко М., Чудиновских О. Миграции между странами СНГ // Демоскоп Weekly. 2012. № 533–534. [http://www.demoscope.ru/weekly/2012/0533/analit04.php#\\_FNR\\_9](http://www.demoscope.ru/weekly/2012/0533/analit04.php#_FNR_9).

<sup>2</sup> Данные переписи населения 1979 г. Согласно переписи 1989 г., численность этнических русских в республике (после начала конфликта вокруг Нагорного Карабаха и катастрофического землетрясения 1998 г.) сократилась до 1,6%.

<sup>3</sup> Данные последней советской переписи населения 1989 г.

<sup>4</sup> По данным переписи населения 1989 г., в СССР проживали более 145 млн этнических русских.

ком был закреплён статус официального языка Советского Союза<sup>1</sup>. В связи с этим представители этого этноса зачастую чувствовали себя достаточно комфортно, проживая за пределами РСФСР, рассматривая в качестве «своей» всю территорию Советского Союза. Популярная в 1970-х гг. песня очень хорошо иллюстрирует это восприятие территории этническими русскими: «Мой адрес не дом и не улица, мой адрес – Советский Союз».

В то же время представители других этнических общностей проживали в традиционно «русских» регионах. Согласно последней советской переписи населения 1989 г., украинцы и белорусы были вторым и третьим по численности этносами, чьи представители постоянно проживали в РСФСР. Молдаване селились преимущественно в Центральной России. Эстонцы, латыши и литовцы населяли Северо-запад России и Сибирь<sup>2</sup>. Армяне, азербайджанцы и грузины проживали, как правило, в городах республиканского подчинения – Москве и Ленинграде, а также в южных регионах. Казахи населяли приграничные с Казахстаном регионы РСФСР – Курганскую, Астраханскую и Оренбургскую области<sup>3</sup>.

## **Миграционные потоки в постсоветской России**

Распад Советского Союза повлек за собой принципиальное изменение миграционной ситуации. Во-первых, в результате образования 15 независимых государств многие прежние внутренние мигранты превратились в международных. Так, если раньше перемещение населения между союзными республиками считалось внутренней миграцией, то теперь оно же стало миграцией внешней. Во-вторых, изменился вектор внутренней миграции: из перемещений на север и восток страны она стала центростремительной. В-третьих, падение «железного занавеса» привело к миграционному обмену не только с ближним, но и дальним зарубежьем.

Россия является принимающим мигрантов государством, в которое на постоянное или временное место жительства приезжают лю-

---

<sup>1</sup> Мечковская Н.Б. Статус и функции русского языка в последних советских законах о языке // *Russian Linguistics*. 1992. Vol. 16. No. 1. P. 79.

<sup>2</sup> Проживание этнических эстонцев, латышей и литовцев в этих регионах преимущественно было следствием насильственного переселения населения в результате аннексии Советским Союзом стран Балтии в 1940 г.

<sup>3</sup> Всесоюзная перепись населения 1979 года. Национальный состав населения по регионам. [http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus\\_nac\\_79.php?reg](http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus_nac_79.php?reg).

ди более чем из ста стран мира. Миграционный поток из ближнего зарубежья является доминирующим и растущим, в то время как поток мигрантов из основных стран-доноров «дальнего зарубежья» (Китай, Турция и Вьетнам) сокращается<sup>1</sup>. Все бывшие советские республики, за исключением Беларуси, являются донорами для России. Самой важной с этой точки зрения страной долгое время был Казахстан, из которого в Российскую Федерацию с 1989-го по 2007 г. эмигрировало около 1,9 млн человек. Примерно такое же число мигрантов прибыло из стран Средней Азии за указанный период. Закавказье является третьим по значимости миграционным ресурсом. Из этого региона с 1989-го по 2007 г. в Россию мигрировало около 1,1 млн человек<sup>2</sup>. С 2006 г. структура миграционного потока в Россию несколько изменилась: Казахстан уступил позицию главного миграционного донора странам Средней Азии.

В 2008 г. миграционный прирост наблюдался в половине субъектов Российской Федерации. Согласно данным Института демографии Государственного университета – Высшей школы экономики, самый большой миграционный прирост был в столичном регионе – около 75 тыс. человек, среди которых примерно 55 тыс. пришлось на Москву. Санкт-Петербург и Краснодарский край также являлись важными принимающими мигрантов регионами<sup>3</sup>. Однако в связи с тем, что значительное число мигрантов не были зарегистрированы, эти официальные данные не отражают всю картину миграционного прироста. Существенный всплеск иммиграции произошел в 2014–2015 гг. в связи с ситуацией в Украине.

Внутренняя миграция в постсоветской России существенно уступает международной. Согласно официальным статистическим данным, только 1,4% населения сменили место своего постоянного жительства в 2007 г., из них менее половины пересекли при этом границы своего региона<sup>4</sup>. На протяжении первых двух постсоветских десятилетий основным центром притяжения мигрантов являлся столичный регион (Москва и Московская область): прирост числен-

---

<sup>1</sup> *Russia Facing Demographic Challenges*. National Human Development Report. Russian Federation. UNDP, 2008. P. 96.

<sup>2</sup> Согласно данным ФМС, а также *Rybakovsky L., Ryazantsev S.* International Migration in the Russian Federation. UN, 2005.

<sup>3</sup> *Щербакова Е.* Естественный прирост населения зафиксирован в 21 субъекте федерации, миграционный прирост – в 48 // Демоскоп Weekly. 2009. № 367–368. <http://demoscope.ru/weekly/2009/0367/barom03.php>.

<sup>4</sup> *Ivakhnyuk I.* Op. cit. P. 17.

ности населения за счет внутренней миграции составил здесь в период с 2001-го по 2010 г. 1890 тыс., а за 2011–2012 гг. – 305 тыс. человек. Второе место занимали Санкт-Петербург и Ленинградская область, в которых миграционный прирост в 2000-х гг. составил 700 тыс. человек, а в 2011–2012 гг. – 101 тыс. человек. Замыкал «тройку лидеров» Краснодарский край, где за обозначенные периоды прирост населения за счет внутренней миграции был 500 тыс. и 54 тыс. человек соответственно<sup>1</sup>. В 2014 г. лидером по миграционному приросту стала Московская область (примерно 68 тыс. человек), второе место занял Санкт-Петербург (более 23 тыс.), затем следовали Москва (примерно 22 тыс.), Краснодарский край (около 21 тыс.) и Калининградская область (почти 15 тыс.)<sup>2</sup>.

В целом, эти тенденции, с небольшой корректировкой, сохраняются и сейчас – только теперь в лидерах не Санкт-Петербург, а Ленинградская область. Так, в первом полугодии 2019 г. наибольший миграционный прирост за счет внутренней миграции наблюдался в Московской области (31,7 тыс. человек). На втором месте была Ленинградская (прирост за счет внутренней миграции – 17,5 тыс. человек), на третьем месте – Москва (14,5 тыс. человек), за ней следовал Краснодарский край (9,5 тыс. человек)<sup>3</sup>. В то же время 63 субъекта РФ за указанный период утратили часть своего населения в миграционном обмене с другими российскими регионами<sup>4</sup>.

Как уже было отмечено, в царский/имперский и советский периоды существенное количество людей переместились (добровольно или вынужденно) из Центральной России в северные регионы, Сибирь и на Дальний Восток. Однако вектор миграции существенно изменился во второй половине 1980-х гг., когда доминирующими для внутренней миграции стали западное и южное направления. В постсоветской России перемещение с востока страны на запад интенсифицировалось<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Флоринская Ю.Ф. и др. Внутренняя миграция и российский рынок труда // Демоскоп Weekly. 2015. № 643–644. <http://www.demoscope.ru/weekly/2015/0643/analit01.php>.

<sup>2</sup> Миграция населения в России в 2014 г. <http://zagrandok.ru/vyezd/migraciya/migraciya-naseleniya-v-rossii-v-2014-godu.html>.

<sup>3</sup> Щербакова Е. Миграция в России. Итоги первого полугодия 2019 г. // Демоскоп Weekly. 2019. № 827–828. <http://www.demoscope.ru/weekly/2019/0827/barom04.php>.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Ivakhnyuk I. Op. cit. P. 23–24.



Миграция с Дальнего Востока и из Сибири в центрально-европейскую часть России стала существенно расти в 1991 г.<sup>1</sup> В целом российский Дальний Восток в период с 1992-го по 2016 г. потерял 1,49 млн человек, т. е. примерно четверть от численности своего нынешнего населения<sup>2</sup>. Население северных регионов РСФСР, Сибири и Дальнего Востока состояло во многом из мигрантов, поменявших (в ряде случаев – временно) место своего жительства<sup>3</sup>. Поколения мигрантов сменяли здесь друг друга: на место вышедших на пенсию и вернувшихся в европейскую часть людей приезжали новые мигранты.

После того как регулируемая государством система льгот перестала действовать в прежнем объеме, приток новых мигрантов на смену старым существенно оскудел. При этом, как отмечают исследователи, все государственные программы, целью которых являлось изменение миграционной ситуации на Дальнем Востоке, не принесли результатов<sup>4</sup>. В то же время в последние годы ситуация стала меняться в лучшую сторону: если в 2010 г. на 100 уехавших из Дальневосточного федерального округа приходилось 38 прибывших, то в 2016 г. прибывших было уже 69 человек<sup>5</sup>.

В первое постсоветское десятилетие убыль населения на Дальнем Востоке и в Сибири рассматривалась не только как демографическая, но и как геополитическая проблема. Так, в 1990-х гг. в российских средствах массовой информации широко обсуждался вопрос мигрантов из Китая, преимущественно прибывавших в регионы Дальнего Востока<sup>6</sup>. Представители националистических сил считали, что «миллионы» выходцев из Китая «оккупируют» российские территории для установления на них своего господства. Приток мигрантов из Китая сочетался со значительным от-

---

<sup>1</sup> Рязанцев С. Внутророссийская миграция населения: тенденции и социально-экономические последствия // Вопросы экономики. 2005. № 7. С. 39.

<sup>2</sup> Мотрич Е.Л., Изотов Д.А. Современные тенденции и проблемы миграции в приграничном регионе России: Дальний Восток // Проблемы прогнозирования. 2018. № 3. С. 29.

<sup>3</sup> Романов И.А. Особенности государственного регулирования миграции на Дальнем Востоке // Социологические исследования. 2004. № 11. С. 53.

<sup>4</sup> Мотрич Е.Л., Изотов Д.А. Указ. соч. С. 36.

<sup>5</sup> Там же. С. 30.

<sup>6</sup> Например, в российских СМИ в 1993–1995 гг. было опубликовано 150 статей о «китайской угрозе». См.: Алексеев М. Восприятие масштабов миграции в России: этнорегиональное измерение и психология цифр // Вестник общественного мнения. 2006. № 4. С. 44–54.

током населения из Сибири и Дальнего Востока, что только усиливало волнения и позволяло ряду политиков и общественных деятелей говорить о том, что Россия «теряет» свою азиатскую часть. Согласно одному из опросов общественного мнения, проведенному в 1998 г. в Приморском крае, почти 50% респондентов видели в миграции из Китая угрозу территориальной целостности страны. Другой опрос показал, что россияне в 885 раз преувеличивали численность мигрантов из Китая<sup>1</sup>.

В реальности число китайских граждан в приграничных российско-китайских регионах было относительно небольшим. Например, мигранты из Китая составляли всего 1,1% населения Приморского края в 1996–1998 гг., а их число в Хабаровске и Владивостоке было не более 10 тыс. человек в 1999 г.<sup>2</sup> Более того, российские граждане были активнее китайских при пересечении общей границы в середине 1990-х гг.<sup>3</sup> Сейчас угроза «китайской экспансии» больше не является предметом широкого обсуждения в средствах массовой информации, однако алармистские настроения все еще можно обнаружить в риторике некоторых политиков. В то же время официальная позиция властей была однозначно представлена министром иностранных дел С. Лавровым в интервью газете «Аргументы и факты» в июле 2019 г. Глава МИД заявил, что «попытки раскручивать миф о „китайской угрозе“ – дело рук тех, кому доставляет беспокойство конструктивное развитие российско-китайских связей»<sup>4</sup>.

Международная миграция в постсоветской России представлена в первую очередь этнической репатриацией и трудовой миграцией. Последний тип миграции на протяжении 2000-х гг. во многом был связан с не регулируемым государством миграционными потоками. Так, многие трудовые мигранты из стран СНГ, с которыми у России существует безвизовый режим, легально въезжали в Российскую Федерацию, однако их работа являлась полу- или нелегальной. Согласно докладу Всемирного банка, количество иностранных граждан, подпадающих под категорию «нерегулируемые мигранты», на-

---

<sup>1</sup> Алексеев М. Указ. соч. С. 47–48.

<sup>2</sup> Миграция и безопасность в России / Г. Витковская, С. Панарин (ред.). М.: Центр Карнеги, 2000. С. 208.

<sup>3</sup> Там же. С. 207.

<sup>4</sup> Лавров развеял миф о «китайской угрозе» для России // ТАСС. Официальный сайт. 17.07.2019. <https://tass.ru/politika/6671022>.

считывало в 2000 г. 1,3–1,5 млн человек<sup>1</sup>. По мнению некоторых экспертов, это число равнялось примерно 3,7 млн в 2008 г.<sup>2</sup> Федеральная миграционная служба России оценивала количество таких мигрантов в 5 млн.<sup>3</sup> Такая высокая численность нерегулируемых мигрантов была обусловлена в том числе и достаточно сложной системой обязательной регистрации мигрантов, которая была упрощена только в 2006 г.

Другую группу «нерегулируемых» мигрантов составляли выходцы из Афганистана, Китая, Анголы, Пакистана, Индии, Шри-Ланки, Турции, Эфиопии и других стран. Они использовали Россию как страну транзита для эмиграции в государства Западной Европы, однако часть из них «застривала» в России. Число таких мигрантов в середине 2000-х гг. оценивалось примерно в 1,5 млн человек<sup>4</sup>. Многие из них оказались в статусе «нерегулируемых» мигрантов в связи со сложностью получения в России статуса беженца или лица, ищущего убежище.

В конце 1992 г. Россия присоединилась к Конвенции ООН «О статусе беженцев», а через несколько месяцев (февраль 1993 г.) был принят Федеральный закон «О беженцах». Тем не менее политика в сфере регулирования вынужденной миграции является в России слабо развитой, и статус беженца или лица, ищущего убежище, получает небольшое число просителей. Например, в 1996 г. 4 840 человек подали прошение о признании их лицами, ищущими убежище, и только 78 получили гарантированный Конвенцией ООН статус<sup>5</sup>. Ситуация стала меняться к середине 2000-х гг.: согласно данным ФМС, статус беженца получили 802 человека в период с 2004 г. по 1 мая 2009 г. и 4 195 человек за указанный период получили статус лица, ищущего убежища.

В целом, до 2014 г. число лиц, получивших временное убежище в России, было менее 4 тыс. человек. Однако их количество резко возросло в связи с событиями в Украине. Так, на 1 июля 2018 г. та-

---

<sup>1</sup> Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union / A. Mansoor, B. Quillin (eds.). The World Bank, 2006. P. 104.

<sup>2</sup> *Рязанцев С.* Трудовая миграция в России в условиях интеграции в ЕврАзЭС // Вопросы экономики. 2008. № 6. С. 73.

<sup>3</sup> *Фадеечева М.А.* Миграционная политика и миграция в России: «вызовы» или «угрозы»? // Политэкс. 2008. Т. 4. № 3. С. 169.

<sup>4</sup> *Ivakhnyuk I.* Op. cit. P. 22.

<sup>5</sup> По данным Агентства ООН по делам беженцев. <http://www.unhcr.org/4641bebd11.html>.

кой статус имели уже 103,7 тыс. человек. Более 98% из них составляли иммигранты из Украины, около 1% – из Сирии и 0,4% – из Афганистана<sup>1</sup>. Численность беженцев в середине 2019 г. составила 522 человека. За первое полугодие 2019 г. статус беженцев получили 11 человек<sup>2</sup>.

### *Этническая репатриация*

После распада СССР около 27 млн человек, чьим родным языком был русский, оказались за пределами России, проживая в бывших союзных республиках. Из них примерно 25 млн этнических русских. Положение этой существенной части населения бывшего СССР в новых суверенных государствах зависело как от «наследия прошлого», так и от ряда структурных факторов. К первым относятся традиционно сложившиеся взаимоотношения между представителями «титულных» и «нетитулных»<sup>3</sup> этнических общностей, количество русскоязычного населения в новых государствах, а также степень владения его представителями языком «титулной» национальности. Ко второму – законодательное регулирование вопроса о гражданстве, национальная и миграционная политики бывших союзных республик, включая и саму Российскую Федерацию. При этом в ряде случаев можно констатировать наличие тесной взаимосвязи между «наследием прошлого» и структурными факторами: так, первое отчасти может определять второе.

Традиционно сложившиеся отношения между русскоязычным населением и представителями «титулных» этносов в одних случаях являлись препятствием, а в других, напротив, подспорьем на пути интеграции первых в новое политическое сообщество. Подспорьем они служили там, где в советское время не существовало напряженности между представителями обеих групп, где ни один из этносов не воспринимал себя в качестве носителей более высокой или же принципиально отличной культуры, а межэтнические браки не были

---

<sup>1</sup> Шербакова Е. Миграция в России. Итоги первого полугодия 2018 г. // Демоскоп Weekly. 2018. № 783–784. С. 22.

<sup>2</sup> Шербакова Е. Миграция в России. Итоги первого полугодия 2019 г. // Демоскоп Weekly. 2019. № 827–828. <http://www.demoscope.ru/weekly/2019/0827/barom04.php>.

<sup>3</sup> В советской системе этнического федерализма к титульным национальностям были отнесены те, которые «дали название» национально-территориальным образованиям – союзным или автономным республикам, а также автономным областям и округам. После распада СССР «титулные национальности» в подавляющем большинстве бывших союзных республик приобрели статус государствообразующих этносов. Подробнее об этом см. во введении, а также в главе 1.2.

редкостью. Иная ситуация сложилась в тех республиках, где и во времена СССР наблюдалась определенная социально-культурная изолированность обеих групп.

Количество русскоязычного населения в постсоветских государствах также может быть как позитивным, так и негативным фактором интеграции. При этом следует отметить, что не существует однозначной корреляции между численностью и социально-политическим статусом. Так, в ряде государств русскоязычные, составляющие существенную долю населения, воспринимались представителями «титовых» этносов в качестве конкурентов. В связи с этим их интеграция на начальном этапе постсоветского государственного строительства (или на этапе восстановления государственности) была существенно затруднена. Примерами этому могут служить Эстония и Латвия, где были созданы законодательные механизмы ограничения участия в политической, экономической и социальной сферах для большей части русскоязычного населения. Напротив, в ряде государств этот же фактор оказал позитивное влияние на положение данной группы. Например, в Украине победа на национальных выборах неоднократно зависела от привлечения политиками на свою сторону русскоязычного электората<sup>1</sup>.

Органы власти Российской Федерации в течение почти всего первого постсоветского десятилетия не имели четкой политики в отношении «соотечественников за рубежом», под которыми в первую очередь понималось именно русскоязычное население бывших союзных республик. Во многом вся «поддержка» сводилась лишь к декларациям, выразившим озабоченность политических акторов положением русскоязычного населения в ближнем зарубежье<sup>2</sup>. В связи с этим миграция части русскоязычного населения бывших союзных республик в Российскую Федерацию отчасти являлась решением указанных проблем.

В 1992–1999 гг. в Россию из стран СНГ и Балтии на постоянное место жительства переехали более 2,6 млн этнических русских, а миграционный «пик» пришелся на 1994 г.<sup>3</sup> С 1989-го по 2000 г. доля

---

<sup>1</sup> Показательной в данном случае является, например, победа Л. Кучмы на президентских выборах 1994 г.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: *Nozhenko M. Motherland is Calling You! Motives Behind and Prospects for the New Russian Policy on Compatriots Abroad // Lithuanian Foreign Policy Review. 2006. No. 18. P. 83–99.*

<sup>3</sup> *Вавилова В.В. и др. Русские меньшинства в странах постсоветского пространства: факторы политизации. Аналитический доклад. Пермь, 2013. С. 11.*

русских среди мигрантов, прибывших в Российскую Федерацию из бывших союзных республик, была в среднем 59%. При этом наблюдались существенные различия в этнических составах мигрантов из стран постсоветского пространства: например, русские составляли 70% переехавших из Казахстана и 38% мигрантов из Грузии<sup>1</sup>. Возвратная миграция в Россию достаточно активно продолжалась до середины 2000-х гг. В целом, две трети всех иммигрантов в 1998–2007 гг. составляли этнические русские и примерно 12% из всех мигрировавших в этот период в Россию являлись представителями этносов, традиционно проживающих в России (преимущественно татары)<sup>2</sup>.

При этом следует отметить и еще одно направление этнической репатриации: территорию России покидали и представители тех общностей, чьи «материнские» государства оказались теперь «ближнем зарубежьем». В период распада СССР и сразу после него потоки репатриантов были существенным. Однако они значительно уменьшились к середине 2000-х гг. Так, если в 1989 г. из РСФСР в другие союзные республики выехали 690 тыс. человек, то в 2004 г. из России в ближнее зарубежье мигрировали 40 тыс. человек. Эксперты отмечали две основные причины снижения численности эмигрантов: существенное снижение потенциала этнической репатриации, а также экономические и политические изменения в бывших союзных республиках<sup>3</sup>.

Реализуемые Германией, Израилем и Грецией собственные программы этнической репатриации также способствовали эмиграции этнических немцев, евреев и греков. Например, пик миграции из России в Германию пришелся на 1995 г. (около 80 тыс. человек)<sup>4</sup>. Относительное оскудение эмиграционного потенциала, а также ужесточение миграционной политики Германии значительно снизили этот миграционный поток в 2000-х гг. Этническая репатриация в Израиль существенно зависела от социально-экономической и политической ситуации в обеих странах. В условиях экономического кризиса 1998 г. поток эмигрантов из России удвоился, однако во время усиления напряженности между Израилем и Палестиной он сократился на 75%<sup>5</sup>. В 2007 г. из России в Израиль эмигрировало около 1,2 тыс. человек<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Указ. соч. С. 74–75.

<sup>2</sup> *Russia Facing ...* P. 92.

<sup>3</sup> *Rybakovsky L., Ryzantsev S.* Op. cit. P. 6.

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 10.

<sup>5</sup> Согласно данным ФМС.

<sup>6</sup> Там же.

### Трудовая миграция

В трудовой миграции в постсоветской России можно выделить несколько потоков. Одни из них на данный момент практически потеряли свою актуальность. Другие, напротив, приобрели особое значение в течение последних 20 лет. Для первого постсоветского десятилетия актуальной являлась так называемая «челночная миграция». Разрушение плановой экономики привело, во-первых, к росту безработицы и существенному понижению профессионального статуса значительной части российских граждан. Например, многие из тех, кто прежде работал в оборонной промышленности или в научно-исследовательских институтах, были вынуждены искать для себя новые места работы. Однако переход к рыночной экономике, который был сопряжен с большими трудностями, не способствовал появлению новых перспективных рабочих мест. В результате существенная часть российских граждан была вовлечена в специфический бизнес – регулярные коммерческие поездки в другие страны (преимущественно в Польшу, Турцию и Китай) с целью приобретения там потребительских товаров для продажи в России. Таких предпринимателей называли «челноками». Впоследствии многие из них основали свой малый или средний бизнес<sup>1</sup>. Этот тип миграции был широко распространен в первой половине 1990-х гг. и практически сошел на нет к началу 2000-х гг.

Еще одним актуальным для первого постсоветского десятилетия типом международной миграции стал выезд за рубеж высококвалифицированных кадров, получивший название «утечка мозгов». В основном специалисты высокого уровня эмигрировали в США, Норвегию и Германию. В 1993 г. каждый пятый эмигрант из России имел высшее образование. Указанная тенденция сохранялась и на протяжении 2000-х гг. Например, в 2005 г. насчитывалось порядка 30 тыс. российских ученых, работающих за рубежом<sup>2</sup>. При этом несколько изменилась и география стран, куда эмигрируют высококвалифицированные кадры из России. Теперь они в большей степени ориентированы на Соединенное Королевство, Германию, Грецию, Нидерланды и Кипр<sup>3</sup>.

Во второй половине 1990-х гг. актуальной для страны стала нехватка неквалифицированной рабочей силы при одновременном

---

<sup>1</sup> Ivakhnyuk I. Op. cit. P. 17.

<sup>2</sup> Rybakovsky L., Ryazantsev S. Op. cit. P. 12.

<sup>3</sup> Ibid. P. 16.

спросе на высококвалифицированные кадры и специалистов в новых технологиях. Восстановление российской экономики, так же как и сокращение трудоспособного населения, повлияли на изменение структуры рынка труда. Несмотря на то что в Российской Федерации на протяжении всех 2000-х гг. насущной являлась проблема безработицы, страна нуждалась и в рабочей силе. Существовал целый спектр «непрестижных», с точки зрения россиян, рабочих мест, которые оставались вакантными. С другой стороны, как и подавляющее большинство государств, Россия нуждалась в высококвалифицированных специалистах, которые могли бы осваивать и развивать новые технологии. Поэтому временные трудовые мигранты стали неотъемлемой частью российской реальности 2000-х гг.

Наиболее привлекательными секторами экономики для трудовых мигрантов являлись строительство, промышленность и сельское хозяйство. Согласно официальным данным, в 2008 г. мигранты составляли 40% от всех работающих в сфере строительства и 7% от работавших в сельском хозяйстве<sup>1</sup>. Более того, мигранты из определенных государств доминировали в той или иной сфере производства. Например, большинство трудовых мигрантов в строительстве были из Украины и Турции. Среди мигрантов из Молдавии преобладали водители и строители<sup>2</sup>. Половина трудовых мигрантов в России не имели специальной профессиональной подготовки и занимались неквалифицированным трудом<sup>3</sup>. При этом одним из главных работодателей, привлекавших иностранных работников, с конца 2000-х гг. являлось государство. Основные масштабные проекты (создание инфраструктуры для проведения саммита АТЭС в 2012 г., Олимпиады в Сочи в 2014 г., Чемпионата мира по футболу в 2018 г.) реализовывались при участии трудовых мигрантов<sup>4</sup>.

Отличительной чертой российской экономической системы 2000-х гг. являлось наличие существенного сегмента «теневого экономики», в котором было занято большое число дешевой и не защищенной законодательно рабочей силы. Согласно официальным данным, в 2007 г. 53% легальных трудовых иммигрантов работали в сфере «теневого экономики». Зачастую они сталкивались с нарушением своих прав со стороны работодателей. Эти нарушения включали в себя конфиска-

---

<sup>1</sup> См.: *Russia Facing...* P. 96.

<sup>2</sup> *Rybakovsky L., Ryazansev S.* Op. cit. P. 14.

<sup>3</sup> *Russia Facing...* P. 95.

<sup>4</sup> *Концепция миграционной государственной политики на период до 2025 года: заявленные планы и реальная жизнь.* М.: Комитет гражданских инициатив, Фонд «Миграция XXI век», 2015. С. 8.



цию паспорта мигранта (с целью лучшего контроля над ним), неполную выплату заработной платы, ограничение свободы передвижения, отсутствие социальных гарантий. При этом такие ограничения применялись как к «нерегулируемым», так и к полностью легальным трудовым мигрантам<sup>1</sup>. Исследования показывали, что только 9% трудовых мигрантов в России не сталкивались с различными формами принуждения и ограничения в правах<sup>2</sup>. Эксперты отмечали, что почти все жертвы принудительного труда не верили в способность российских властей помочь им и демонстрировали слабую мотивацию привлечь к ответственности своих «работодателей»<sup>3</sup>.

В 2008–2010 гг. в результате мирового финансового кризиса численность трудовых иммигрантов стала снижаться, однако в последующие два года наблюдался ее рост. Существенное снижение количества иностранных работников произошло в России в 2015–2017 гг., что было следствием сокращения квот для трудовых мигрантов, изменения порядка получения разрешений на работу, девальвации рубля и общего ухудшения экономической ситуации. Так, в 2015 г. официально было зарегистрировано в 5,7 раза меньше трудовых мигрантов, чем годом ранее<sup>4</sup>. В то же время в 2015 г., по оценкам экспертов, численность нелегально работающих иммигрантов в России составляла около 10 млн человек<sup>5</sup>. В течение 2017 г. численность «официальных» трудовых мигрантов колебалась от 3,6 млн до 4,6 млн человек, а еще примерно 0,5 млн иностранных граждан не указали в качестве основной цели своего приезда работу, но при этом занимались трудовой деятельностью на территории России<sup>6</sup>.

Осенью 2018 г. Федеральная служба Государственной статистики утвердила новый инструментарий наблюдения за количеством иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию. В соответст-

---

<sup>1</sup> *Концепция миграционной...* С. 99–100.

<sup>2</sup> Туружанова Е. Forced Labour in the Russian Federation Today: Irregular Migration and Trafficking in Human Beings. Geneva: International Labour Office, 2005. P. 74.

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 86.

<sup>4</sup> Щербакова Е. Миграция в России. Итоги первого полугодия 2018 г. // Демоскоп Weekly. 2018. № 783–784. С. 23–24.

<sup>5</sup> Оценка численности нелегально работающих мигрантов была проведена Фондом «Миграция XXI век» на основе объемов денежных переводов мигрантов. См.: *Концепция миграционной ...* С. 5.

<sup>6</sup> Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. Трудовая миграция в России: международный и внутренний аспекты // Журнал новой экономической ассоциации. 2018. № 1. [http://journal.econorus.org/pdf/Mkrtchyan\\_Florinskaya\\_JNEA\\_2018\\_1\\_37.pdf](http://journal.econorus.org/pdf/Mkrtchyan_Florinskaya_JNEA_2018_1_37.pdf).

вии с данными учета в первом полугодии 2019 г. были зарегистрированы 2,4 млн иностранцев, заявивших, что целью их приезда в Россию является трудовая деятельность. Как и прежде, подавляющее большинство из них составили граждане стран СНГ – Узбекистана (более 900 тыс.), Таджикистана (примерно 0,5 млн), Киргизии (264 тыс.), Украины (164,4 тыс.), а также Казахстана (более 105 тыс.)<sup>1</sup>.

## **Миграционная политика в постсоветской России**

Распад Советского Союза и ориентация на построение демократического общества сыграли важную роль в изменении миграционной ситуации в России. Во-первых, в период демократического транзита невозможными стали как прежний государственный контроль над перемещением граждан внутри страны, так и жесткие ограничения международной миграции. В связи с этим предстояло создать принципиально новую систему регулирования миграционных потоков, которой прежде не существовало в России. Во-вторых, демонтаж советской системы, изменение границ и сложности переходного периода породили новые вызовы, одним из ответов на которые должна была стать принципиально новая миграционная политика.

Постсоветская миграционная политика может быть условно разделена на пять фаз в соответствии с ее ключевыми задачами: 1991–1999 гг. – «формирование населения суверенной России»; 2000–2005 гг. – «решение социально-экономических проблем»; 2006–2011 гг. – «выведение нелегальной миграции из тени»; 2012–2015 гг. – «ответ на внутри- и геополитические вызовы»; с 2016 г. – «институциональная оптимизация регулирования миграции». Необходимо подчеркнуть, что выполнение этих задач в каждый из указанных периодов накладывалось на определенные социально-экономические и политические обстоятельства, в результате чего меры миграционной политики часто носили противоречивый характер.

### ***Первая фаза: формирование населения суверенной России (1991–1999 гг.)***

На первой фазе – «формирование населения суверенной России» – миграционная политика была реактивной, поскольку российские органы управления были вынуждены отвечать на принципи-

---

<sup>1</sup> ФСБ впервые за 20 лет раскрыла число приехавших работать иностранцев // РБК. 16.08.2019. <https://www.rbc.ru/economics/16/08/2019/5d5560979a7947af4fa8a883>.

ально новую для страны миграционную ситуацию, возникшую после падения «железного занавеса» и распада СССР. На территории Содружества независимых государств (СНГ) Россия стала центром притяжения миграционных потоков. По данным российской статистики, с 1992-го по 1999 г. в Российскую Федерацию прибыли около 5,9 млн мигрантов из республик бывшего СССР<sup>1</sup>. Основных причин для въезда в Россию было две: этническая репатриация, а также гражданские и вооруженные конфликты в ряде государств СНГ.

В этот момент Россия нуждалась в принципиально новом законодательстве в сфере миграции и в структуре управления, которая могла бы регулировать миграционные процессы. Поскольку центральной задачей первого периода являлось формирование населения суверенной России, то особую актуальность приобрел вопрос гражданства. Первый закон о гражданстве был принят в 1991 г., и на его основе происходил массовый ускоренный прием в гражданство<sup>2</sup>. Предоставление гражданства в России базируется, в первую очередь, на «праве почвы» (*jus soli*), что означает наделение правом на гражданство всех родившихся на территории страны. Российское законодательство, применявшееся с 1992-го по 2002 г., допускало признание гражданства России для всех родившихся на территории СССР после 30 декабря 1922 г. и позднее и утративших советское гражданство. Вместе с тем существовал порядок натурализации для граждан других стран, который состоял из нескольких этапов и занимал в целом до пяти лет. Такой «долгий путь» к гражданству соответствует общепринятой мировой практике, когда длительность пребывания иностранного гражданина на территории страны приема рассматривается как необходимое условие интеграции иностранца в принимающее общество.

Для координации действий в сфере миграционной политики в 1992 г. была создана Федеральная миграционная служба как независимая структура в органах государственной власти, отвечавшая за регулирование как внутренней, так и международной миграции. Основными вызовами, с которыми столкнулась ФМС, являлись массовая и зачастую спонтанная этническая репатриация, а также существенное число вынужденных мигрантов – лиц, пострадавших от

---

<sup>1</sup> Денисенко М.Б., Чудиновских О.С. Миграции между странами СНГ // Демоскоп Weekly. 2012. № 533–534. <http://demoscope.ru/weekly/2012/0533/analit04.php>.

<sup>2</sup> Чудиновских О.С. Статистика приобретения гражданства как отражение особенностей миграционной политики России // Вопросы статистики. 2018. Т. 25. № 9. С. 8.

межэтнических и гражданских конфликтов, вспыхнувших на пространстве бывшего СССР, в том числе и на территории России.

Правовой статус этих групп мигрантов регулировался двумя законами – «О беженцах»<sup>1</sup> и «Вынужденных переселенцах»<sup>2</sup>, принятыми после присоединения России к Конвенции ООН о статусе беженцев. Хотя оба нормативных акта были приняты в один день, уже само наличие разных законов свидетельствует о том, что речь идет о двух принципиально различных группах вынужденных мигрантов. Ключевым в их различии является вопрос гражданства. Так, статус «вынужденного переселенца» получают те мигранты, которые, во-первых, уже являются гражданами Российской Федерации, но «вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию» были вынуждены покинуть места своего постоянного проживания. Во-вторых, данный статус получают бывшие граждане СССР, получившие «статус беженца в Российской Федерации» и утратившие «этот статус в связи с приобретением гражданства Российской Федерации». Напротив, Закон «О беженцах»<sup>3</sup> закрепляет этот статус за теми вынужденными мигрантами, кто гражданами России не является: «беженец – это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации».

Граждане России, вынужденные покинуть место своего постоянного жительства по причине межэтнических конфликтов (например, в результате осетино-ингушского конфликта), получали статус «вынужденного переселенца». Для представителей русскоязычного населения ближнего зарубежья, решивших переехать на постоянное место жительства в Россию, типичным являлось получение сначала статуса беженца, а затем – после приобретения гражданства РФ – вынужденного переселенца. Многие мигранты из бывших союзных республик, которым пришлось покинуть место своего постоянного жительства в связи со вспыхнувшими гражданскими или межэтническими конфликтами, также после получения статуса «беженца» использовали возможность упрощенной натурализации и соответственно попадали в категорию «вынужденного переселенца». Статус

---

<sup>1</sup> Федеральный закон № 4528-1 «О беженцах» от 19.02.1993.

<sup>2</sup> Закон РФ № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» от 19.02.1993.

<sup>3</sup> Обычно политика в отношении беженцев рассматривается в качестве самостоятельного политического курса. Однако в Российской Федерации в силу особенностей регулирования потоков вынужденной миграции она во многом является составной частью миграционной политики.

«вынужденного переселенца» подразумевал получение от государства материальной помощи. Однако в условиях инфляции и экономической нестабильности пособия, выплачиваемые вынужденным переселенцам, оказывались скорее символической, а не реальной поддержкой при обустройстве на новом месте.

К середине 1990-х гг. политическая и социальная ситуация на постсоветском пространстве относительно стабилизировалась, что привело к сокращению примерно в два раза числа вынужденных мигрантов<sup>1</sup>. В то же время актуальными стали вопросы, связанные с трудовой миграцией. В первую очередь речь идет об уже упоминавшейся «утечке мозгов» – эмиграции высококвалифицированных кадров. Эта проблема осознавалась государством: в Федеральной миграционной программе 1994 г.<sup>2</sup> в качестве одной из задач было заявлено «создание условий для сохранения национальной высококвалифицированной рабочей силы путем минимизации оттока российских граждан за рубеж на постоянное жительство»<sup>3</sup>.

В конце первого постсоветского десятилетия российские органы управления предприняли попытку принятия Концепции государственной миграционной политики. Проект концепции был разработан ФМС и вынесен на обсуждение в рамках парламентских слушаний в сентябре 1999 г.; текст документа был опубликован в «Российской газете» и журнале «Миграция в России» с целью стимулирования широкой общественной дискуссии. Проект вызвал серьезную критику со стороны представителей переселенческих организаций и экспертов. В частности, было отмечено, что в документе отсутствовало четко прописанное целеполагание миграционной политики. Так, обозначенные в нем цели, по мнению экспертов, скорее соответствовали средствам регулирования миграционных процессов. Основные же приоритеты (изменение численности, демографического и этнического состава населения, равно как и территориальное раз-

---

<sup>1</sup> *Ivakhnyuk I.* Op. cit. P. 31.

<sup>2</sup> Федеральная миграционная программа являлась одним из основных механизмов реализации миграционной политики в России в период с 1994-го по 2002 г. Эта программа корректировалась и утверждалась на краткосрочные периоды. При этом, как отмечают аналитики, финансирование программы почти никогда не было осуществлено в полном объеме. Например, в 1995 г. программа была профинансирована на 42%, в 1996 г. – на 24%, в 1998 г. – на 60%. (См.: *Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л.* Указ. соч. С. 106.)

<sup>3</sup> Федеральная миграционная программа. Одобрена Указом Президента РФ № 1668 от 09.08.1994.

мещение людей) в представленном на обсуждение проекте прописаны не были<sup>1</sup>.

В целом период с 1991-го по 1999 г. был временем становления российской миграционной политики. Именно тогда произошло распределение государственных полномочий в сфере миграции между ведомствами, были приняты первые рамочные законы и начато сотрудничество с международными организациями и российскими НКО. Выполнение стратегической задачи по формированию населения суверенной России во многом усложнялось отсутствием опыта в управлении международной миграцией, недостатком специалистов, способных разработать соответствующую правовую документацию, а также стихийностью основных миграционных потоков и необходимостью справляться с ними в режиме срочного реагирования.

### ***Вторая фаза: решение социально-экономических проблем (2000–2005 гг.)***

В конце 1990-х гг. миграционная политика России становится преимущественно ориентированной на управление трудовой миграцией. По сути, речь идет о массовом притоке мигрантов из стран СНГ, которые приезжали работать в РФ. Число трудовых мигрантов, численность которых эксперты оценивали от трех до четырех миллионов человек<sup>2</sup>, росло год от года. При этом следует отметить, что в случае с трудовыми мигрантами из СНГ предложение иностранной рабочей силы совпало с наличием спроса на нее на российском рынке труда. Кроме этого, безвизовый режим, сохраняющийся у России с подавляющим большинством бывших советских республик, способствовал беспрепятственному въезду граждан этих стран на территорию страны. Главную роль на втором этапе становления миграционной политики сыграли демографические и экономические факторы.

В это время в России начинают широко использоваться термины «демографический кризис» и «депопуляция». Последняя означает, что количество смертей превосходит число рождений. Убыль населения как тенденция четко обозначилась уже в 1992 г., а пик ее пришелся на 2000 г., когда естественная убыль составила 959 тыс.

---

<sup>1</sup> Филиппова Е. Право мигранта на информацию и его реализация // Миграция и информация / Ж. Зайончковская (ред.). М.: Издательское товарищество «Адамантъ», 2000. С. 66.

<sup>2</sup> Ivakhnyuk I. Op. cit. P. 32.

человек<sup>1</sup>. В это же время во многих странах СНГ наблюдалась обратная картина – рост численности населения при ухудшении экономической ситуации. В контексте демографического кризиса в России миграционный приток из стран СНГ обрел новое значение – нивелирование негативного влияния естественной убыли населения на рынок труда.

Тем не менее российская миграционная политика этого периода продолжала оставаться противоречивой. Именно в это время произошли существенные изменения в структурах управления, отвечавших за формирование и реализацию российской миграционной политики. В 2000 г. Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям (Миннац) было преобразовано в Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политике РФ (Минфедерацию). Создание такого профильного министерства привело к временному упразднению ФМС.

В декабре 2000 г. в Государственной думе состоялся круглый стол, посвященный обсуждению проблем миграционной политики в современной России. На нем с докладом выступил министр по делам федерации, национальной и миграционной политики А. Блохин. В своей речи он озвучил приоритетные направления миграционной политики. К ним были отнесены:

- «содействие вынужденным мигрантам в переселении и обеспечение условий для их интеграции в социальную среду»;
- привлечение мигрантов в РФ, исходя из интересов обеспечения экономики страны и ее регионов необходимыми трудовыми ресурсами;
- «дальнейшая цивилизационная интеграция России в международный рынок труда, регулирование экономической миграции квалифицированных кадров»;
- «поддержка и развитие конструктивных взаимоотношений с соотечественниками за рубежом»;
- «обеспечение контролируемости миграционных процессов на территории РФ»<sup>2</sup>.

Однако намеченные цели не были оформлены в соответствующие политические и управленческие решения, поскольку в октябре

---

<sup>1</sup> Вишневецкий А.Г. Сбережение народа или депопуляция России?: Текст доклада к XI Международной научной конференции ГУ Высшей школы экономики по проблемам развития экономики и общества. Москва, 6–8 апреля 2010 г. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2010. С. 8.

<sup>2</sup> Блохин А.В. Вопросы миграционной политики // Евразийский Вестник. <http://www.e-journal.ru/migra-st1-10.html>.

2001 г. профильное министерство было ликвидировано, а его функции были переданы другим структурам. В результате за формулирование и проведение миграционной политики стало отвечать Министерство внутренних дел. ФМС была восстановлена, но не в качестве самостоятельной структуры, а как подразделение МВД.

В 2002 г. был принят Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», целью которого должно было стать создание как механизма легализации нерегулируемых мигрантов, так и прозрачной процедуры миграционного контроля и предоставления правового статуса различным группам мигрантов. Тем не менее этот нормативный акт не оправдал возлагаемых на него надежд. Напротив, после его принятия возник целый ряд бюрократических барьеров, которые существенно затрудняли процедуру регистрации иностранных граждан.

В частности, закон вводил ряд документов, необходимых для заполнения иностранцами, желающими легально находиться и работать в России. Прежде всего, речь идет о миграционной карте – документе, обязательном для заполнения при пересечении российской границы иностранными гражданами. Главное назначение миграционной карты состояло в возможности контроля за сроком пребывания иностранного гражданина в России (для «безвизовых» мигрантов он составлял не более 90 дней). При выезде из России (или внутренних проверках) мигранты были обязаны предъявить миграционную карту как свидетельство отсутствия с их стороны нарушений сроков пребывания в стране. Обычной практикой продления срока пребывания являлся краткосрочный (зачастую на сутки) выезд мигранта за пределы страны с целью получения новой миграционной карты и соответственно новых 90 дней легального пребывания в России. При этом миграционные карты не позволяли учитывать реальное число мигрантов, а только количество пересечений государственной границы. Так, в течение одного года один и тот же человек мог получить несколько миграционных карт.

Помимо этого, были введены квоты – максимальное количество приглашений иностранным гражданам на въезд в Российскую Федерацию с целью осуществления трудовой деятельности. Квоты устанавливались ежегодно и распространялись только на иностранных граждан, въезжавших в Россию по визе. С каждым годом размер квоты сокращался, что привело к увеличению числа нерегулируемых мигрантов и росту коррупции.



Другая важная законодательная инициатива 2002 г. – это принятие нового закона о гражданстве. Этот нормативный акт вводил существенные ограничения для потока возвращающихся советских соотечественников. Если прежде для бывших граждан СССР действовала упрощенная процедура получения гражданства, то теперь, согласно закону, они были обязаны проходить все этапы натурализации, действовавшие для «обычных» иностранцев. В результате действия этого нормативного акта количество натурализованных мигрантов сократилось в 2003 г. в 10 раз по сравнению с предыдущим годом<sup>1</sup>. Однако критика со стороны общественных организаций вынудила российские власти пойти на определенные смягчения положений закона для бывших граждан СССР. Так, упрощенная процедура получения российского гражданства для этой категории мигрантов действовала до 1 июля 2009 г.

С передачей функций регулирования миграционных процессов «силовикам» особое место в миграционной политике начали занимать вопросы безопасности. Изменилось отношение властей к мигрантам, которые стали рассматриваться скорее как негативное явление в жизни страны. Обсуждаемая до этого Концепция миграционной политики так и не была принята. Сначала из названия проекта исчезло слово «государственная», а в конечном итоге и слово «политика». В 2003 г. был принят совершенно иной документ – Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации<sup>2</sup>. В ней миграционная ситуация рассматривалась скорее как угрожающая. Приток мигрантов связывался с «неконтролируемым ростом населения» и «ухудшением криминальной обстановки» в ряде российских регионов. Согласно концепции, массовое перемещение и нелегальное пребывание в стране мигрантов из Закавказья, Центральной и Восточной Азии создают «базу для формирования террористических организаций и политического экстремизма, являются угрозой безопасности Российской Федерации»<sup>3</sup>. Новая миграционная политика, по этому

---

<sup>1</sup> Чудиновских О.С. Указ. соч. С. 8.

<sup>2</sup> Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Одобрена распоряжением Правительства РФ № 256-р от 1.03.2003.

<sup>3</sup> После трагедии в Нью-Йорке 9 сентября 2011 г. терроризм и миграция оказались в одной связке и в России, где «борьба с терроризмом» велась уже с конца 1990-х гг. Однако до этого вопрос международной террористической угрозы фактически отсутствовал во внутрироссийском политическом дискурсе. Изначально основная роль в борьбе с тер-

документу, должна была исходить «из потребностей экономики, интересов национальной безопасности, охраны общественного порядка и здоровья населения».

Штат ФМС как структуры внутри МВД вырос к 2006 г. с 3 тыс. до 18 тыс. служащих. Сама структура потеряла свою прозрачность и фактически перестала взаимодействовать с НКО и экспертами из академической среды<sup>1</sup>. Новая политика вызвала критику со стороны многих правозащитников и аналитиков. Ее именовали «нелепой»<sup>2</sup> и «репрессивной», а президент Международной правозащитной ассамблеи М. Арутюнов даже окрестил ее «карательной»<sup>3</sup>. Бывший руководитель Государственного комитета по делам национальностей В. Тишков видел в ней «угрозу национальной безопасности»<sup>4</sup>, а председатель исполкома Форума переселенческих организаций Л. Графова считала, что она есть не что иное, как «война с родными мигрантами»<sup>5</sup>.

В целом, в 2000–2005 гг. российская миграционная политика носила противоречивый характер. В этот период в качестве основной цели регулирования миграционных процессов было заявлено улучшение социально-экономической ситуации внутри страны. Проблема депопуляции, которая негативно отражалась на рынке труда, могла быть решена посредством привлечения в страну трудовых мигрантов. Однако на деле произошло ужесточение миграционного законодательства, что усложнило условия пребывания иностранных граждан на территории России. Неоднократная трансформация органов власти, отвечающих за формирование и претворение в жизнь миграционной политики, а также увязывание миграционных процессов с вопросами безопасности не позволили на тот момент сформировать последовательный политический курс, отвечавший реальным социально-экономическим потребностям страны.

---

роризмом в России принадлежала ФСБ, но в 2003 г. вторым полноправным субъектом борьбы стало Министерство внутренних дел.

<sup>1</sup> *Ivakhnyuk I.* Op. cit. P. 38.

<sup>2</sup> *Переведенцев В.* Судьбы и цифры // Новое время. 2003. № 29. С. 14–15.

<sup>3</sup> Правозащитники России требуют отделить МВД от миграционной политики // Фергана. Информационное агентство. <http://www.fergananews.com/article.php?id=1736>.

<sup>4</sup> *Тишков В.* Миграционная политика как угроза национальной безопасности // Русский Журнал. <http://old.russ.ru/politics/20021217-tishkov.html>.

<sup>5</sup> *Графова Л.* Мигранты России призывают власти к здравому смыслу. <http://terraincognita.spb.ru/n8/smis1.htm>.

### **Третья фаза: выведение нелегальной миграции из тени (2006–2011 гг.)**

Радикальные изменения курса российской миграционной политики произошли на следующей фазе – «выведение нелегальной миграции из тени». Политика, которая в течение предыдущих 15 лет была по большей части реактивной и выстраивалась как система ответов на различные вызовы (этническая репатриация, вынужденная миграция, нерегулируемая трудовая миграция и т. д.), начала постепенно приобретать черты механизма регулирования социально-экономических процессов. Российские органы управления стали рассматривать мигрантов как важный ресурс для улучшения экономической и демографической ситуации. Было официально объявлено, что Россия нуждается в трудоспособных мигрантах, которые могли бы легко интегрироваться в принимающее общество. В связи с этим перед ФМС была поставлена задача реформирования миграционной политики в первую очередь в отношении мигрантов из ближнего зарубежья. Реформы начались с изменений самой ФМС: с 1 января 2006 г. служба вновь стала самостоятельной структурой с региональными подразделениями.

Как уже было сказано ранее, иммиграцию как один из способов улучшения демографической ситуации в стране стали рассматривать еще на предыдущей фазе формирования российской миграционной политики. Однако в первой половине 2000-х гг. миграционный прирост не смог компенсировать естественную убыль населения. Так, за период с 2001-го по 2005 г. чистая миграция как разница между прибытиями и выездами из стран СНГ и Балтии в Россию составила 530 тыс. человек, в то время как естественная убыль населения за тот же период превысила четыре миллиона человек<sup>1</sup>.

В связи с этим в 2006 г. была предпринята попытка социально-экономического развития наиболее уязвимых с демографической точки зрения российских регионов за счет стимулирования иммиграционного притока. Принятая в 2006 г. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом,

---

<sup>1</sup> Население России 2005. Тринадцатый ежегодный демографический доклад / А.Г. Вишневецкий (ред.). М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007. С. 201.

должна была способствовать переселению этих мигрантов в первую очередь в «стратегически важные для России приграничные территории, характеризующиеся сокращением численности населения»<sup>1</sup>.

На конец 2006 г. численность иностранных граждан, одновременно находящихся на территории России, составляла около 7 млн человек, из них 5–6 млн можно было отнести к трудовым мигрантам<sup>2</sup>. Кроме этого, в 2006 г. изменилась структура миграционного потока в Россию: Казахстан уступил место главного миграционного донора странам Средней Азии. Доля последних в миграционном приросте России достигла 42%, тогда как доля Казахстана упала до 19%. При этом в потоке из СНГ впервые этнические русские оказались в меньшинстве<sup>3</sup>.

Рассчитывая на приток постоянных иммигрантов в рамках программы переселения соотечественников, правительство предприняло ряд мер, нацеленных на контроль над потоком временной трудовой миграции. В 2007 г. были введены квоты – максимальное количество разрешений на работу, выдаваемое мигрантам из стран, имеющих безвизовый режим с Россией. Для определения размера первой квоты для «безвизовиков», которая составила на 2007 г. 6 млн разрешений, существовал единственный ориентир – экспертная оценка численности мигрантов, находящихся и работающих на территории России. После введения квот мигранты начали получать разрешение на работу самостоятельно в территориальных органах ФМС. В свою очередь, ФМС направляла данные о количестве выданных разрешений в Росстат. Благодаря этому впервые были получены достаточно достоверные данные об общем количестве трудовых иммигрантов, значительная часть которых была выведена «из тени». Согласно официальной статистике, вырос объем «видимой трудовой миграции». Так, в 2007 г. было выдано более 1,2 млн разрешений на работу для мигрантов из стран СНГ, что в два раза превосходило число разрешений, полученных работодателями на привлечение иностранных работников в 2006 г., и было в три раза больше аналогичного показателя за 2005 г.<sup>4</sup> Выявлению скрытой миграции способствовала и либерализация миграционного зако-

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см. параграф «Российская политика в отношении соотечественников за рубежом».

<sup>2</sup> Население России 2006. Четырнадцатый ежегодный демографический доклад / А.Г. Вишневецкий (ред.). М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2008. С. 236.

<sup>3</sup> Там же. С. 240.

<sup>4</sup> *Ivakhnyuk I. Op. cit. P. 57.*

нодательства: учет мигрантов по месту их пребывания стал уведомительным.

Начиная с 2008 г. квота стала устанавливаться на основе собранных заявок от работодателей о привлечении иностранной рабочей силы с учетом имеющихся трудовых ресурсов на региональном рынке труда. Заявки от работодателей принимались до 1 мая текущего года на привлечение иностранных работников в следующем году. В результате размер квоты в 2008 г. снизился почти вдвое – до 3,4 млн разрешений на работу. Уже через год после этого нововведения экспертное сообщество заговорило о неэффективности механизма квотирования. Введенный механизм усложнил жизнь работодателям и оказался неспособен переместить в правовое поле всех трудовых мигрантов: если квота была исчерпана, разрешение на работу нельзя было получить при всем желании<sup>1</sup>.

Следующим шагом в легализации трудовых мигрантов стало введение так называемых «патентов», дающих иностранным гражданам право на работу у физических лиц. Цель состояла в выведении в правовое поле домашних работников: нянь, сиделок, садовников, охранников, ремонтных рабочих, нанятых частными лицами. Возможность оформления патента появилась в 2010 г. Главное его отличие от разрешения на работу (помимо вида работы) состояло в том, что ежемесячно для его продления нужно было уплатить в банке налог в размере 1000 рублей за каждый месяц, максимум можно было уплатить вперед за 12 месяцев. Таким образом, патент был не только инструментом легализации иностранных работников, но и способом пополнения бюджета после кризиса 2008–2009 гг. Всего за период с 2010-го по 2012 г. было продано около 2,3 млн патентов. По данным ФМС России, по состоянию на март 2012 г., когда было оформлено более 1 млн патентов, пополнение государственного бюджета за счет налоговых выплат составило 4,5 млрд рублей<sup>2</sup>. Несмотря на то что патент не давал права работать на юридических лиц, многие трудовые мигранты пользовались им как инструментом легализации, несмотря на свою работу на фирмы и компании. Так, по данным социологического опроса, проведенного

---

<sup>1</sup> Выхованец О.Д., Градиловский С.Н. Кому выгодны квоты? // ПОЛИТ.РУ. <http://polit.ru/analytics/2008/08/11/kvota.html>.

<sup>2</sup> ФМС: миграционные процессы в России устоялись // Единая Россия. Официальный сайт партии. <http://er.ru/news/78989/>.

в 2011 г. Левада-Центром, 61,5% мигрантов с патентами не имели никакого опыта работы у физических лиц<sup>1</sup>.

Еще одно законодательное нововведение этого периода было призвано решить задачу привлечения квалифицированных иностранных работников в Россию. Для этого были внесены соответствующие изменения в базовый Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ», вводящие новую категорию мигрантов – «высококвалифицированные специалисты», которые получали разрешение на работу вне квот, а также имели право оформить вид на жительство в упрощенном порядке. Множество дискуссий в экспертном сообществе вызвал главный критерий, по которому определялся «высококвалифицированный специалист»: согласно закону, его заработная плата должна была составлять 167 тыс. рублей в месяц, или не менее 2 млн рублей в год<sup>2</sup>.

В публичной риторике Россия стала позиционировать себя как принимающее мигрантов государство. По словам руководителя ФМС К. Ромодановского, к 2012 г. сложился «устойчивый характер миграции»: «ежегодно в Россию приезжают 13–14 млн иностранных граждан, 70% из них – из стран СНГ, 10 % – из стран Евросоюза»<sup>3</sup>. Тем не менее доля иностранных работников в экономике России, учитывая теневую занятость трудовых мигрантов, оценивалась экспертами в 2008 г. на уровне семи-восьми процентов, что близко к показателям многих европейских стран, не позиционирующих себя в качестве принимающих мигрантов государств, например Италии и Соединенного Королевства.

Определенные изменения в период с 2006-го по 2011 г. наметились и в других областях миграционной политики. Во-первых, в 2006 г. была официально оформлена общегосударственная система миграционного контроля посредством учреждения региональных управлений ФМС. Во-вторых, Россия начала тесное сотрудничество с Европейским союзом в сфере регулирования миграции. Старт это-

---

<sup>1</sup>Чудиновских О.С., Денисенко М.Б., Мкртчян Н.В. Четыре канала легальной миграции иностранцев // Демоскоп Weekly. 2013. № 579–580. [demoscope.ru/weekly/2013/0579/demoscope579.pdf](http://demoscope.ru/weekly/2013/0579/demoscope579.pdf).

<sup>2</sup> Статья 13.2. Особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами – высококвалифицированными специалистами (введена Федеральным законом № 86-ФЗ от 19.05.2010). С 8 марта 2015 г. вступили в силу дополнительные изменения в ст. 13, в соответствии с которыми определен размер заработной платы для разных сфер деятельности высококвалифицированных иностранных работников (№ 56-ФЗ).

<sup>3</sup> ФМС: миграционные процессы в России устоялись // Единая Россия. Официальный сайт партии. <http://er.ru/news/78989/>.

го сотрудничества состоялся еще в период решения вопроса о так называемом калининградском транзите<sup>1</sup>. Наиболее значимым эффектом сотрудничества между Россией и ЕС стало заключение соглашений об облегчении визового режима и реадмиссии, подписанных в 2006 г. и вступивших в силу в 2007 г. Наконец, в конце 2000-х гг. Россия планировала принять новый закон о беженцах, который в то время разрабатывался совместно с Советом по правам человека ООН.

Таким образом, в период с 2006-го по 2011 г. миграционная политика впервые в постсоветской России обрела черты последовательного политического курса, направленного на регулирование миграционных процессов. Во многом она перестала быть реактивной, произошло это благодаря выработке превентивных мер, способствовавших установлению контроля над основными миграционными потоками. На этой фазе также наблюдалось углубление сотрудничества между российскими и европейскими институтами в сфере регулирования миграционных процессов. Однако кардинальные изменения внутри- и геополитической ситуации, произошедшие с 2012 г., в очередной раз привели к существенной корректировке политического курса.

---

<sup>1</sup> После распада Советского Союза Калининградская область оказалась российским эксклавом в Балтийском регионе, не имея общей границы с «большой Россией». Самый короткий наземный путь, связывающий область с остальной страной, пролегает по территории Литвы. В течение 1990-х гг. проблема «калининградского транзита» – перемещения людей и грузов в Калининградскую область и из нее – решалась посредством соглашения между РФ и Литвой, подписанного в начале 1995 г. Однако перспектива вступления Литвы в Европейский союз вновь поставила на повестку дня вопрос о калининградском транзите. Это было связано с тем, что по условиям ЕС граждане стран, не являющихся членами Союза, должны иметь въездные визы, если другое не предусмотрено законодательством. Поэтому Литва была обязана отказаться от безвизового режима для российских граждан, следовавших на поезде в Калининградскую область (или из нее) по территории республики (хотя эти граждане и не покидали пространство поезда). Российские власти предлагали кардинальные меры по решению проблемы калининградского транзита, а именно введение безвизового режима между ЕС и РФ. Однако такого соглашения достигнуто не было.

В сентябре 2002 г. Европейская комиссия одобрила специальный нормативный акт, закреплявший набор мер по облегчению прямого транзита людей и товаров между Калининградской областью и остальной Россией после вступления Литвы в ЕС в 2004 г. Этот акт предполагал введение Упрощенного транзитного документа, который бы предоставлялся всем гражданам РФ, следующим на поезде из Калининградской области или в нее. Сейчас российские граждане получают такой документ непосредственно в поездах, при этом они не платят за его оформление и не должны специально обращаться в дипломатические представительства Литвы. Единственная сложность для граждан заключается в том, что билеты на поезд должны приобретаться заранее, поскольку оформление Упрощенного транзитного документа занимает какое-то время.

### **Четвертая фаза: ответ на внутри- и геополитические вызовы (2012–2015 гг.)**

Период с 2012-го по 2015 г. был чрезвычайно насыщенным событиями для российской политической жизни. При этом инструменты миграционной политики активно использовались для решения задач в экономической и геополитической сферах. Три знаковых события в формировании курса миграционной политики произошли в этот период. Во-первых, была принята Концепция государственной миграционной политики, в рамках реализации которой была введена практика временного запрета на въезд в Россию иностранных граждан, привлеченных к административной ответственности или нарушивших режим пребывания в стране. Во-вторых, в Россию хлынул массовый поток вынужденных мигрантов из Украины. В-третьих, произошла окончательная отмена квот и их замена на патенты для трудовых мигрантов из стран с безвизовым режимом.

Летом 2012 г. президент утвердил Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>1</sup>. В документе были заявлены три основные цели миграционной политики: (1) «обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации»; (2) «стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации»; (3) «содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей».

Для достижения первой из заявленных целей – обеспечения национальной безопасности – в январе 2013 г. начала действовать новая норма Закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Согласно ей, иностранцу, нарушившему срок законного пребывания, въезд на территорию России был запрещен в течение трех лет. Иностранному гражданину могло быть отказано во въезде в РФ, если он/она привлекался/ась к административной ответственности за правонарушения на территории России более двух раз за три года. Помимо этого, для иностранцев, которые неоднократно в течение одного года «нарушили режим пребывания или порядок осуществления трудовой деятельности на

---

<sup>1</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года. Утверждена Президентом России 13.06.2012.



территории России» или «два и более раза привлекались к административной ответственности за посягательство на общественный порядок и общественную безопасность страны», был закрыт въезд в страну на пять лет<sup>1</sup>. Как показала практика реализации этого правила, мигранты узнавали только на границе, при попытке въезда в Россию, о том, что попали в «черный список». В этом списке оказывались не только трудовые мигранты и члены их семей, но также иностранные студенты. Обжалование решений о запрете на въезд осуществлялось на межгосударственном уровне, в двустороннем порядке<sup>2</sup>.

После принятия Концепции возросла роль ФМС России как главного миграционного ведомства. В январе 2013 г. был подписан указ президента о присвоении главе ФМС России К. Ромодановскому ранга федерального министра, а в феврале правительство приняло постановление об изменении структуры центрального аппарата ФМС, которая на тот момент больше соответствовала полноценному министерству<sup>3</sup>.

Принятая Концепция вызвала разочарование и даже критику со стороны экспертного сообщества<sup>4</sup>. Основной причиной являлся именно акцент на вопросах национальной безопасности, который отодвинул на второй план задачи, связанные с нивелированием негативных эффектов от депопуляции и с нехваткой трудовых ресурсов. В то же время расстановка приоритетов в принятой Концепции могла быть обусловлена, во-первых, оптимистичными демографическими показателями. Так, в 2012 г. естественная убыль населения – разница между родившимися и умершими – составила 2,6 тыс. человек. В то время как в 2000 г. этот показатель был равен 959 тыс. человек<sup>5</sup>. Положительная динамика здесь наблюдалась вплоть до конца 2015 г.

---

<sup>1</sup> ФМС запускает новый информационный сервис по проверке ограничений въезда на территорию РФ // Информационный портал о дружбе народов «Все мы – Россия!». 29.11.2013. [https://www.samddn.ru/sonko/informatsiya-dlya-nko/fms\\_rossii\\_zapuskayet\\_novyy\\_informatsionnyj\\_servis\\_po\\_proverke\\_ograniichenij\\_vezda\\_na\\_territoriju\\_ross/?type=pda](https://www.samddn.ru/sonko/informatsiya-dlya-nko/fms_rossii_zapuskayet_novyy_informatsionnyj_servis_po_proverke_ograniichenij_vezda_na_territoriju_ross/?type=pda).

<sup>2</sup> Россия помиловала почти 1000 таджикских мигрантов, которым был запрещен въезд в эту страну // Радио Озоди. 03.07.2015. <http://rus.ozodi.org/content/article/27107620.html>.

<sup>3</sup> Козлов П. ФМС приблизилась к статусу министерства // Известия от 01.03.2013. <http://izvestia.ru/news/545877#ixzz3fTo7Fr4O>.

<sup>4</sup> Концепция миграционной... С. 3.

<sup>5</sup> Естественная убыль населения в 2012 году сократилась практически до нуля, прирост населения по-прежнему зависит в основном от миграции // Демоскоп Weekly. 2013. №. 541–542. <http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0541/barom02.php>.

Во-вторых, решению проблемы нехватки трудовых ресурсов и достижению третьей из прописанных в Концепции целей способствовало заключение договора о Едином экономическом пространстве (ЕЭП), подписанного странами-участницами ранее созданного Таможенного союза – Беларусью, Казахстаном и Россией. Договор вступил в силу в январе 2012 г. и включал 17 базовых соглашений, в том числе соглашения в области миграции. В частности, было подписано Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей. Условия этого соглашения предусматривают снятие ограничений в допуске на рынок труда граждан стран – участниц ЕЭП, отмену квотирования и обязательных разрешений на работу трудовым мигрантам, более либеральный порядок миграционного учета. Дальнейшее расширение ЕЭП уже в формате Евразийского экономического союза (ЕАЭС) подразумевало распространение этих правил на новых членов союза: в 2015 г. к ЕАЭС присоединились Армения и Кыргызстан. Граждане государств – членов ЕАЭС получили право не заполнять миграционную карту при въезде в Россию, если срок их пребывания в стране не превышает 30 дней. Помимо этого, граждане этих стран, а также члены их семей в этом случае освобождаются и от регистрации. Ограничения срока пребывания (до 90 дней) не распространяются на тех выходцев из государств – членов ЕАЭС, которые имеют контракт с работодателем. Срок их пребывания в России продлевается до срока действия трудового контракта<sup>1</sup>.

В 2014 г., в результате присоединения Крыма, население России увеличилось примерно на 2 млн человек. По данным ФМС России, за период с марта по декабрь 2014 г. было оформлено более 1,5 млн паспортов. При этом 3,5 тыс. жителей Крыма пожелали сохранить украинское гражданство, т. е. отказались от российского паспорта<sup>2</sup>. С началом военных действий на территории Украины в Россию хлынул поток беженцев. По заявлению представителей ФМС, с начала 2014-го по март 2015 г. на территорию страны въехало порядка 940 тыс. граждан с юго-востока Украины. Более 318 тыс. украинцев обратились за предоставлением убежища<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Петров А. Патенты в сторону // Российская газета от 05.03.2015. <http://www.rg.ru/2015/03/05/patenti.html>.

<sup>2</sup> ФМС: Выдача паспортов РФ жителям Крыма завершена полностью // РИА Новости. 19.12.2014. [http://ria.ru/crimea\\_today/20141219/1039147488.html](http://ria.ru/crimea_today/20141219/1039147488.html).

<sup>3</sup> ФМС: в Россию переехали почти миллион человек с юго-востока Украины // РИА Новости. 17.03.2015. <http://ria.ru/society/20150317/1052961121.html#ixzz3fTxzUXtC>.

Многие переселенцы из Украины были намерены получить российское гражданство. В связи с этим в апреле 2014 г. была введена новая норма, упрощающая порядок получения гражданства для носителей русского языка. Теперь мигранты могли подать заявление в комиссию о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка и на основании решения этого органа воспользоваться упрощенной процедурой натурализации. Тем не менее необходимым условием для вступления в гражданство являлось наличие регистрации по месту жительства, что зачастую оказывалось серьезным барьером для мигрантов из Украины. Еще одним способом натурализации была программа содействия добровольному переселению соотечественников. Однако для участия в программе требовалась справка об отказе от предыдущего гражданства, выдаваемая в стране выбытия. Это также создавало определенные сложности. Вопрос с трудоустройством прибывших из Украины сначала был решен путем отмены требования получать разрешение на работу, однако с января 2015 г. все жители Украины, желающие работать в России, должны были иметь соответствующий разрешительный документ. Исключение составляли лица со статусом беженца.

В 2014–2015 гг. Украина занимала первое место по объему миграционного обмена с Россией, вытеснив с этой позиции Узбекистан. В целом, в этот период миграция из республик Средней Азии и Казахстана снизилась из-за ухудшения экономической ситуации в России, вызванной резким падением курса рубля в декабре 2014 г., а также санкциями, введенными в отношении России из-за присоединения Крыма.

Режим обоюдных санкций России и государств, осуждающих политику РФ в отношении Украины, во-первых, сказался на политике в отношении передвижений российских граждан. Сначала российская сторона ограничила свободу передвижения сотрудников ФМС, ФСКН, УФСИН и частично Минобороны, которым было фактически запрещено посещать более чем 100 стран, имеющих договоры о правовой помощи с США и выдаче подозреваемых и обвиняемых. В начале 2015 г. ограничения коснулись всех аттестованных сотрудников органов внутренних дел, которые теперь могли посещать только страны СНГ (за исключением Украины), а также Абхазию и Южную Осетию. Во-вторых, страны, осуждающие российскую политику в отношении Украины, начали формировать так называемые «черные списки». Например, Европейский союз

сформировал список физических и юридических лиц, в отношении которых ЕС ввел индивидуальные санкции<sup>1</sup>. В ответ Российская Федерация сформировала свои «черные списки» для иностранных граждан, в которые вошли свыше 200 человек – в первую очередь граждане стран – членов ЕС и США<sup>2</sup>. Однако, в отличие от западных санкционных списков, российские «черные списки» не являются открытыми.

В сфере регулирования трудовой миграции с 2012-го по 2015 г., помимо уже упоминавшихся нововведений в рамках развития ЕЭП, произошло еще одно принципиально важное изменение. В ноябре 2014 г. были приняты поправки в Закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которым упразднились квоты на разрешения на работу для безвизовых трудовых мигрантов. Согласно новому порядку, с 1 января 2015 г. для осуществления трудовой деятельности в России иностранному гражданину необходимо было приобрести патент. Стоимость патента устанавливалась отдельно для каждого субъекта РФ. Оплата патента представляла собой авансовую оплату ежемесячного подоходного налога с физического лица, размер которого в 2015 г. составлял от 1568 руб. до 7056 рублей в зависимости от региона.

По сравнению с разрешением на работу оформление патента стало обходиться мигрантам значительно дороже. Учитывая все сопутствующие расходы – медицинский осмотр, медицинскую страховку, тест на знание истории России, услуги перевода документов, а также транспортные расходы – оформление патента в Москве в 2015 г. составляло примерно 300 долларов США, или более 18 тыс. рублей<sup>3</sup>. За первые десять месяцев 2015 г. московский бюджет получил более 8 млрд рублей от продажи патентов иностранцам. Эта сумма позволила окупить строительство миграционного центра в Сахарово – единого центра по оформлению документов для иностранных гражд-

---

<sup>1</sup> В марте 2019 г. в этом открытом списке значились имена 155 человек (в том числе российских официальных лиц и крупных бизнесменов) и названия 44 юридических лиц. См.: Санкции в связи с украинскими событиями 2014 года // РИА Новости. 17.03.2019. <https://ria.ru/20190317/1551821714.html>.

<sup>2</sup> В санкционные черные списки России попало свыше 200 иностранцев // Известия от 31.03.2015. <http://izvestia.ru/news/584208>.

<sup>3</sup> Labour Migration Situation in Russia: Costs Increase, Benefits Dwindle, Stocks Drop // Russian Migration Brief. World Bank. March 2015. [https://issuu.com/mirpal/docs/tmb\\_2015q1v2](https://issuu.com/mirpal/docs/tmb_2015q1v2).

дан – стоимостью 6,6 млрд рублей<sup>1</sup>. Трудовые патенты стали важным источником дополнительных средств для бюджета субъектов РФ<sup>2</sup>.

Таким образом, в период с 2012-го по 2015 г. посредством как целенаправленных действий, так и непредвиденных обстоятельств (присоединение Крыма к России) фактически были достигнуты основные цели Концепции государственной миграционной политики. Обеспечение безопасности осуществлялось путем введения временных ограничений на въезд иностранных граждан, привлеченных к административной ответственности или нарушивших режим пребывания в стране. Увеличение численности постоянного населения произошло в результате территориального расширения Российской Федерации. Наконец, обеспечение потребностей экономики было достигнуто благодаря соглашениям в рамках договора о Едином экономическом пространстве, а также благодаря замене квот патентами на осуществление трудовой деятельности.

### ***Пятая фаза: институциональная оптимизация регулирования миграции (после 2016 г.)***

Начиная с 2016 г. вопросы миграции практически исчезли из политической повестки. Ситуация с украинскими вынужденными мигрантами стабилизировалась, большая их часть возвратилась в Украину. Структура миграционного прироста России вернулась к прежнему виду, где лидирующие позиции стран-доноров занимали республики Средней Азии и Казахстан.

Весной 2016 г. указом президента<sup>3</sup> была ликвидирована Федеральная миграционная служба, а ее функции были переданы МВД<sup>4</sup>. Сотрудники ФМС должны были перейти на работу в Министерство внутренних дел, при этом указ предписывал сократить на 30% штат-

---

<sup>1</sup> Романова К. Москва богатеет на мигрантах // Газета.ru. 29.10.2015. <https://www.gazeta.ru/business/2015/10/29/7852091.shtml>.

<sup>2</sup> Осенью 2015 г. В. Путин подписал закон, который обявлял Центробанк перечислять в федеральный бюджет 90% своей прибыли по итогам 2016 г., вместо обычных 75%. В 2015 г. прибыль Центробанка составила 112,6 млрд рублей, а в 2016 г. – только 43,75 млрд рублей.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» от 05.04.2016.

<sup>4</sup> В реальности процесс ликвидации и передачи функций занял почти полтора года. Председатель правительства Д. Медведев несколько раз переносил сроки окончательного упразднения ФМС. Функции упраздненной службы были окончательно переданы МВД только к 1 октября 2017 г.

ную численность упраздняемой службы. Однако, как сообщил глава МВД В. Колокольцев, 97% сотрудников ФМС были трудоустроены в подчиненном ему министерстве<sup>1</sup>. Теперь ответственность за миграционную политику была возложена преимущественно на Главное управление по вопросам миграции МВД РФ. Это является еще одним свидетельством того, что в современной России в сфере миграции основной целью является безопасность.

Передача решения подавляющего числа миграционных вопросов МВД повлекла за собой, по мнению правозащитников и экспертов, рост числа нарушений прав мигрантов. По их данным, основными нарушениями со стороны Главного управления являлись «отказы в предоставлении мигрантам справок и выписок, унижающее обращение, отказ в доступе информации, затягивание в оформлении документов»<sup>2</sup>.

Осенью 2018 г. указом президента была упразднена принятая шестью годами ранее Концепция миграционной политики. Вместо нее был утвержден новый документ – «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». Этот документ кардинально отличался от предыдущего по обозначенным целям и задачам. Так, теперь основной целью было заявлено «создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны». Такая ситуация должна вести к повышению качества жизни населения, обеспечению безопасности государства, защите национального рынка труда, а также к поддержанию межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе. Помимо этого отмечалось, что миграционная политика должна способствовать защите и сохранению «русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода»<sup>3</sup>. В документе было особо отмечено, что миграция рассматривается в качестве

---

<sup>1</sup> Колокольцев рассказал о судьбе сотрудников ликвидированных органов ФМС // РИА Новости. 14.12.2016. <https://ria.ru/20161214/1483561143.html>.

<sup>2</sup> После ликвидации ФМС число нарушений прав мигрантов резко возросло // Ведомости от 29.07.2017. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/06/30/702387-narushenii-prav-migrantov>.

<sup>3</sup> Там же.

не основного, а «вспомогательного средства» для решения демографических и связанных с ними экономических проблем<sup>1</sup>.

В связи с этим изменены были и задачи миграционной политики, которые сводятся к совершенствованию «правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих» несколько сфер. К таким сферам были отнесены в том числе: (1) переселение на постоянное место жительства зарубежных соотечественников и «иных лиц», способных «успешно интегрироваться в российское общество»; (2) трудовая миграция тех иностранных граждан, которые желают помимо своей профессиональной деятельности «изучать язык, историю и культуру» России; (3) адаптация мигрантов, отличающихся в культурном плане от населения принимающего общества; (4) помощь иностранцам, ищущим защиты, в соответствии с нормами международного права.

Таким образом, в миграционной политике сегодняшней России основной упор сделан на привлечение в страну «культурно близких» мигрантов (в первую очередь тех, кого рассматривают в качестве соотечественников за рубежом), а также на адаптацию к нормам принимающего общества мигрантов, нормы и традиции общества исхода которых отличаются от общероссийских. Подробному рассмотрению российской политики в отношении соотечественников за рубежом и мерам по адаптации (интеграции) мигрантов посвящены следующие параграфы настоящей главы.

### **Российская политика в отношении соотечественников за рубежом**

Как уже было отмечено, одним из основных иммиграционных потоков первого постсоветского десятилетия была этническая репатриация. Несмотря на то что вопросы о положении соотечественников за рубежом являлись интегральной частью как национальной, так и миграционной политики страны, нам представляется правильным рассматривать российскую политику в отношении соотечественников за рубежом как самостоятельный политический курс.

С одной стороны, российские органы управления не могли полностью упорядочить спонтанную иммиграцию. С другой стороны,

---

<sup>1</sup> После ликвидации ФМС число нарушений прав мигрантов резко возросло // Ведомости от 29.07.2017. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/06/30/702387-narushenii-prav-migrantov>.

в связи со сложностями переходного периода власти Российской Федерации не были заинтересованы в массовой иммиграции русскоязычного населения бывших союзных республик. Поэтому одна из основных стратегий России изначально сводилась к «удержанию» представителей этой группы в государствах их проживания. Это противоречие было отражено в первом Послании Президента РФ Федеральному собранию, озвученном в феврале 1994 г. В нем Б. Ельцин отметил, что «государство будет стремиться принять всех переселяющихся соотечественников и оказывать первоочередную помощь в размещении и трудоустройстве социально не защищенным группам переселенцев, а также тем из них, кто направляется в районы, развитие которых представляет особое значение для страны». И в то же время президент заявил, что «везде, где бы они ни проживали, наши соотечественники должны чувствовать себя полноправными и равноправными гражданами», и обозначил ряд внешнеполитических задач, направленных на обеспечение «интересов россиян в государствах СНГ и Балтии»<sup>1</sup>.

В августе 1994 г. Б. Ельцин подписал Указ «Об Основных направлениях государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом». На основании этого документа менее чем через три недели правительство утвердило Основные направления государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, а также перечень первоочередных мер по поддержке соотечественников в государствах-участниках СНГ и странах Балтии<sup>2</sup>.

Несмотря на отсутствие в постановлении четкого определения термина «соотечественники», из него следовало, что осуществление государственной политики предполагалось в отношении двух категорий: эмигрантов из России и СССР (а также их потомков) и русскоязычного населения постсоветских государств. При этом планировалось проведение, по сути, двух разных курсов в отношении этих категорий: восстановление российского гражданства и возвращение на историческую родину первых и «предотвращение массового исхода» вторых из бывших союзных республик.

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ «Об укреплении Российского государства» // Российская газета от 25.02.1994.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ № 1064 «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» от 31.08.1994.



Отчасти такая разница в подходах к двум обозначенным категориям соотечественников была обусловлена сложностями принятия страной большого количества мигрантов. Так, в документе было сказано, что «все новые независимые государства, включая Россию, испытывают сегодня серьезные экономические трудности, находятся в стадии становления своей государственности, когда непросто учитывать специфические запросы проживающих на их территории выходцев из других государств»<sup>1</sup>. Однако следует отметить, что в Основных направлениях все же были прописаны случаи, в которых Россия готова была «обеспечить прием на своей территории» соотечественников. К ним были отнесены конфликты, «угрожающие жизни и здоровью соотечественников», а также неспособность или невозможность соотечественников «адаптироваться к новой ситуации»<sup>2</sup>.

Таким образом, изначально политика в отношении соотечественников за рубежом сводилась в первую очередь к недопущению массовой миграции русскоязычного населения из бывших союзных республик в Россию посредством стимулирования интеграции его представителей в новые политические сообщества. Однако в мае 1996 г. постановлением правительства была утверждена Программа мер по поддержке соотечественников за рубежом<sup>3</sup>. Отличительной чертой программы являлась декларация того, что «поддержка соотечественников за рубежом ни в коем случае не является завуалированным отказом им в праве возвращения в Россию». Более того, в качестве «основной двуединой цели политики России в отношении соотечественников» признавалось «обеспечение как интегрированности в жизнь страны постоянного проживания при сохранении культурной самобытности, так и переезда на историческую родину»<sup>4</sup>. Тем не менее в программе не были прописаны конкретные механизмы содействия возвращению соотечественников в Россию и их обустройству на «исторической родине». Основное внимание в документе по-прежнему уделялось интеграции русскоязычного населения в политико-социальные реалии бывших союзных республик. Принятый в 1999 г. Закон «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» также был ориентиро-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ № 1064 «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» от 31.08.1994.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ № 590 «О программе мер по поддержке соотечественников за рубежом» от 17.05.1996.

<sup>4</sup> Там же.

ван на помощь соотечественникам в обустройстве за пределами России, а не на их «возвращение»<sup>1</sup>.

В законе впервые было дано официальное определение «соотечественников за рубежом». К ним причислялись как граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами своего государства, так и эмигранты из России и СССР. К соотечественникам также были отнесены все бывшие граждане СССР, «проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства» (ст. 1, п. 2). Статус соотечественника могли получить и потомки как эмигрантов, так и граждан бывшего СССР, «за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств» (ст. 1, п. 2.). Другими словами, потомки бывших граждан России или СССР, являвшихся этническими русскими или этническими татарами, признавались соотечественниками, а потомки, например, этнических армян, немцев или евреев, являвшихся гражданами России или СССР, таковыми не признавались.

В августе 2001 г. была утверждена Концепция поддержки соотечественников за рубежом на современном этапе. В этом документе, по сути, были повторены основные положения программы мер 1996 г. Так, было заявлено, что «основную ответственность за гарантии индивидуальных и коллективных прав и за обеспечение достойных условий социального существования всех своих жителей несут государства их проживания (пребывания)». Россия же по отношению к соотечественникам за рубежом видела свою роль в содействии «адаптации и интеграции в жизнь стран проживания при добровольном сохранении этнокультурной самобытности» и в «сдерживании неконтролируемой миграции в Россию»<sup>2</sup>.

После преодоления негативных последствий экономического кризиса 1998 г. Россия столкнулась с необходимостью привлечения трудовых мигрантов. Помимо этого, в стране наблюдалась и сложная демографическая ситуация, а именно проблема депопуляции, которая частично могла быть решена посредством иммиграции. В связи с этим главные политические акторы страны неоднократно упоминали о том, что источником новых людских ресурсов является

---

<sup>1</sup> Федеральный закон № 99-ФЗ «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» от 24.05.1999.

<sup>2</sup> Концепция поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на современном этапе. Утверждена Президентом Российской Федерации 30.08.2001.

пространство бывшего СССР. Например, в конце 2002 г. в рамках «Прямой линии» В. Путин заявил: «Мы находимся в лучшем положении, чем многие другие страны мира, потому что резервуар, из которого мы можем „черпать“ людей для России, для нас очевидный – это люди с нашим менталитетом, у которых русский язык является практически родным, у которых с нами практически единые культурные, а часто и конфессиональные корни. Это республики бывшего Советского Союза. И мы, конечно, должны сделать все для того, чтобы этих людей привлекать в Российскую Федерацию»<sup>1</sup>.

Несмотря на такие заявления, именно в это время Россия проводила парадоксально жесткую политику в отношении мигрантов, сделав центральным элементом политического курса вопрос безопасности (рассмотренная ранее фаза «решение социально-экономических проблем»). Однако на следующей фазе миграционной политики – «выведение нелегальной миграции из тени» – риторика о необходимости мотивировать соотечественников на переезд в Россию нашла свое практическое воплощение. В 2006 г. была принята Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом<sup>2</sup>.

В этой программе под соотечественниками, проживающими за рубежом, понимались люди, «воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком и не желающие терять связь с Россией». В процессе реализации этой программы определение «соотечественников за рубежом» было изменено и в законе 1999 г.: теперь из него исчезли ограничения для представителей «титовых наций» иностранных государств<sup>3</sup>. В качестве одной из основных целей программы была заявлена «компенсация естественной убыли населения в стране в целом и в ее отдельных регионах за счет привлечения переселенцев на постоянное место жительства в Российскую Федерацию»<sup>4</sup>. Таким образом, Россия была заинтересована не просто в воз-

---

<sup>1</sup> Стенограмма «Прямой линии с Президентом РФ В.В. Путиным» // Первый канал. Официальный сайт. <http://www.1tv.ru/news/social/39476>.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом» от 22.06.2006.

<sup>3</sup> См. версию закона от 23.07.2010. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23178/).

<sup>4</sup> Указ Президента РФ № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом» от 22.06.2006.

вращении соотечественников, а в их переселении на определенные территории, названные в документе «территориями вселения».

Были выделены три категории таких территорий: «А», «Б» и «В». К категории «А» были отнесены «преимущественно стратегически важные для России приграничные территории, характеризующиеся сокращением численности населения». В категорию «Б» вошли территории, «где реализуются крупные инвестиционные проекты, требующие массового привлечения переселенцев в связи с отсутствием соответствующего предложения рабочей силы на территориальном рынке труда»<sup>1</sup>. Наконец, к последней категории «В» были отнесены «территории с устойчивым социально-экономическим развитием, на которых в течение последних трех и более лет наблюдаются сокращение общей численности населения и (или) миграционный отток».

В программе было заявлено, что все переселенцы «имеют право на получение государственных гарантий и социальной поддержки». Однако объем этих гарантий и поддержки зависел от того, на территорию какой категории переселялись соотечественники. Самый большой объем был предусмотрен для территорий категории «А» и минимальный – для категории «В». При этом соотечественники оказывались «привязанными» к территории своего вселения посредством специального «свидетельства участника государственной программы», как минимум, на два года<sup>2</sup>.

На первых этапах реализации программа не оказалась действенным средством по привлечению такой группы иммигрантов, как соотечественники за рубежом. Так, в 2007 г. в рамках программы в Россию переехали всего 682 человека, хотя предполагаемое количество мигрантов составляло 23 тыс. человек<sup>3</sup>. На 1 марта 2011 г. всего было выдано 21 761 свидетельство участника госпрограммы<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом» от 22.06.2006.

<sup>2</sup> В программе было сказано, что ее участник «и (или) член его семьи, выехавшие на постоянное место жительства из субъекта Российской Федерации, определенного свидетельством участника Государственной программы, ранее чем через два года, возмещают в установленном порядке затраты, связанные с выплатой им „подъемных“».

<sup>3</sup> *Russia Facing ...* P. 93.

<sup>4</sup> Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации на I квартал 2011 г. [https://мвд.рф/upload/site1/document\\_file/Monitoring\\_realizacii\\_Gosudarstvennoy\\_programmy\\_za\\_I\\_kvartal\\_2011\\_goda.pdf](https://мвд.рф/upload/site1/document_file/Monitoring_realizacii_Gosudarstvennoy_programmy_za_I_kvartal_2011_goda.pdf).

Основными странами-донорами являлись Казахстан, Узбекистан, Молдова, Киргизия, Украина и Армения. Таким образом, за первые четыре года действия программы число переехавших соотечественников было невелико, хотя в середине 2000-х гг. эксперты оценивали количество ее потенциальных участников в диапазоне от 2,4 до 4 млн человек<sup>1</sup>. Во многом это было связано с тем, что принятие мер по возвращению соотечественников оказалось запоздалым шагом. Такие меры были бы своевременны в 1990-х гг. (особенно в первой половине десятилетия). Однако присутствовавшее на тот момент желание существенной части русскоязычного населения вернуться в Россию не совпадало с российской политикой в отношении соотечественников за рубежом.

Возникшее в середине 2000-х гг. желание российских властей увеличить трудовые ресурсы и частично разрешить демографическую проблему посредством привлечения соотечественников уже не согласовывалось с жизненными стратегиями подавляющего большинства русскоязычного населения бывших союзных республик. Так, в течение 15 лет после распада СССР на постоянное место жительства в Россию переехала существенная часть тех, кто был ориентирован на возвращение на свою «историческую родину». Те же, кто не смогли выехать или приняли осознанное решение остаться в новых государствах, выработали собственные адаптационные стратегии. К тому же неприкрытый мотив переселения соотечественников – решение внутрироссийских проблем, а вовсе не проблем самих соотечественников – скорее отталкивал, чем привлекал тех, кто еще не оставил планов на переезд. Помимо этого, те, кто все же решился «вернуться» в Россию в рамках программы, столкнулись с трудностями в обустройстве на новом месте. Многие репатрианты не могли найти как нормального жилья для себя и своей семьи, так и работы по специальности.

Тем не менее в последние несколько лет ситуация с реализацией программы существенно улучшилась. Так, на 1 января 2013 г. за все время реализации программы было получено уже 79,9 тыс. свидетельств на 166,6 тыс. человек<sup>2</sup>. В течение 2013 г. на территорию Российской Федерации переселились 36,8 тыс. участников государств

---

<sup>1</sup> См.: *Mukomel V. Russia's Immigration Policy at the Beginning of the Century: Concepts, Scenarios, Forecasts. Paper prepared for the 2004 International Studies Association Annual Conference.*

<sup>2</sup> Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2012 г. [https://мвд.рф/upload/site1/document\\_file/onitoring\\_realizacii\\_Gosudarstvennoy\\_programmy\\_z\\_a\\_IV\\_kvartal\\_2012\\_goda.pdf](https://мвд.рф/upload/site1/document_file/onitoring_realizacii_Gosudarstvennoy_programmy_z_a_IV_kvartal_2012_goda.pdf).

венной программы<sup>1</sup>. На 1 января 2015 г. всего в рамках реализации программы было выдано 164,3 тыс. свидетельств, что составляло вместе с членами семей 355,1 тыс. потенциальных переселенцев<sup>2</sup>. Если на начало 2015 г. за все годы действия программы было подано 248,8 тыс. заявлений (558,4 тыс. потенциальных переселенцев)<sup>3</sup>, то в одном 2017 г. от соотечественников было принято 84,5 тыс. заявлений на 195,1 тыс. человек<sup>4</sup>. В 2018 г. было принято 70,9 тыс. заявлений на 166,2 тыс. человек<sup>5</sup>.

За последние годы произошло существенное расширение географии программы. Сейчас она реализуется почти во всех субъектах Российской Федерации: на 1 октября 2019 г. в программе участвовали 76 регионов<sup>6</sup>. Потенциальные участники программы могут подавать заявления как в зарубежных представительствах России (представительствах МВД за рубежом, действующих в восьми странах ближнего зарубежья, 12 временных группах по реализации программы, которые есть и в «дальнем зарубежье», например в Германии, а также в загранучреждениях МИД), так и непосредственно на территории Российской Федерации. При этом количество соотечественников, подавших заявления за рубежом, и тех, кто был зарегистрирован в России, в 2019 г. было примерно

---

<sup>1</sup> Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2013 г. [https://мвд.рф/upload/site1/document\\_file/Monitoring\\_realizacii\\_Gosudarstvennoy\\_programmy\\_za\\_IV\\_kvartal\\_2013\\_goda.pdf](https://мвд.рф/upload/site1/document_file/Monitoring_realizacii_Gosudarstvennoy_programmy_za_IV_kvartal_2013_goda.pdf).

<sup>2</sup> Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2014 г. [https://мвд.рф/upload/site1/document\\_file/Monitoring\\_realizacii\\_Gosudarstvennoy\\_programmy\\_za\\_IV\\_kvartal\\_2014\\_goda.pdf](https://мвд.рф/upload/site1/document_file/Monitoring_realizacii_Gosudarstvennoy_programmy_za_IV_kvartal_2014_goda.pdf).

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2017 г. [https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie\\_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring/2017](https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring/2017).

<sup>5</sup> Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2018 г. [https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie\\_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring/2018](https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring/2018).

<sup>6</sup> Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в III квартале 2019 г. [https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie\\_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring/2019](https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring/2019).

одинаковым<sup>1</sup>. Лидером среди стран «исхода» соотечественников является Казахстан (примерно 1/3 зарегистрированных участников программы). Значительное число зарубежных соотечественников переезжают из Таджикистана, Армении, Молдавии и Узбекистана.

Во многом рост численности участников программы был обусловлен и событиями в Украине. Как отмечается в документах мониторинга, начиная с 2014 г. содействие переселению соотечественников, «проживавших на Украине и вынужденных покинуть ее территорию», является одним из важных направлений реализации программы. В период с 2014-го по 2019 г. в качестве участников программы были зарегистрированы 277,1 тыс. выходцев из Украины, что составило 31% всех переселенцев за указанные годы. Подавляющее большинство из них (чуть более 92%) подали заявления на территории России<sup>2</sup>.

Ориентация российских властей на привлечение в качестве иммигрантов в первую очередь соотечественников за рубежом, под которыми понимаются люди, «воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком», имела одно важное последствие. Речь в данном случае идет о слабо развитой в России интеграционной политике.

### **Интеграционная (адаптационная) политика и ксенофобия в России**

Несмотря на то что Россия является принимающей мигрантов страной, в ней до 2012 г. отсутствовала последовательная интеграционная (адаптационная) политика. Одна из основных причин этого заключается в том, что на протяжении 1990–2000-х гг. подавляющее число иммигрантов составляли выходцы с постсоветского пространства. В связи с этим российские политические акторы были уверены, что такие мигранты не нуждаются в интеграции в принимающее общество. Однако действительность существенно расходилась с такими представлениями. Большое число трудовых мигрантов, прибывших в Россию с середины 2000-х гг., являлись людьми, социализированными уже в постсоветских странах. И их с трудом можно отнести к тем, кто был воспитан в «традициях российской культуры».

---

<sup>1</sup> Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в III квартале 2019 г.

<sup>2</sup> Там же.

В России вопрос об интеграции мигрантов четко обозначился в политической повестке только в 2010 г. в дебатах о так называемом кодексе москвича – своде правил поведения для представителей разных национальностей и этнических общностей, приезжающих в Москву. Необходимость создания такого кодекса была обоснована обострением межэтнических противоречий<sup>1</sup>. Несмотря на то что инициатива по разработке кодекса москвича так и не была реализована в полной мере, она стала отправной точкой для нынешней политики интеграции (адаптации) мигрантов. Именно в дебатах 2010 г. интеграция и адаптация мигрантов стали рассматриваться как инструменты профилактики межэтнических конфликтов<sup>2</sup>. В этот же период в структуре ФМС было создано специальное Управление по содействию интеграции (УСИ)<sup>3</sup>.

Управление занималось преимущественно налаживанием контактов с национальными (этническими), а также религиозными организациями. В то же время были запущены и несколько пилотных проектов, целью которых являлось тестирование методов интеграции иммигрантов. Один из таких проектов был реализован совместно с Фондом «Русский мир» в Киргизии и Таджикистане и был направлен на подготовку специалистов, востребованных на российском рынке труда. Участники проекта должны были получить рабочие специальности и усовершенствовать свое знание русского языка до приезда в Россию. Однако проект не был успешным<sup>4</sup>.

В декабре 2012 г. была принята Стратегия государственной национальной политики на период до 2025 г., одной из целей которой являлась адаптация внутренних и внешних мигрантов. Основным ведомством, ответственным за реализацию стратегии, стало Министерство регионального развития<sup>5</sup>. В том же году была принята Концепция миграционной политики России до 2025 г., которая включала раздел, посвященный интеграции мигрантов.

---

<sup>1</sup> *Пятилетова Л.* Москвичи пяти морей, Михаил Соломенцев: ставку нужно делать на то, что объединяет жителей столицы // Российская газета от 16.06.2010.

<sup>2</sup> *Выхованец О., Прохорова А., Савинкова Ю., Старчак М., Яценко Е.* Трансформация идентичности трудовых мигрантов как одна из составляющих становления гражданского общества в России. М.: Фонд «Наследие Евразии», 2014. С. 79–81.

<sup>3</sup> *Борисова М.В.* Развитие политики социально-экономической и социокультурной интеграции мигрантов в Российской Федерации // Известия Алтайского государственного университета. 2014. Т. 1. № 4. С. 261.

<sup>4</sup> Там же. С. 262.

<sup>5</sup> В 2012 г. Министерство регионального развития было расформировано, часть его функций перешла ФМС России.



С одной стороны, разработанные решения в этой области во многом опирались на опыт западных стран: в частности, причина конфликтов между местным населением и мигрантами формулировалась в терминах межэтнического (культурного) разногласия. С другой стороны, арсенал задействованных инструментов интеграции оказался весьма ограниченным.

Реализация политики интеграции мигрантов началась сразу после утверждения Концепции миграционной политики президентом. В течение первого этапа (2012–2015 гг.) были запланированы следующие мероприятия в сфере интеграции мигрантов:

а) создание центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию и медицинского освидетельствования иммигрантов, в том числе за рубежом;

б) создание инфраструктуры для проживания трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства;

в) создание инфраструктуры для интеграции и адаптации трудовых мигрантов, включая центры информационной и правовой поддержки, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации.

В последующие годы из перечисленных направлений работы усилия органов исполнительной власти были сконцентрированы преимущественно на последнем, при этом приоритетной оказалась задача обучения русскому языку. Первым шагом в этом направлении стал принятый в 2012 г. закон<sup>1</sup>, обязывающий иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в рамках безвизового режима с целью осуществления трудовой деятельности в сферах жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли и бытового обслуживания, владеть русским языком на уровне не ниже базового. Вторым шагом стало распространение этой меры на другие категории мигрантов: 1 января 2015 г. вступил в силу закон<sup>2</sup>, согласно которому иностранные граждане должны подтвердить владение ими русским языком для получения разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу. Положения этого нормативного акта распространяются также и на тех иностранцев, которые

---

<sup>1</sup> Закон № 185 «О внесении изменений в статью 13.1 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и ст. 27.2 ФЗ «Об образовании» от 12.11.2012.

<sup>2</sup> Статья 15.1 «Подтверждение иностранными гражданами владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации», введенная в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» ФЗ № 74 от 20.04.2014, вступила в силу с 01.01.2015.

прибыли в Россию в порядке, требующем оформления визы. Исключения составляют высококвалифицированные специалисты и студенты. Наконец, в апреле 2014 г. были внесены поправки в Закон «О гражданстве РФ», подразумевающие облегченную процедуру натурализации для носителей русского языка.

В 2013–2014 гг. были открыты пилотные Центры социальной адаптации мигрантов в Тамбове, Оренбурге и Республике Коми. Одним из основных механизмов работы центров являлась реализация трехстороннего интеграционного контракта, заключаемого между участником проекта, центром и работодателем<sup>1</sup>. Однако и этот проект не принес значимых результатов. Как отмечают аналитики, эффективность работы центров оказалась существенно снижена из-за целого комплекса причин: во-первых, в Тамбове стоимость проживания в таком центре была выше, чем в общежитии. Во-вторых, многие трудовые мигранты приезжали в регион на краткосрочные заработки (от 6 до 8 месяцев). В-третьих, в таких центрах могли проживать только мигранты, уже получившие самостоятельно необходимый набор документов на осуществление трудовой деятельности, т. е. сам центр не способствовал решению бюрократических вопросов. Все это привело к тому, что в Тамбове в адаптационном центре вместо 100 запланированных человек проживали 60 мигрантов<sup>2</sup>.

В 2014 г. УСИ разработало проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>3</sup>. Этот законопроект, во-первых, закреплял разницу между «интеграцией» и «адаптацией» мигрантов. Так, под адаптацией понимались действия органов власти, местного самоуправления и гражданского общества, направленные на «включение мигранта в социальное и культурное пространство» в объеме, «необходимом для временного пребывания на территории Российской Федерации с целью осуществления трудовой деятельности». Интеграция же предполагала такой объем включения в российскую социально-культурную среду, который необходим для временного или постоянного проживания на территории Российской Федерации (ст. 3). Таким образом, предполагалось, что стратегия адаптации бу-

---

<sup>1</sup> Борисова М.В. Указ. соч. С. 262.

<sup>2</sup> Концепция миграционной... С. 10.

<sup>3</sup> Текст законопроекта был размещен на официальном сайте ФМС. В настоящий момент доступен в коммерческой версии КонсультантПлюс (текст по состоянию на 29.04.2014).

дет применяться к временным трудовым мигрантам, а интеграции – к тем, кто нацелен на длительное (или постоянное) проживание в стране.

Во-вторых, этот законопроект, по сути, сводил интеграционную политику к системе предоставления государством набора услуг для особой категории клиентов – мигрантов. Так, в проекте было сказано, что «адаптационные и интеграционные мероприятия – это совокупность услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления», а для получения иностранным гражданином этих услуг заключаются так называемые адаптационный и интеграционный контракты. Заключение адаптационного контракта мигрантами, желающими работать в России, но не имеющими официального сертификата о владении русским языком, знанием истории России и основами законодательства, предоставляет им отсрочку в выдаче такого свидетельства при получении разрешения на работу. Таким образом, новые трудовые мигранты должны были заключать адаптационные контракты для получения возможности работать параллельно с подготовкой к получению сертификата. В свою очередь, выполнение «условий интеграционного контракта, подтвержденное заключением органа местного самоуправления и сертификатом о владении русским языком, знанием истории России и основ законодательства Российской Федерации, давало бы право иностранному гражданину получить разрешение на временное проживание без учета квотирования» (ст. 10).

Этот законопроект не был внесен в Государственную думу. После упразднения ФМС вопросами интеграции и адаптации мигрантов стало заниматься созданное в 2015 г. Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН). В 2017 г. ФАДН разработал новый проект закона, который теперь носит название «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>. В новом законопроекте разница между адаптацией и интеграцией повторяет логику документа, разработанного УСИ: адаптация должна применяться к мигрантам, временно находящимся на территории России (ст. 2.1.1), в то время как интеграция направлена на тех, у кого будут формироваться «устойчивые правовые, экономические, социальные и культурные связи» с принимающим обществом (ст. 2.1.3). В новой версии проекта

---

<sup>1</sup> Текст законопроекта доступен в коммерческой версии КонсультантПлюс.

отсутствуют конкретные механизмы адаптации (или интеграции), присутствовавшие в предыдущем документе.

В целом, на данный момент российский подход к интеграции мигрантов носит ограниченный характер, поскольку, помимо присутствия на рынке труда, необходим и доступ мигрантов в такие сферы общественной жизни, как образование, защита от дискриминации, здравоохранение и т. д. Отсутствие внимания к созданию таких условий – одно из главных отличий российского подхода к интеграционной политике от подхода в европейских странах. Подавляющее большинство европейских моделей интеграции мигрантов рассматривает правовую интеграцию как ключевой элемент наряду с социализацией. В России же правовой компонент интеграции находится в тени, а все предлагаемые интеграционные меры сводятся к социализации (обучение русскому языку, экзамен на знание истории России и т. д.). Таким образом, происходит очевидная подмена понятий: под интеграцией понимают социализацию<sup>1</sup>.

Обычно интеграционная политика имеет два вектора: вектор интеграции мигрантов и вектор адаптации принимающего общества к мигрантам. В России уровень ксенофобии и мигрантофобии является стабильно высоким. Основной причиной этому служит страх перед терроризмом. Террористические акты в Москве, Волгодонске, Буйнакске, Беслане и Волгограде парадоксальным образом прочно связали угрозу безопасности с мигрантами. На протяжении последних 20 лет многие россияне испытывают страх в отношении выходцев не только из кавказских регионов, но и из мусульманских государств в целом. Еще одной причиной роста ксенофобии стала деятельность радикальных националистов, широко пропагандировавших идею «Россия для русских»<sup>2</sup>. Акты агрессии против иностранцев – иногда с летальным исходом – были частью реальности 2000-х гг. и породили большую дискуссию в российском обществе.

Официальной реакцией на рост ксенофобии стало принятие в 2001 г. федеральной целевой программы «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в россий-

---

<sup>1</sup> Прохорова А. Сравнению не подлежит // Cogita.ru 08.10.2012. <http://www.cogita.ru/grazhdanskaya-aktivnost/migranty/5-i-konkurs-esse-migraciya-i-integraciya-migrantov-v-evrope-i-rossii/sravneniyu-ne-podlezhit>.

<sup>2</sup> Подробнее см.: *Nozhenko M.* Right-Wing Nationalism in Russia: A By-Product of Electoral Competition or a Political Agenda for the Future? // Briefing Paper FIIA. 2013. No. 135.

ском обществе», рассчитанной на 2001–2005 гг.<sup>1</sup> Несмотря на свое название, программа не содержала эффективных мер по предотвращению экстремизма и ксенофобии. Она ограничивалась лишь декларацией необходимости «обучения» толерантности различных социальных групп. Был принят и целый ряд федеральных и региональных программ, посвященных формированию толерантного отношения к представителям различных этнических и национальных общностей, однако и они не стали эффективным средством борьбы с ксенофобией. Например, программа «Толерантность», реализуемая много лет в Санкт-Петербурге, ставила своей целью представление культурного разнообразия населения города посредством организации различных мероприятий, но не способствовала предотвращению актов агрессии в отношении иностранцев.

В связи с неэффективностью принимаемых государством мер негативное отношение к мигрантам сохранялось в российском обществе долгие годы. Согласно опросам общественного мнения, в конце 2000-х гг. только 12% респондентов позитивно относились к мигрантам, в то время как отношение 22% было негативным или очень негативным. Согласно данным ВЦИОМ, 74% россиян в 2013 г. были уверены, что иммиграция является отрицательным для страны явлением. Более того, 53% опрошенных считали, что иммиграционное законодательство должно быть ужесточено<sup>2</sup>. Опросы Левада-Центра свидетельствовали, что количество россиян, считавших, что правительство РФ должно «пытаться ограничить приток приезжих», возросло с 45% в 2002 г. до 70% в 2012 г.<sup>3</sup>

Пик как несанкционированных, так и государственных акций против «нелегальных» мигрантов пришелся на лето 2013 г. В начале июля произошли массовые беспорядки в городе Пугачеве (Самарская область). Поводом для них стало убийство выходцем из Чечни местного жителя. В течение нескольких дней большая часть взрослого населения города вышла на улицы не только с антикавказскими, но и радикально националистическими лозунгами. Примерно в это же время радикальные националисты организовали в ряде российских городов серию так называемых «русских зачисток». Эти

---

<sup>1</sup> Федеральная целевая программа «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе». Утверждена Постановлением Правительства РФ № 629 от 25.08.2001.

<sup>2</sup> ВЦИОМ: «Добро пожаловать» – или «посторонним вход запрещен»? // Радио Озоди. 07.08.2013. <http://rus.ozodi.org/content/poll-migrants-vciom/25068881.html>.

<sup>3</sup> Общественное мнение – 2012. М.: Аналитический центр Юрия Левады. С. 181.

«акции» начались в Санкт-Петербурге, когда радикалы сначала потребовали у продавцов на уличных рынках разрешения на работу, а затем стали громить торговые места. При этом они объявляли свою деятельность актом помощи полиции в борьбе с нелегальными мигрантами. Наконец, в августе 2013 г. в России возник первый центр временного содержания для «нелегальных» мигрантов. Поводом для его организации стал инцидент на одном из московских рынков, когда в результате полицейского рейда был ранен один из представителей правопорядка, пытавшийся арестовать подозреваемого – выходца из Дагестана. Несмотря на то что полицейский пострадал от рук российских граждан, ответом властей стали гонения на нерегулируемых трудовых мигрантов.

В 2014 г. ситуация изменилась. В фокусе общественно-политических дебатов оказались не мигранты, а события в Украине. Возврат к антимигрантским настроениям был спровоцирован в том числе двумя событиями: преступлением, совершенным гражданином Киргизии в марте 2019 г. в Якутии, а также конфликтом в деревне Чемодановка Пензенской области. Массовые протесты в Якутске привели к тому, что глава республики А. Николаев подписал указ о запрете на привлечение иностранных граждан к работе в 33 видах экономической деятельности в течение 2019 г.<sup>1</sup> Бытовой конфликт в Чемодановке, разделивший жителей деревни на два «этнических» лагеря, перерос в массовую драку<sup>2</sup>. В результате более 600 цыган, проживавших в Чемодановке, покинули деревню. Несмотря на то что участниками конфликта не были ни мигрантами, ни иностранными гражданами, события в Пензенской области повлияли на настроения россиян. Согласно результатам опроса Левада-Центра, уровень ксенофобии в 2019 г. был соизмерим с показателями 2012–2013 гг. Например, доля выступающих за ограничения в проживании для выходцев из Средней Азии возросла с 19 до 32%, а каждый второй россиянин поддерживал лозунг «Россия для русских»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Губернатор Якутии после протестов запретил принимать на работу мигрантов // РБК. 28.03.2019. <https://www.rbc.ru/society/28/03/2019/5c9c90709a7947160059fce7>

<sup>2</sup> Чемодановка дошла до ручки // Новая газета от 19.06.2019.

<sup>3</sup> Ксенофобские настроения в России растут второй год подряд // Левада-Центр. 18.09.2019. <https://www.levada.ru/2019/09/18/ksenofobskie-nastroeniya-v-rossii-rastut-vtoroj-god-podryad/>.

## Особенности российской миграционной политики

Несмотря на то что Россия стабильно входит в пятерку лидеров среди принимающих мигрантов стран, иммиграция в Российскую Федерацию – это особый случай, не похожий ни на США, ни на страны Европейского союза. Это связано с тем, что, во-первых, многие жители нашей страны получили статус «мигрантов» как лица, не рожденные на территории государства своего проживания в результате изменения политических границ. Так, являясь в прошлом гражданами Советского Союза и будучи рожденными в нем, но за пределами РСФСР, эти люди в постсоветской России оказались причисленными международной статистикой к мигрантам. Во-вторых, подавляющее большинство трудовых и вынужденных иммигрантов – это выходцы из стран СНГ или государств – партнеров по Евразийскому экономическому союзу. Таким образом, с одной стороны, они не являются внутренними мигрантами, но, с другой стороны, их нельзя отнести и к гражданам третьих стран. Это существенно отличает контингент иммигрантов в России от этой группы населения в странах – членах Европейского союза, где, как будет показано в следующей главе, выходцы из других государств являются гражданами либо самого ЕС, либо третьих стран.

Эта особенность иммигрантов в Российской Федерации имеет ряд важных последствий, а именно:

(1) Возможность регулировать сферу трудовой миграции в зависимости, с одной стороны, от актуальных внутриполитических задач, с другой – от заключенных в рамках СНГ или ЕЭП договоренностей. Например, во время экономического спада введение системы патентов на трудовую деятельность стало действенным инструментом пополнения региональных бюджетов. Возможность введения временного запрета на въезд (как и его отмена для тех или иных мигрантов, внесенных в «черный список») может использоваться в качестве одного из аргументов в экономическом или политическом «торге» России с государствами исхода.

(2) При регулировании потоков вынужденных мигрантов указанная особенность позволяет сосредоточить основное внимание на выходцах с постсоветского пространства и практически не предоставлять статус беженца гражданам «третьих» стран. Это дает России возможность фактически избежать выполнения обязательств в рамках международной конвенции «О статусе беженцев» 1951 г., а также приспособливать внутреннее законодатель-

ство к специфике того или иного потока вынужденных мигрантов, как это было в ситуации массовой миграции из Украины в 2014–2015 гг.

(3) Для нивелирования негативных демографических процессов (депопуляции) органы управления России начиная с 2000-х гг. используют бывших советских граждан и их потомков как своего рода «человеческий резервуар», из которого «черпаются» не только трудовые ресурсы, но и новые граждане. Демографическая проблема, которая, казалось, потеряла свою актуальность в 2012 г., вновь встала на повестку дня. Так, по данным Росстата, за девять месяцев 2019 г. естественная убыль населения составила 259,6 тыс. человек. Это самое высокое значение за последние 11 лет<sup>1</sup>. Российские демографы объясняют это тем, что в структуре населения накопилась большая доля пожилых людей, родившихся после войны, которые постепенно умирают, при одновременном снижении числа рождающихся<sup>2</sup>. Программа содействия переселению зарубежных соотечественников служит одним из механизмов пополнения численности населения, обеспечивая не только переезд в Российскую Федерацию, но и облегченную процедуру натурализации. Это также является нетипичным для мировой практики. Так, в современной России программа переселения не представляет собой ни механизма этнической репатриации (этничность соотечественников не является условием участия в программе), ни постколониальной стратегии ответственности.

(4) Доминирование иммигрантов с постсоветского пространства имеет еще одно последствие – восприятие в течение достаточно долгого времени выходцев из бывших союзных республик как «культурно своих». Это привело к тому, что в современной России фактически не развита политика интеграции в отношении мигрантов, в то время как уровень ксенофобии и мигрантофобии в российском обществе является высоким.

Тот факт, что вопросы миграции были переданы Министерству внутренних дел, свидетельствует о том, что управление миграцией, т. е. регулирование передвижения людей, превратилось в

---

<sup>1</sup> Росстат опубликовал демографический прогноз на 16 лет // РИА Новости. 27.12.2019. <https://ria.ru/20191227/1562912794.html>.

<sup>2</sup> Демограф Анатолий Вишнеvский: от убыли населения нам никуда не деться, политикам можно только посочувствовать // The Insider. 16.12.2019. [https://theins.ru/news/193026?fbclid=IwAR2XpZGzeGFGLxGipHkDYH-ddt\\_LRD0zj2\\_uDfyLILxM9HTOZDD88A4vBlk](https://theins.ru/news/193026?fbclid=IwAR2XpZGzeGFGLxGipHkDYH-ddt_LRD0zj2_uDfyLILxM9HTOZDD88A4vBlk).



политику в отношении мигрантов, которые уже находятся на территории России. В связи с этим одной из основных задач становится учет мигрантов как экономических единиц, которые платят за право находиться, а значит, работать на территории России. Поэтому дальнейшее развитие государственной миграционной политики следует ожидать именно в сфере совершенствования учета мигрантов. При этом вполне вероятно, что новые меры в отношении иммигрантов будут сформулированы и в рамках других политических курсов: политики в отношении зарубежных соотечественников и политики интеграции.

## Глава 3.2

### Общая иммиграционная политика Европейского союза

*Олег Корнеев  
Анастасия Погорельская*

История Европы после Второй мировой войны во многом определялась миграцией – добровольными или вынужденными перемещениями значительных групп населения в основном с Юга на Север и с Востока на Запад континента. Тем не менее до 1980-х гг. правительства большинства государств Европейских сообществ не рассматривали международную миграцию в качестве центрального вопроса своей политики<sup>1</sup>. Объективные демографические изменения, глобализация и рост числа международных конфликтов, обусловившие увеличение и усложнение миграционных потоков, а также вызванная этим активизация крайне правых партий заставили европейские «государства всеобщего благосостояния» иначе взглянуть на ситуацию. На рубеже XX–XXI вв. многие проблемы социально-экономической сферы и внутренней безопасности все чаще стали трактоваться в государствах – членах Европейского союза (ЕС<sup>2</sup>) как следствие увеличения миграционных потоков. Тогда же – на фоне устойчивого роста нелегальной иммиграции – стало отмечаться распространение ксенофобии в европейских обществах<sup>3</sup>.

Иммиграция в Европейский союз была обусловлена прежде всего колониальным прошлым и постколониальными процессами, из-

---

<sup>1</sup> *Castles S., Miller M.J.* The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. New York, Palgrave Macmillan, 1993.

<sup>2</sup> В настоящей главе в зависимости от контекста аббревиатура ЕС будет использоваться для обозначения как Европейского союза, так и Европейских сообществ.

<sup>3</sup> *Rodriguez-Pose A.* The European Union: Economy, Society, Polity. Oxford: Oxford University Press, 2002.

менениями демографической динамики и социально-экономической структуры как принимающих, так и отправляющих государств. Со временем обострились проблемы адаптации иммигрантов, соблюдения их прав и налаживания межэтнических отношений. Политика в отношении большинства перечисленных вопросов до сих пор во многом остается в пределах компетенции государств – членов ЕС. Однако необходимость адекватного реагирования на эти проблемы в условиях продолжающейся европейской интеграции, снижающей контролируемые функции внутренних границ Европейского союза, заставила страны-члены развивать сотрудничество в этой области и формировать общую иммиграционную политику.

Одним из решающих факторов в этом процессе было спровоцированное внешними обстоятельствами обострение проблемы внутренней безопасности в границах ЕС, ставшее особенно заметным после трагических событий 11 сентября 2001 г. в США. Объединение миграционной проблематики с вопросами безопасности, популистское отождествление нелегальных иммигрантов с преступниками, а также объективное усугубление проблемы «Север – Юг» сыграли в этом свою роль. Иммиграция стала восприниматься не только как решение демографических и экономических проблем, но и как причина социальной нестабильности и угроза личной безопасности. В результате иммиграционная политика отдельных европейских стран, а также общая иммиграционная политика Европейского союза стали стремиться к секьюритизации<sup>1</sup>. Кроме того, пытаясь отчасти переложить бремя миграционного регулирования на страны происхождения и транзита мигрантов, ЕС начал развивать внешнеполитическое измерение своей иммиграционной политики. Это проявилось в активизации взаимодействия с различными регионами мира по вопросам миграционного контроля, борьбы с организованной преступностью и терроризмом, а также в рамках политики развития<sup>2</sup>.

В настоящей главе представлены основные характеристики общей иммиграционной политики Европейского союза, а также тен-

---

<sup>1</sup> *Bigo D.* Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease // *Alternatives: Global, Local, Political.* 2002. Vol. 27. Issue 1S. P. 63–92; *Huysmans J.* The European Union and the Securitization of Migration // *Journal of Common Market Studies.* 2000. Vol. 38. No. 5. P. 751–777.

<sup>2</sup> *Boswell C.* The “External Dimension” of EU Immigration and Asylum Policy // *International Affairs.* 2003. Vol. 79. No. 3. P. 619–638; *Lavenex S.* Shifting up and out: the Foreign Policy of European Immigration Control // *West European Politics.* 2006. Vol. 29. No. 2. P. 329–350.

денции и проблемы ее развития на современном этапе. Особое внимание уделено существованию двух миграционных режимов в рамках одного интеграционного объединения, а также проблеме гармонизации подходов государств – членов ЕС к регулированию трудовой миграции и попыткам общеевропейских институтов расширить свое влияние в данной сфере.

## **Генезис двух параллельных миграционных режимов в ЕС**

Вопросы миграционной политики всегда были неотъемлемой частью многопланового процесса европейской интеграции. Развитие взаимодействия государств – членов ЕС по вопросам миграционного регулирования было связано с интеграцией в сфере экономики и финансов, в социальной сфере, в области юстиции и внутренних дел, внешней политики, политики развития. Задачи миграционного регулирования сыграли особую роль в позиционировании концепции добрососедских отношений Европейского союза с пограничными государствами<sup>1</sup>. При этом можно утверждать, что в ЕС фактически уживаются два параллельных миграционных режима. Ключевое различие между ними заключается в том, что для граждан государств – членов ЕС политика «свободного передвижения» гарантирует право на свободу выбора места жительства и работы, а в отношении граждан третьих стран применяется ограничительная иммиграционная стратегия<sup>2</sup>.

Как отмечал Э. Геддес, «миграция была, есть и будет фундаментальным явлением и для государств ЕС, и для всего процесса европейской интеграции. Свободное передвижение граждан – это краеугольный камень строительства экономически интегрированной Европы»<sup>3</sup>. Понимание важности взаимосвязи между развитием экономической интеграции и состоянием рынка труда, а также необходимости свободного перемещения легло в основу формирования принципа свободного передвижения сначала рабочей силы, а впо-

---

<sup>1</sup> European Commission Communication. Wider Europe – Neighbourhood: a new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Brussels, 2003. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf).

<sup>2</sup> Значимые исключения существуют для таких категорий, как члены семьи (в рамках воссоединения семьи), беженцы или высококвалифицированные кадры.

<sup>3</sup> *Geddes A. Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press, 2000. P. 1.

следствии и всех граждан государств-членов в пределах Европейского союза. На сегодняшний день право Союза предусматривает для всех граждан государств-членов, одновременно являющихся гражданами ЕС, равный доступ к общеевропейскому рынку труда и основным государственным услугам, а также вводит прямой запрет на дискриминацию по признаку национальности.

Нормативная база для реализации принципа свободного передвижения начала развиваться еще в рамках основополагающих договоров о европейской интеграции. Согласно Договору об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) 1951 г., подписавшие его государства обязались устранить дискриминацию по национальному признаку для работников угольной промышленности и металлургии. Договором об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС)<sup>1</sup>, подписанным в Риме в 1957 г., предусматривалась свобода движения рабочей силы по всей территории ЕЭС, что соответствовало экономической логике первого этапа европейской интеграции. Впоследствии, в контексте развития политических аспектов интеграции и появления института гражданства Европейского союза, это правило распространилось на всех граждан ЕС лишь с небольшими ограничениями.

Со времени вступления в силу Римского договора передвижение рабочей силы в пределах ЕЭС стало процессом внутренней миграции. Хотя правительства и население государств – членов Сообщества продолжали воспринимать рабочих из других стран ЕЭС как иммигрантов, политика в отношении таких трудовых мигрантов отличалась от той, что проводилась в отношении граждан третьих стран, т. е. стран, не участвовавших в европейской интеграции. В частности, последние, в отличие от граждан государств – членов ЕЭС, по истечении срока своего трудового контракта не имели законных оснований для пребывания на территории принимающей страны, следовательно, должны были покинуть границы ЕЭС<sup>2</sup>. Это обстоятельство заложило основы

---

<sup>1</sup> Римский договор 1957 г. считается началом глубоких и последовательных интеграционных процессов в Европе. В 1967 г. три созданные до этого интеграционные структуры (ЕОУС, ЕЭС и Евроатом) образовали Европейские сообщества. Согласно Маастрихтскому договору, вступившему в силу в 1993 г., Европейские сообщества были преобразованы в Европейский союз, насчитывавший тогда 12 стран-членов. До *Brexit* количество стран – членов ЕС равнялось 28.

<sup>2</sup> *Castles S., Miller M.J.* Op. cit. P. 70.

структурной дискриминации, а также политического неравенства, остающихся актуальными вплоть до сегодняшнего дня<sup>1</sup>.

Создание правовых рамок, гарантирующих свободу передвижения по территории ЕЭС, требовало, чтобы институты Сообщества были наделены необходимой властью для обеспечения этой свободы. Уже в 1957 г. Совет министров получил полномочия по координации миграционного регулирования государств – членов ЕЭС, хотя последние оставили за собой большинство компетенций в этой сфере. С тех пор распределение полномочий в сфере миграционного регулирования являлось предметом постоянного соперничества между государствами-членами и общеевропейскими институтами в ходе развития интеграции. Нежелание государств передавать вопросы миграционного контроля на более высокий уровень управления нередко объясняют тем, что это означает потерю части суверенитета, а именно полного контроля над своей территорией и населением, а также размывание национальной идентичности<sup>2</sup>. Однако с расширением и усложнением структуры миграционных потоков государствам стало ясно, что они зачастую не в состоянии собственными силами противодействовать таким угрозам безопасности, как нелегальная иммиграция, незаконный ввоз мигрантов и торговля людьми, а также обеспечивать контроль и безопасность собственных границ. В результате государствам – членам Европейских сообществ (а затем и Европейского союза) приходилось постепенно делиться своими полномочиями в сфере миграционной политики с общеевропейскими институтами, что, однако, не означало ослабления государств, но меняло их роль в миграционном регулировании<sup>3</sup>.

Формирование двух параллельных миграционных режимов во многом связано с общей логикой интеграционного процесса в Европе и доминировавшими на разных его этапах представлениями о сути и целях интеграции. В 1950–1960-х гг. сопротивление государств развитию общей политики в отношении иммиграции из третьих стран во многом соответствовало функционалистской концепции. Ее сторонники приветствовали закрепление за Сообществами только тех полномочий, которые бы способствовали

---

<sup>1</sup> *Koopmans R., Statham P. Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2000.*

<sup>2</sup> *Guiraudon V., Lahav G. A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control // Comparative Political Studies. 2000. Vol. 33. No. 2. P. 164.*

<sup>3</sup> *Castles S., Miller M.J. Op. cit. P. 12.*

созданию единого рынка, и выступали против приобретения над-национальным образованием других компетенций, приближавших его к образцу «Европейской федерации», о создании которой мечтали приверженцы федералистской модели интеграции<sup>1</sup>. Поскольку функционалистская точка зрения преобладала на первых этапах интеграции, то в 1960–1970-х гг. Европейские сообщества уделяли внимание только вопросам свободного передвижения (т. е. свободе внутренней миграции). В связи с этим к началу 1980-х гг. во многом был сформирован миграционный режим для внутренних мигрантов – граждан государств – членов Европейских сообществ: они получили свободу передвижения по всей территории ЕС.

Иммиграционная политика долгое время оставалась вне компетенции институтов Сообществ. Все, что было связано с регулированием иммиграции и предоставлением убежища, рассматривалось как прерогатива каждого отдельного государства ЕС. Вопросы допуска, проживания и работы трудовых мигрантов из третьих стран, чей труд был важен для экономик европейских государств, решались путем заключения двусторонних договоров между государствами-членами и конкретными третьими странами<sup>2</sup>. Различные модели иммиграционной политики были связаны с историческими традициями, особенностями тех или иных стран и, конечно же, с существованием многочисленных схем социально-экономической и политической интеграции и натурализации. Эти обстоятельства затрудняли выработку общего подхода к иммиграционной политике государств-членов, так как попытки гармонизации сталкивались с вопросами принадлежности и идентичности, рассматриваемыми как неотъемлемая часть национального суверенитета<sup>3</sup>.

Тем не менее многие исследователи сходятся во мнении, что со второй половины 1970-х гг. иммиграционная политика отдельных западноевропейских государств стала приближаться к общему знаменателю благодаря межправительственным решениям по ее гармо-

---

<sup>1</sup> *Mitrany D.* A Working Peace System // *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration* / B.F. Nelsen, A.C.-G. Stubb (eds.). Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher, 1994. P. 93–113.

<sup>2</sup> *Жукова Н.Н.* Миграционная политика Европейского союза: дис. ... канд. ист. наук. Ставрополь, 2005. С. 97–99.

<sup>3</sup> *Givens T., Luedtke A.* The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization // *Policy Studies Journal*. 2004. Vol. 32. Issue 1. P. 145–165.

низации<sup>1</sup>. Экономический кризис и нарастающая враждебность по отношению к иммигрантам со стороны автохтонного населения заставили правительства многих государств одинаково реагировать на возникающие проблемы. Две основные черты характеризовали политику того времени: усиление ограничений и контроля над иммиграционными потоками, а также финансовая помощь уже осевшим иммигрантам с целью стимулирования их выезда<sup>2</sup>. Кроме того, неофункционалистская логика развития интеграционного процесса означала, что отмена барьеров в одних областях постепенно захватывала другие сферы и вынуждала страны вести согласованную политику в отношении различных вопросов. В результате свободное перемещение лиц в границах Европейских сообществ поставило на повестку дня вопрос о координации визовой политики в отношении граждан третьих стран. Помимо этого, координации иммиграционной политики стран – членов ЕС способствовал и рост иммиграции из Восточной Европы на рубеже 1980–1990-х гг., вызвавший проявления национализма в некоторых западноевропейских странах<sup>3</sup>.

Полноценное развитие отдельных аспектов общей иммиграционной политики – иммиграционной политики в отношении граждан третьих стран – началось позднее, но также во многом опиралось на экономическую логику европейской интеграции. С одной стороны, государства Сообществ стремились оставаться максимально свободными, не ограниченными какими-либо обязательствами в сфере иммиграционного регулирования. С другой стороны, углубление и расширение интеграционных процессов убеждало политиков в том, что решение иммиграционных проблем в рамках одного государства невозможно и что все большая взаимозависимость обществ и территорий внутри границ ЕС требовала принятия определенных компенсационных мер по периметру единого пространства. Результатом стало постепенное развитие интеграции в области иммиграционного регулирования, т. е. формирование общей политики в этой сфере.

На начальном этапе сотрудничество в сфере иммиграционного регулирования – и в связанной с ней сфере юстиции и внутренних

---

<sup>1</sup> См.: *Потемкина О.Ю.* Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия // Европейский Союз на пороге 21 века: выбор стратегии развития / Ю.А. Борко, О.В. Буторина (ред.). М.: Эдиториал УРСС, 2001. С. 193–235; *Geddes A.* Op. cit.

<sup>2</sup> *Rodriguez-Pose A.* Op. cit. P. 106.

<sup>3</sup> *Burgess M.* Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950–2000. London: Routledge, 2000. P. 190.



дел – развивалось в рамках неформальных структур. Такое взаимодействие осуществлялось в режиме *ad hoc* и носило исключительно межправительственный характер. Например, в 1972 г. в рамках Совета Европы был создан прообраз таких структур – группа Помпиду по борьбе с распространением наркотиков, которая также занималась противодействием организованной преступности и нелегальной иммиграции. Более плодотворным оказалось создание в 1975 г. межправительственной группы ТРЕВИ (*TREVI group – Terrorism, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*) из министров внутренних дел государств – членов Сообществ, чья компетенция впоследствии стала включать пограничный контроль<sup>1</sup>. Деятельность подобных групп не регламентировалась общеевропейской договорной базой и никем не контролировалась, поэтому вызывала критику общественности. Тем не менее количество таких структур росло<sup>2</sup>.

Основы правового статуса иммигрантов из третьих стран заложило Шенгенское соглашение о постепенной отмене проверок на общих границах от 14 июня 1985 г. В соответствии с этим документом была создана зона без внутренних границ, покрывающая территорию всех подписавших его стран. Участники соглашения обязались начать гармонизацию иммиграционной и, в частности, визовой политики. В дальнейшем обозначенные меры были детализированы в Конвенции о применении Шенгенского соглашения о постепенной отмене проверок на общих границах от 19 июня 1990 г. Теперь иностранцы, получившие Шенгенские визы, наделялись правом беспрепятственного передвижения по объединенной территории. В качестве компенсационных мер были ужесточены правила предоставления убежища и усилен пограничный контроль<sup>3</sup>.

Шенгенские соглашения, несомненно, являлись достижением в содействии формированию общей иммиграционной политики ЕС. Однако они не только имели другой набор участников, чем Сообщества, а затем Союз, но и не были включены в договорную базу этих объединений, тем самым оставаясь в сфере межправительственного сотрудничества вплоть до своего инкорпорирования в общеевропей-

---

<sup>1</sup> Guiraudon V. European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping // Journal of Common Market Studies. 2000. Vol. 38. Issue 2. P. 251–271.

<sup>2</sup> Lavenex S. The Europeanization of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security. Ashgate Publishing, 2001. P. 143.

<sup>3</sup> Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах.

ское законодательство посредством Амстердамского договора, вступившего в силу в 1999 г.

В то же время геополитические изменения 1980–1990-х гг. спровоцировали увеличение потоков вынужденных переселенцев и беженцев. В связи с этим 15 июня 1990 г. государствами – членами ЕС в Дублине была подписана Конвенция об определении государства, ответственного за рассмотрение прошения о предоставлении убежища, поданного в одном из государств – членов ЕС. В сущности, прошение об убежище должна была рассматривать та страна, которая располагалась первой на пути следования лица, просящего убежище, т. е. та, через территорию которой потенциальный беженец попал на территорию, подпадающую под действие Конвенции. В целом, именно Дублинская конвенция заложила основы политики предоставления убежища в ЕС и стала одним из основных элементов иммиграционного режима Союза<sup>1</sup>.

### **Формирование общей иммиграционной политики ЕС**

К началу 1990-х гг. масштабные трансформации границ на европейском континенте, увеличение и усложнение миграционных потоков, так же как и логика развития европейской интеграции, потребовали пересмотра существовавших подходов к развитию сотрудничества в сфере миграционного регулирования. Основой для углубленного межправительственного сотрудничества в этой сфере стал Маастрихтский договор. Этот договор учреждал создание Европейского союза посредством реформирования Сообществ. В нем были заложены три «опоры» (*pillars*) европейской интеграции: Европейские сообщества (интеграция в сфере экономики, социальной политики и окружающей среды) – первая опора, Общая внешняя политика и политика безопасности – вторая опора, Общая политика в области внутренних дел и правосудия – третья опора.

В результате долгих дискуссий и переговоров государства-члены достигли компромисса, и вопросы регулирования иммиграции были отнесены к третьей опоре – части договора, фиксирующей намерения государств – членов ЕС поступательно развивать сотрудничество в области юстиции и внутренних дел, не передавая эти вопросы в сферу компетенций институтов ЕС. Это означало, что поли-

---

<sup>1</sup> Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (“Dublin Convention”). Принята 15.06.1990. Вступила в силу 1.01.1997. <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38714.html>.

тика предоставления убежища, пограничный контроль и иммиграционная политика в отношении граждан третьих стран оставались в компетенции государств – членов ЕС и могли обсуждаться только в рамках межправительственного сотрудничества. В то же время теперь был обозначен и переход к обязательству такого постоянного сотрудничества. Кроме того, Европейской комиссии было предоставлено право инициативы в этой области наравне с государствами-членами. Для обеспечения межправительственного сотрудничества по вопросам миграционного регулирования был создан Совет министров внутренних дел и юстиции государств – членов ЕС, чьи резолюции, однако, не имели обязательной юридической силы для членов Союза<sup>1</sup>.

В Амстердамском договоре, вступившем в силу в 1999 г., была отражена реформа третьей опоры, к которой принадлежала миграционная политика. Произошла частичная коммунитаризация миграционной политики, т. е. передача полномочий в соответствующей сфере на наднациональный уровень управления. Нормативные акты в сфере миграционного регулирования отныне предлагались Комиссией, а принимались Европейским парламентом и Советом ЕС<sup>2</sup>. Помимо этого, Шенгенские и Дублинские соглашения стали составной частью права ЕС. Большое значение имела передача вопросов регулирования иммиграции и предоставления убежища в компетенцию Сообществ – первую опору. Тем не менее сам факт коммунитаризации выглядел далеко не однозначным. Например, по мнению Э. Геддеса, основной недостаток договора состоял в том, что параметры и направления иммиграционной политики остались под сильным межправительственным контролем<sup>3</sup>.

Вопрос о том, стала ли иммиграционная политика подлинно общей, до сих пор остается на повестке дня. Распределение компетенций в этой сфере оказалось достаточно выгодным для государств – членов ЕС, поскольку они сохранили за собой важнейшее право определения объемов притоков иностранных граждан. В таких условиях проведение общей иммиграционной политики институтами Европейского союза остается фрагментарным<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Корнеев О.В. Формирование внешнеполитического измерения иммиграционной политики Европейского союза: дис. ... канд. ист. наук. Томск, 2009. С. 77–79.

<sup>2</sup> Трыканова С.А. Миграционная политика ЕС: актуальные тенденции организационно-правового регулирования // Российская юстиция. 2010. № 10. С. 21–23.

<sup>3</sup> Geddes A. Op. cit. P. 110–111.

<sup>4</sup> Бертран К. Парадоксы иммиграционной политики Европейского союза // Lex Russica. 2014. № 4. С. 485–492.

Лиссабонский договор, вступивший в силу в 2009 г., закрепил эту тенденцию, сохранив преобладание межправительственного подхода при усилении роли общеевропейских институтов. В соответствии с нормами Лиссабонского договора вопросы иммиграционной политики перешли в сферу компетенции Союза, и решения по ним стали выноситься квалифицированным большинством голосов. Таким образом, институты Европейского союза расширили свои возможности в определении курса общей иммиграционной политики. Возросло участие Европейского парламента как в процессе принятия решений, так и в мониторинге их исполнения. Стала формироваться практика Суда ЕС по вопросам иммиграционной политики. Кроме того, Лиссабонский договор инициировал новый этап не только институционального, но и содержательного развития как общей иммиграционной политики, так и политики предоставления убежища.

Таким образом, формирование иммиграционной политики ЕС шло от *ad hoc* сотрудничества европейских государств к межгосударственному взаимодействию на постоянной основе, а затем в определенной степени перешло на общеевропейский уровень. Если первоначально основное внимание уделялось регулированию миграции внутри Европейских сообществ, то со временем акцент сместился на обеспечение эффективного контроля на общих границах ЕС. Поскольку ранее в отдельных государствах-членах существовали свои модели регулирования иммиграции, то передача властных полномочий в этой области на общеевропейский уровень проходила достаточно медленно. Формально теперь европейские институты выступают полноправными участниками иммиграционного регулирования наряду со странами-членами, но значительный объем полномочий все еще остается за национальными органами управления. В целом, иммиграционное регулирование в ЕС в настоящее время носит смешанный характер. В результате реализации положений Амстердамского и Лиссабонского договоров разделительная линия между двумя миграционными режимами в ЕС стала еще заметнее.

### **Свободное передвижение: идея и практика мобильности граждан ЕС**

С момента учреждения Маастрихтским договором гражданства Европейского союза общеевропейские институты и страны-члены разработали впечатляющий массив законодательных актов, касаю-

щихся различных аспектов реализации права на свободное передвижение граждан ЕС. Мобильность была призвана способствовать не только экономическому развитию, но и укреплению политического единения в рамках нового этапа европейской интеграции. Все граждане ЕС получили право на свободу перемещения по всей территории Союза, предполагающее свободу проживания и трудоустройства в любом из государств-членов. В то же время реализация этой идеи на практике была и остается одной из проблемных сфер европейской интеграции, поскольку такая «внутренняя» мобильность предполагает не только свободное передвижение индивидов, но и необходимость адаптации множества различных социально-экономических систем в странах-членах к нуждам перемещающихся граждан. В частности, возможны сбои в работе таких систем, как здравоохранение, социальное и пенсионное обеспечение<sup>1</sup>, что особенно ярко проявилось в связи с расширениями Европейского союза в 2004, 2007 и 2013 гг. Институты и страны – члены ЕС уже прошли долгий путь гармонизации правовых механизмов, гарантирующих свободу передвижения. Тем не менее функционирование таких механизмов до сих пор далеко от идеала.

В 2004 г. ЕС произвел масштабную унификацию разнообразных правовых инструментов (один регламент и девять директив), регулирующих свободу передвижения своих граждан. Основные положения этих документов были собраны в тексте Директивы «О праве граждан Европейского союза и членов их семей на свободу передвижения и проживания в государствах-членах». В этой директиве, в частности, были определены условия свободного передвижения, а также исключительные обстоятельства, в которых это право не может быть реализовано (например, в случаях угрозы общественному порядку или здоровью населения)<sup>2</sup>. Директива также закрепила право граждан ЕС на постоянное место жительства в государствах – членах ЕС, в которые они переезжают. Право на соответствующий статус граждане ЕС и члены их семей могут получить по истечении

---

<sup>1</sup> *Bommes M., Geddes A. Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State.* London: Routledge, 2000.

<sup>2</sup> Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the Right of Citizens of the Union and their Family Members to Move and Reside Freely within the Territory of the Member States Amending Regulation (EEC) No. 1612/68 and Repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC // Official Journal of the European Union. 2004. No. 158. P. 77–123.

пятилетнего периода непрерывного законного нахождения на территории нового государства проживания.

С тех пор было установлено, что все граждане ЕС и сопровождающие их члены семей могут въехать на территорию любой страны Союза при наличии у них паспорта или удостоверения личности. Если их проживание на территории другого государства – члена ЕС будет составлять более шести месяцев, к ним предъявляются дополнительные требования. В частности, такие граждане должны быть экономически активными (быть наемным работником или предпринимателем); иметь достаточные финансовые ресурсы, включая медицинскую страховку, или проходить курс профессионального обучения и иметь достаточные средства для обеспечения своего пребывания. Если гражданин ЕС соответствует этим требованиям, то и он сам, и члены его семьи могут свободно проживать на территории государства – члена ЕС, гражданами которого они не являются. Такие требования фактически подтверждают экономический рационализм, заложенный в основу концепции свободы передвижения еще на раннем этапе европейской интеграции. При выполнении указанных условий гражданин Европейского союза, проживающий в другом государстве-члене, имеет такие же права доступа к системе социальной защиты, как и граждане этого государства, что является ключевым условием развития внутренней мобильности в ЕС<sup>1</sup>.

Несмотря на усилия Союза по стимулированию свободного передвижения своих граждан, статистика свидетельствует о крайне низком уровне внутренней мобильности в границах ЕС. Так, на 1 января 2018 г. в ЕС насчитывалось 38,2 млн лиц, родившихся за пределами Европейского союза, т. е. иммигрантов из третьих стран (около 7,5% всего населения)<sup>2</sup>. В то время как число внутренних мигрантов – граждан ЕС, проживающих вне страны своего гражданства, – было равно лишь 21,8 млн человек (около 4,3% от общего населения Союза)<sup>3</sup>. Одним из возможных объяснений такого относительно невысокого уровня внутренней миграции может служить

---

<sup>1</sup> *Eichenhofer E.* The Social Security of Migrants in the European Union of Tomorrow. Os-nabrück: Universitätsverlag, 1997.

<sup>2</sup> При этом не учитывалось количество мигрантов с неурегулированным статусом ввиду отсутствия достоверных данных. Если бы эта категория была учтена, то количество иммигрантов из третьих стран оказалось бы больше.

<sup>3</sup> Migration and migrant population statistics // Eurostat. Statistic Explained. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics).

наличие целого ряда требований, перечисленных ранее, которые предъявляются к гражданам ЕС при долгосрочном нахождении на территории другого государства-члена.

### **Тенденции развития общей иммиграционной политики ЕС**

Для понимания целей общей иммиграционной политики ЕС и выделения ключевых характеристик иммиграционного режима Союза необходимо обратиться к анализу основополагающих документов в этой сфере, помимо учредительных договоров, которые не являлись ни законченной схемой проведения общей иммиграционной политики, ни детальным руководством к действию. Для того чтобы общая иммиграционная политика стала приобретать четкие очертания, были предприняты колоссальные усилия наднациональных институтов и стран – членов ЕС по созданию «пространства свободы, безопасности и правосудия» (ПСБП)<sup>1</sup>.

В Амстердамском договоре, заложившем институционально-правовые основы общей иммиграционной политики ЕС, почти ничего не говорится о целях и принципах иммиграционной политики. Механизмы формирования этого политического курса тоже определены довольно схематично. На это в своих документах указывает Европейская комиссия: «Хотя Амстердамский договор требует, чтобы в пятилетний период была выработана общая иммиграционная политика и политика предоставления убежища, в нем ничего не говорится о том, каким образом это должно быть сделано»<sup>2</sup>. По этой причине фактически сразу после вступления договора в силу возникла необходимость пояснения и детализации заложенных в нем положений. Однако происходить это должно было не путем внесения изменений и дополнений в сам текст, а посредством специальных решений Европейского совета, которые фактически дали толчок интенсивному формированию иммиграционного режима ЕС. Именно на основе таких решений впоследствии разрабатывались законодательные акты и программы Европейского союза в иммиграционной сфере.

---

<sup>1</sup> Амстердамский договор // Европейский союз: прошлое, настоящее, будущее. Документы Европейского союза. Т. 5. М.: Интердиалект+, 1999.

<sup>2</sup> European Commission Communication on an Open Method of Coordination for the Community Immigration Policy. Brussels, 2001. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0387:EN:HTML>

Важнейшая интерпретация положений Амстердамского договора, касающихся развития общей иммиграционной политики Европейского союза, была осуществлена на заседании Европейского совета 15–16 октября 1999 г. в финском городе Тампере. Целью заседания являлось достижение политического согласия о путях реализации Амстердамского договора, определение стратегических направлений создания ПСБП, а также конкретных задач институтов ЕС в рамках каждого направления. Сам факт проведения специального заседания Европейского совета, посвященного вопросу создания ПСБП, говорит о приоритетном значении этой сферы. По итогам дискуссии были приняты заключения, получившие название «Вехи Тампере»<sup>1</sup>. В них Европейский совет определил четыре магистральных направления деятельности ЕС в сфере иммиграционной политики: (1) развитие партнерств со странами происхождения иммигрантов (возможность включения этой проблематики в общую внешнюю политику и политику безопасности); (2) создание общей европейской системы предоставления убежища (она должна опираться на статьи Дублинской конвенции и положения «временной защиты» беженцев); (3) справедливое обращение с гражданами третьих стран; (4) управление миграционными потоками (в частности, через информационные кампании о возможностях иммиграции в ЕС и посредством диверсификации методов борьбы с нелегальной иммиграцией).

К государствам – кандидатам на членство в ЕС было предъявлено жесткое требование – полностью принять комплекс принципов и правил миграционного регулирования, заложенный в Шенгенских и Дублинских соглашениях (в первую очередь в вопросах надежности их пограничного контроля).

На формирование курса иммиграционной политики Европейского союза большое влияние оказали события 11 сентября 2001 г. В подавляющем большинстве стран Запада не просто были усилены меры безопасности, но и начали предприниматься всевозможные действия по ограничению иммиграции, а иммигранты-мусульмане даже стали рассматриваться как потенциальные террористы<sup>2</sup>. Большинство исследователей сходятся во мнении, что после террористических атак усилилась секьюритизация иммиграции (приписывание

---

<sup>1</sup> Tampere European Council Presidency Conclusions. 15–16 October 1999. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm).

<sup>2</sup> *Понамарева А.* Мусульмане Европы: прогрессирующий фактор страха // Индекс безопасности. 2007. № 3. С. 61–79.



иммиграции свойств угрозы для безопасности общества)<sup>1</sup>, хотя некоторые эксперты отмечают, что этот процесс начался в ЕС несколько раньше<sup>2</sup>. В результате были ужесточены меры борьбы с нелегальными иммигрантами и фильтрации легальных потоков – членов воссоединяющихся семей, беженцев и трудовых иммигрантов. Борьба с незаконной иммиграцией и ужесточение пограничного контроля стали одними из приоритетов иммиграционной политики<sup>3</sup>. Указанные тенденции обострили проблему уже существовавшего дисбаланса между безопасностью (включавшей усиление контроля над физическими лицами) и свободой (подразумевавшей автономность и соблюдение прав человека) в пользу первой<sup>4</sup>. Дальнейшие действия Европейского союза явно соответствовали логике секьюритизации иммиграции. Об этом свидетельствовало и включение соответствующих разделов в Стратегию европейской безопасности 2003 г.<sup>5</sup>

Непосредственно в рамках деятельности по созданию ПСБП в 2002 г. были определены виды и размер наказаний за организацию незаконного въезда иностранцев в Европейский союз. Отчасти из-за опасения, что потенциальные террористы могли проникнуть на территорию ЕС под видом беженцев, в 2003 г. была скорректирована политика по предоставлению убежища. Дублинская конвенция 1990 г. была заменена новым Регламентом Совета (Дублин II), по которому государство-член, получившее ходатайство о предоставлении убежища, обязано его рассмотреть, если только проситель не высылается в третью безопасную страну или третья страна не желает рассмотреть его прошение. Были установлены достаточно строгие

---

<sup>1</sup> *Bigo D.* Op. cit.; *Anderson M., Apap J.* Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation. CEPS Policy Brief No 26. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2002; *van Dijk D.* Is the EU Policy on Illegal Immigration Securitized? Yes Of Course! A Study into the Dynamics of Institutionalized Securitization. Paper presented at the 3<sup>rd</sup> Pan-European Conference on EU Politics, Istanbul, September 21–23, 2006; *Furusest R.* Creating Security through Immigration Control: the Analysis of European Immigration Discourse and the Development towards a Common Asylum and Immigration Policy // Norwegian Institute of International Affairs. 21.06.2016. <https://www.nupi.no/en/Publications/CRIStin-Pub/Creating-Security-through-Immigration-Control-An-analysis-of-European-immigration-discourse-and-the-development-towards-a-common-EU-asylum-and-imm>; *Huysmans J.* Op. cit.

<sup>2</sup> *Boswell C.* Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization // Journal of Common Market Studies. 2007. Vol. 45. No. 3. P. 589–610.

<sup>3</sup> *Цапенко И.П.* Под натиском мигрантов // Вестник Российской академии наук. 2002. Т. 72. № 11. С. 1011–1012.

<sup>4</sup> *Корнеев О.В.* Указ. соч. С. 118–119.

<sup>5</sup> European Security Strategy: a Secure Europe in a Better World. Brussels, 12 December 2003. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=En>.

правила рассмотрения прошений. Одновременно появлялась возможность высылать просителей убежища в третью страну за пределами Европейского союза, из которой он/она попали на территорию Союза (если эта страна являлась относительно безопасной для просителей в соответствии с критериями, принятыми в ЕС). Через месяц после принятия нового Дублинского регламента было одобрено дополнение к корпусу Шенгенских положений, вводящее обязательное использование информационных технологий для подачи и обработки заявлений на визы, обеспечения безопасности консульств, а также проверки и выявления фальсифицированных документов<sup>1</sup>.

В ноябре 2004 г. на саммите в Брюсселе была принята Гагская программа «Укрепление свободы, безопасности и правосудия в Европейском союзе», определившая развитие общей миграционной политики на пять лет. В ней значительное внимание было уделено сотрудничеству с третьими странами для осуществления миграционного регулирования. Тем самым была закреплена тенденция на развитие так называемого внешнеполитического измерения миграционной политики ЕС<sup>2</sup>. Эффективным инструментом в этой сфере было названо заключение соглашений о реадмиссии<sup>3</sup>, считавшееся ранее исключительно компетенцией стран-членов, но по итогам саммита переданное на общеевропейский уровень регулирования.

Соглашения о реадмиссии стали существенным элементом реализации концепции так называемых «безопасных третьих стран» и «безопасных стран происхождения», которой ЕС стал следовать с начала 1990-х гг.<sup>4</sup> Суть данной концепции заключается в возможно-

---

<sup>1</sup> Последние изменения в законодательстве Европейского союза в сфере миграции // *Белорусский журнал международного права и международных отношений*. 2003. № 3. С. 37–42.

<sup>2</sup> *Корнеев О.В.* Указ. соч. С. 77–79.

<sup>3</sup> В международном праве реадмиссия предполагает принудительное возвращение лица, не имеющего права на пребывание в стране, на территории которой оно находится, или утраченного это право, в страну его гражданства. Инновация ЕС заключалась в том, что, в соответствии с международными соглашениями, действие механизма реадмиссии распространялось не только на граждан договаривающихся сторон, но и на граждан третьих стран. Подробнее см.: *Корнеев О.* "Exchanging Knowledge, Enhancing Capacities, Developing Mechanisms": the Role of IOM in the Implementation of the EU-Russia Readmission Agreement // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2014. Vol. 40. Issue 6. P. 888–904.

<sup>4</sup> *Eylemer S., Semsit S., Tas I.* Securitisation of Migration policies in EU's Relations with its Neighbourhood. Paper presented at European Summer School "Migration Flows, Sustainable Development and Neighbourhood Policy in the New EU Countries", Genova University, 29 May – 3 June 2007.

сти отказа лицу в статусе беженца без рассмотрения его прошения на основании того, что защита просителю может быть предоставлена в стране его/ее происхождения или в государстве, через территорию которого он/она уже проехал. Такой подход вызвал негативную реакцию со стороны стран, граничащих с Европейским союзом, поскольку именно им пришлось бы принимать выслаемых из ЕС неудавшихся беженцев<sup>1</sup>. Претворение в жизнь указанной концепции предполагало заключение договоров о реадмиссии между Россией и третьими странами.

Чтобы добиться заключения соглашений о реадмиссии, Европейский союз выстроил целый ряд механизмов взаимодействия со странами исхода и транзита мигрантов, предполагавших финансовую помощь этим государствам в обмен на ряд обязательств. Последние включали принятие выслаемых из ЕС лиц, укрепление пограничного контроля, совместную борьбу с нелегальной иммиграцией, обмен информацией по миграционной ситуации в различных регионах и т. п. Был создан целый ряд региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов, среди которых Будапештский процесс, Седеркопингский процесс, Диалог по транзитной миграции в Средиземноморье, Рабатский процесс и т. д.<sup>2</sup>

Вопросы пограничного контроля обострились в связи с расширениями Европейского союза в 2004, 2007 и 2013 гг. В течение короткого периода времени страны – кандидаты на вступление провели масштабный пересмотр своего законодательства в области пограничного контроля, пресечения нелегальной иммиграции и регулирования легального въезда иностранцев. Однако требования ЕС были очень размыты и постоянно повышались, поэтому подготовка к вступлению проходила весьма болезненно, с разрушением традиционных пограничных связей, например, с соседними государствами – Украиной, Белоруссией, Россией<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Gabrielli L.* Les enjeux de la securisation de la question migratoire dans les relations de l'Union Europeenne avec l'Afrique. Un essai d'analyse. Discussion paper. Marie Curie Chair DIPLOMIG final conference. Florence, 2006; *Korneev O., Leonov A.* Eurasia and Externalities of Migration Control: Spillover Dynamics of EU-Russia Cooperation on Migration // Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of 'Remote Control' Practices / R. Zaiotti (ed.). London: Routledge, 2016. P. 154–175.

<sup>2</sup> *Погорельская А.М.* Формирование внешнеполитических инструментов регулирования иммиграции в Европейский Союз в 1992–2014 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Томск, 2015.

<sup>3</sup> *Mitsilegas V.* The Implementation of the EU Acquis on Illegal Immigration by the Candidate Countries of Central and Eastern Europe: Challenges and Contradictions // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2002. Vol. 28. No. 4. P. 670.

К концу 2000 г. одним из важных направлений развития общей иммиграционной политики Европейского союза стал вопрос сотрудничества со странами происхождения и транзита мигрантов. Поскольку одной из основных причин международной миграции является разрыв в уровне социально-экономического развития между Югом и Севером, т. е. мигранты из стран Африки, Азии, Латинской Америки массово направляются в страны Севера (Европу и Северную Америку), в ЕС осознавали необходимость развития внешнеполитического измерения иммиграционной политики. Речь в том числе идет о сотрудничестве и помощи развитию стран происхождения мигрантов. В основе такой политики лежало представление, что создание благоприятных условий жизни и работы на родине потенциальных мигрантов может предотвратить массовую эмиграцию из этих государств. Кроме явного стремления к развитию внешнеполитического измерения иммиграционной политики, сохранялась и тенденция к секьюритизации иммиграции. Так, в принятой в 2010 г. Стокгольмской программе акцент был сделан на борьбе с нелегальной иммиграцией в контексте борьбы с терроризмом, международной преступностью и наркоторговлей<sup>1</sup>.

Анализ развития содержательной стороны общей иммиграционной политики со времени подписания Амстердамского договора показывает, что в этой сфере гораздо проще достичь согласия всех заинтересованных сторон (как государств-членов, так и институтов ЕС) в том, что касается ограничительных мер, например, в вопросах предоставления убежища и борьбы с нелегальной миграцией. В результате центральными направлениями общей иммиграционной политики Европейского союза в 2000-х гг. оставались ограничение массовой иммиграции, связывание вопросов миграционного регулирования с задачами борьбы с организованной преступностью и терроризмом, развитие сотрудничества с третьими странами в целях миграционного регулирования и пересмотр политики по предоставлению убежища в ЕС.

### **Институциональное оформление общей иммиграционной политики ЕС**

Как уже было отмечено, сфера миграционного регулирования всегда рассматривалась государствами как неотъемлемая часть их суверенитета, позволяющая им «исключать» определенные катего-

---

<sup>1</sup> The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>.

рии лиц из общества на основе гражданства и контролировать передвижение и состав населения на своей территории. Именно по причине чувствительности этой сферы для стран-членов передача полномочий в области миграционного регулирования на наднациональный уровень проходила медленно и требовала достижения множества компромиссов.

После подписания Маастрихтского договора и до вступления в силу Амстердамского договора миграционное регулирование оставалось в компетенции государств-членов и являлось предметом межправительственного сотрудничества. Роль общеевропейских институтов была минимальной. При этом страны – члены Европейского союза прибегали к использованию «метода открытой координации» – механизма, который позволял им согласовывать между собой и с наднациональными институтами (Комиссией, Парламентом, Судом) меры, не подпадающие под компетенцию последних, но имеющие значение для формировавшейся общей иммиграционной стратегии. С 1999 г. институты ЕС получили возможность не просто согласовывать действия государств-членов в миграционных вопросах, но и принимать непосредственное участие в развитии отдельных направлений иммиграционной политики.

В течение нескольких лет после вступления в силу Амстердамского договора Европейская комиссия, реализуя свое право на участие в формировании общей иммиграционной политики, разработала ряд проектов и документов, носящих название Белых и Зеленых книг, а также Сообщений комиссии. В них содержались не только экспертная оценка ситуации, но и определенные предложения по миграционному регулированию, которые выносились на широкое обсуждение как среди государств-членов, так и институтов ЕС и гражданского общества. Хотя эти документы носили рекомендательный характер и не имели обязательной юридической силы, они способствовали согласованию позиций и гармонизации мер, принимаемых разными уровнями власти в рамках ЕС. Вступивший в силу в 2009 г. Лиссабонский договор закрепил институциональное оформление иммиграционной политики ЕС.

На современном этапе европейской интеграции речь идет о разработке «общей иммиграционной политики» ЕС, что, безусловно, является качественным прорывом по сравнению с применяемым ранее межправительственным подходом, но не представляет собой «единой политики». Общая политика предусматривает множество

возможностей для маневра государств-членов в рамках заданного общеевропейского курса при условии, что соблюдаются основные совместно выработанные принципы и принимаемые меры ведут к приемлемому для всех членов Союза результату. Напротив, единая политика предполагает, что в реализации единых целей государства-члены руководствуются четко прописанными нормами и следуют унифицированной модели действий<sup>1</sup>.

По мнению В. Гиродон, существует, как минимум, два измерения европейской иммиграционной политики: горизонтальное и вертикальное. Горизонтальное измерение включает совокупность национальных органов управления, так или иначе вовлеченных в решение миграционных проблем (министерства иностранных и внутренних дел, министерства финансов, обороны, ведомства, отвечающие за социальное обеспечение, образование, здравоохранение и т. п.). Вертикальное измерение составляют общеевропейский уровень принятия решений (наднациональные институты), национальные органы (правительство, парламент, отраслевые министерства), органы субнациональных образований (региональные и местные органы управления). Влияние на формирование миграционной политики оказывают и различные негосударственные акторы (например, бизнес, эксперты, консультирующие организации, частные службы безопасности) и международные организации (Международная организация по миграции, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев и др.)<sup>2</sup>. Кроме того, даже на общеевропейском уровне существует множество акторов, участвующих в разработке, мониторинге, экспертной оценке иммиграционной политики, такие, как Генеральные директораты Европейской комиссии, Европол, Евроюст, пограничное агентство ФРОНТЕКС, Комитет регионов.

Ограничительный характер многих мер, принятых на уровне Европейского союза с конца 1990-х гг., дал основания для разговоров о «европейской крепости» или «огороженном сообществе»<sup>3</sup>. Контраргумент заключается в том, что возможности ЕС выстроить монолитную систему наднационального иммиграционного контроля преувеличены, и потому метафора «европейской крепости» скорее оши-

---

<sup>1</sup> *Шемятенков В.Г.* Европейская интеграция. М.: Международные отношения, 2003. С. 51.

<sup>2</sup> *Guiraudon V.* Op. cit. P. 252.

<sup>3</sup> *van Houtum H., Pijpers R.* The European Union as a gated community: the two-faced border and immigration regime of the EU // *Antipode*. 2007. Vol. 39. Issue 2. P. 291–309.

бочна<sup>1</sup>. Важно отметить, что общая иммиграционная политика ЕС охватывает далеко не все аспекты иммиграционного регулирования. Принципиальным исключением является то, что решения о количестве иммигрантов, которые могут быть допущены на территорию того или иного государства ЕС (политика адмиссии), остаются в ведении самих стран-членов. Сохранение этого ключевого элемента иммиграционной политики в компетенции государств является основным препятствием для развития полноценной единой политики ЕС. Тем не менее даже ограниченные компетенции институтов Союза в части регулирования внешней иммиграции, а также их широкие полномочия в том, что касается свободного передвижения, оказывают важное влияние на гармонизацию различных аспектов миграционной политики во всех государствах – членах ЕС. После вступления в силу Лиссабонского договора общая иммиграционная политика ЕС носит гибкий характер, и при ее проведении Европейский союз стремится адаптироваться как к событиям, происходящим в мире, так и к потребностям своих государств-членов.

### **Регулирование внешней трудовой иммиграции в ЕС**

Полномочия Европейского союза в сфере регулирования трудовой миграции граждан третьих стран крайне ограничены. В соответствии со ст. 79 (5) Лиссабонского договора меры в области общей иммиграционной политики ЕС не затрагивают права государств-членов определять количество граждан третьих стран, которые могут быть допущены на их территорию в целях трудоустройства.

Тем не менее вопросы приема внешних трудовых мигрантов являются не только постоянной темой для дискуссий на уровне Союза, но и сферой, на которую общеевропейские институты смогли оказать определенное – пусть и ограниченное – влияние. Прежде всего, речь идет о возможности Европейской комиссии задавать тон как национальным, так и наднациональным дебатам о трудовой миграции, а также участвовать в разработке и реализации программ действий по развитию ПСБП (Гаагской 2004–2008 гг. и Стокгольмской 2009–2014 гг.). В Стокгольмской программе, в частности, говорилось об «общих рамках развития гибкой системы адмиссии... необходимой для адаптации к возросшей мобильности [трудовых ресур-

---

<sup>1</sup> *Geddes A. Op. cit.*

сов] и нуждам национальных рынков труда»<sup>1</sup>. Более того, управление трудовой миграцией считается одним из приоритетов ЕС и тесно связано с долгосрочными целями в сфере занятости и экономического роста, определенными в стратегии «Европа 2020»<sup>2</sup>. При этом ряд экспертов считает, что наиболее целесообразным для нужд ЕС было бы отраслевое управление трудовой миграцией, т. е. управление в конкретных секторах, в которых уже сейчас ощущается спрос на трудящихся-мигрантов<sup>3</sup>.

Сегментированная структура рынков труда и демографический дефицит в государствах – членах ЕС приводят к увеличению спроса на рабочую силу. Однако такой спрос не является абсолютным, он отмечается лишь в конкретных отраслях, таких, как сфера услуг и общественного питания, строительство, сельское хозяйство и сборочное производство. Спрос на трудовых мигрантов низкой квалификации относительно высок в «старых» государствах – членах ЕС, на Кипре и Мальте, а также в определенной степени в некоторых «новых» странах-членах (например, в Чехии, Венгрии и Польше). Спрос на высококвалифицированных трудовых мигрантов сконцентрирован в таких секторах, как медицина и информационные технологии, и характерен для Германии, Нидерландов и Соединенного Королевства<sup>4</sup>.

На этом фоне в начале 2000-х гг. отмечались существенные расхождения в политике по регулированию внешней трудовой миграции в ряде ключевых государств – членов ЕС<sup>5</sup>. В частности, в ответ на потребности рынков труда несколько стран Европейского союза (например, Соединенное Королевство и Ирландия) негласно поощряли легальную миграцию отдельных категорий работников низкой и высокой квалификации. Другие страны (Греция, Италия, Испания, Португалия) сознательно закрывали глаза на некоторые формы неле-

---

<sup>1</sup> The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>.

<sup>2</sup> European Commission. Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. Brussels, 2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.

<sup>3</sup> Triandafyllidou A., Marchetti S. Europe 2020: Addressing Low Skill Labour Migration at times of Fragile Recovery. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, 2014.

<sup>4</sup> Study on the Movement of Skilled Labour. Final Report // European Commission, 2018. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20453&langId=mt>.

<sup>5</sup> Chaloff J., Lemaitre G. Managing Highly Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries. Paris: OECD, 2009.



гальной иммиграции, включая законный въезд и последующее незаконное трудоустройство, а также незаконный въезд и работу в определенных секторах экономики, испытывавших острую потребность в рабочей силе. В то же время государства-члены продолжали публично поддерживать общий курс ЕС на ограничительную иммиграционную политику даже в тех случаях, когда они прибегали к масштабным программам по легализации мигрантов. Программы предполагали предоставление легального статуса в принимающей стране иностранным гражданам с неурегулированным статусом и активно реализовывались в Испании, Италии, Франции, Германии и Греции<sup>1</sup>.

Стратегии различных стран – членов ЕС в отношении трудовой иммиграции также характеризуются рядом особенностей. Например, на протяжении 2000–2015 гг. Соединенное Королевство активно пополняло свои трудовые ресурсы за счет граждан других государств-членов, а для отбора специалистов из третьих стран использовала балльную систему, препятствующую иммиграции низкоквалифицированных работников. Кроме того, Великобритания делала ставку на привлечение иностранных студентов, определенный процент которых по истечении срока обучения остается на британском рынке труда<sup>2</sup>.

Во Франции политика направлена на стимулирование занятости собственных граждан, поэтому внешняя трудовая миграция контролируется через механизм тестов рынка труда, когда при приеме на работу приоритет отдается гражданам Франции и другим гражданам ЕС. При этом органы управления стараются реагировать на меняющиеся запросы работодателей, вследствие чего предпринимались попытки расширить возможности для трудовой иммиграции при сокращении других иммиграционных потоков, например с целью воссоединения семьи<sup>3</sup>.

В Германии правительство пытается в целом ограничивать иммиграцию, при этом оставляя возможности для въезда в страну высококвалифицированным мигрантам. В конкуренции за трудовые

---

<sup>1</sup> *De Bruycker Ph. Les Regularisations des Etrangers Illegaux dans l'Union Europeenne. Bruxelles: Bruylant, 2000. P. 1–11.*

<sup>2</sup> *Official Statistics. Statistics on Changes in Migrants' Visa and Leave Status: 2015 // Home Office, 2017. <https://www.gov.uk/government/publications/statistics-on-changes-in-migrants-visa-and-leave-status-2015/statistics-on-changes-in-migrants-visa-and-leave-status-2015>.*

<sup>3</sup> *Determining Labour Shortages and the Need for Labour Migration. Study conducted by the French Contact Point for the European Migration Network (EMN). Paris, 2015.*

ресурсы Германия предлагает наиболее квалифицированным и высокооплачиваемым специалистам постоянный вид на жительство. Несмотря на это, количество таких иммигрантов в последние годы оказывалось гораздо меньше ожидаемого<sup>1</sup>. Нидерланды предпринимают попытки сократить иммиграцию низкоквалифицированных работников, а также потенциальных иммигрантов без знания нидерландского языка<sup>2</sup>.

Несмотря на особенности регулирования внешней трудовой миграции в различных государствах-членах, очевидна общая тенденция – ставка на привлечение высококвалифицированной рабочей силы с целью стимулирования экономического роста и инновационного развития. В этом контексте одним из основных достижений деятельности институтов ЕС в сфере общей иммиграционной политики в отношении трудовых мигрантов является принятие после долгих споров Директивы о «Голубой карте» 2009 г.<sup>3</sup> Этот документ предоставил высококвалифицированным иммигрантам и членам их семей ряд привилегий при въезде, проживании и трудоустройстве в государствах – членах ЕС. В частности, они имеют право получить постоянный вид на жительство по упрощенной схеме, а также могут сменить первоначальное место работы на другое не только в стране первоначального трудоустройства, но и в другой стране-члене ЕС. Действие Директивы распространяется только на иммигрантов, получивших конкретное предложение о работе. Однако государства-члены сохранили за собой право временно ограничивать число таких работников на своей территории, а также устанавливать ограничения на трудоустройство в определенных регионах и секторах экономики<sup>4</sup>. Хотя некоторые страны, а именно Соединенное Королевство, Ирландия и Дания, не присоединились к этой схеме, Директива о «Голубой карте» имеет важное символическое значение как первый шаг в направлении развития общей политики адмиссии внешних трудовых мигрантов.

---

<sup>1</sup> Skilled Immigrants: An Asset to our Country // Federal Ministry of the Interior, Building and Community, Federal Republic of Germany, 2018. <https://www.bmi.bund.de/EN/to-pics/migration/immigration/labour-migration/skilled-immigration/skilled-immigration-mode.html>.

<sup>2</sup> Working in the Netherlands // Immigration and Naturalization Service, Ministry of Justice and Security, the Netherlands, 2019. [https://ind.nl/en/work/working\\_in\\_the\\_Netherlands](https://ind.nl/en/work/working_in_the_Netherlands).

<sup>3</sup> Биссон Л. С. Регулирование в сфере легальной иммиграции в Европейском союзе: факторы, методы и инструменты: дис. ... канд. ист. наук. М., 2016.

<sup>4</sup> Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 On the Conditions of Entry and Residence of Third-country Nationals for the Purposes of Highly Qualified Employment. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=EN>.

## Противодействие нелегальной иммиграции в ЕС

Несмотря на четко наметившийся вектор формирования общей миграционной политики Европейского союза, на данный момент не существует единства подходов и мнений среди государств-членов в отношении регулирования этой сферы. Однако в ЕС сложился широкий консенсус в отношении мер по противодействию нелегальной иммиграции. Продолжающаяся секьюритизация иммиграции сделала главным приоритетом общей миграционной политики противодействие нелегальному въезду и нахождению в ЕС иностранцев. В связи с этим как на уровне ЕС, так и в политике его стран-членов приоритет отдается следующим мерам: развитию пограничной инфраструктуры и усилению контроля на внешних границах; развитию института административной и уголовной ответственности для организаторов въезда и работодателей нелегальных иммигрантов; депортации нелегальных иммигрантов и сотрудничеству со странами происхождения и транзита мигрантов, направляющихся в ЕС. Противодействию нелегальной иммиграции во многом была посвящена Конвенция о расширении трансграничного сотрудничества, подписанная 27 мая 2005 г. в Прюме (Германия). Для стран транзита и происхождения мигрантов был учрежден институт специальных советников, консультирующих различные службы по вопросам выдачи виз и выявления фальшивых документов. Был оговорен порядок организации совместных мер по депортации нелегальных иммигрантов из ЕС<sup>1</sup>.

18 июня 2009 г. Европейским союзом была принята Директива о санкциях и мерах в отношении работодателей нелегальных иммигрантов с целью воспрепятствования притоку нелегальной рабочей силы. Согласно введенным правилам, работодатели обязаны проверять законность пребывания своих работников-иммигрантов из третьих стран и информировать компетентные органы об их трудоустройстве. При невыполнении этих требований на нарушителей налагаются штрафы, размер которых зависит от количества принятых на работу нелегальных иммигрантов и покрытие расходов по депортации. Кроме того, работодатели, нарушившие закон, автоматически лишаются права на получение различных государственных заказов, льгот и дотаций<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Астапенко В., Лойша А. Новые правовые аспекты создания пространства свободы, безопасности и правосудия // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2005. № 3. С. 7–12.

<sup>2</sup> Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex %3A32009L0052](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009L0052).

Мировой экономической кризис 2008 г. и меры ЕС по пресечению въезда и трудоустройства нелегальных иммигрантов должны были снизить их количество. Однако определенные рабочие места не пользуются популярностью у граждан Союза, или занятие последними таких рабочих мест предполагает меньшую выгоду для работодателя, чем при найме нелегальных иммигрантов. В связи с этим спрос на труд иммигрантов может не снижаться. Кроме того, увеличение масштаба нелегальной иммиграции можно расценивать и как естественную реакцию на сокращение каналов легальной иммиграции<sup>1</sup>. Другими словами, нелегальная миграция – это следствие развития закрытой миграционной системы в рамках Европейского союза. Однако в официальном дискурсе институтов ЕС подчеркивается обратное: эффективное противодействие нелегальной миграции должно привести к нормализации потоков легальной трудовой миграции<sup>2</sup>.

Частичное снижение масштабов нелегальной миграции могло бы произойти в случае развития легальных каналов циклической или краткосрочной трудовой миграции, которые могли бы легализовать уже существующие на практике схемы мобильности граждан пограничных с ЕС государств<sup>3</sup>. Такие дискуссии ведутся на уровне ЕС уже не первый год, но пока с весьма ограниченными результатами. Фактически единственным практическим выражением идеи содействия краткосрочной трудовой миграции стало сотрудничество со странами происхождения мигрантов в рамках «партнерств для мобильности». Эти партнерства были инициированы Европейской комиссией в 2007 г. для развития организованных схем циклической краткосрочной трудовой иммиграции прежде всего из стран, входящих в сферу политики соседства ЕС<sup>4</sup>. Формально партнерства по

---

<sup>1</sup> *Bommes M., Sciortino G.* Foggy Social Structures: Irregular Migration, European Labour Markets and the Welfare State. Amsterdam University Press, 2011. P. 11–20.

<sup>2</sup> *Walters W.* Imagined Migration World: The European Union's Anti-Illegal Immigration Discourse // *The Politics of International Migration Management* / M. Geiger, A. Pécoud (eds.). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, 2010. P. 73–95.

<sup>3</sup> *Marchetti S., Triandafyllidou A.* Migrant Domestic and Care Workers in Europe: New Patterns of Circulation? // *Journal of Immigrant and Refugee Studies*. 2013. Vol. 11. No. 4. P. 339–346.

<sup>4</sup> Европейская политика соседства (ЕПС) – подход к взаимодействию Европейского союза с приграничными странами, целью которого является создание зоны стабильности и безопасности. В сферу ЕПС входят страны Восточной Европы (Украина, Белоруссия и Молдова), государства Южного Кавказа (Азербайджан, Армения, Грузия), а также страны Средиземноморья (Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Сирия, Тунис и Палестинская автономия).

мобильности должны были стать выгодными для подписавших их сторон, однако со временем акцент в их реализации сместился на обеспечение преимущественно интересов ЕС в сфере противодействия нелегальной иммиграции посредством применения механизма кондициональности<sup>1,2</sup>. К 2018 г. договоренности были достигнуты только с девятью странами, включая пять стран Восточного партнерства<sup>3</sup> (Молдова, Грузия, Армения, Азербайджан и Белоруссия). Кроме того, их реализация сталкивается с различными проблемами. Поэтому, несмотря на привлекательную идеологию, эти партнерства практически не имеют реальных механизмов управления легальной миграцией и не стали действенным инструментом общей иммиграционной политики<sup>4</sup>.

### **Иммиграционная политика ЕС во время и после «кризиса» 2015 г.**

С начала 2015 г. Европейский союз столкнулся с резким увеличением количества прошений о предоставлении убежища: только за указанный год их количество превысило 1,3 млн, в то время как годом ранее цифра была вдвое меньше. В соответствии с Дублинским регламентом, который вступил в силу в 2014 г. (Дублин III), страна, в обязанности которой вменялось рассмотрение прошения о предоставлении убежища, определялась на основе ряда критериев. К таким

---

<sup>1</sup> В данном случае под кондициональностью понимается принцип обусловленности сотрудничества реформами в социальной, политической и экономической сферах в государствах-партнерах. Этот принцип означает, что ЕС при участии стран-партнеров очерчивает круг преобразований, необходимых для дальнейшего претворения в жизнь принципов политики соседства. Сотрудничество развивается, если государства-партнеры претворяют в жизнь эти реформы.

<sup>2</sup> *Brouillette M.* Du discours à la pratique: trajectoire d'une politique européenne de gestion des migrations mise en œuvre dans les pays frontaliers à l'UE // Les frontières et la communauté politique. Faire, défaire et penser les frontières / F. Delmotte. D. Duez (dir.). Bruxelles: Université Saint-Louis, 2016. P. 121–153; *Carrera S., Hernandez i Sagrera R.* The Externalisation of EU's Labour Immigration Policy: Towards Mobility or Insecurity Partnerships. CEPS, 2009.

<sup>3</sup> Восточное партнерство – проект Европейского союза, целью которого является налаживание интеграционных связей с шестью постсоветскими странами (Азербайджаном, Арменией, Белоруссией, Грузией, Молдовой и Украиной).

<sup>4</sup> *Babayan D.* Balancing Security and Development in Migration Policy – EU Mobility Partnerships. Department of European Interdisciplinary Studies, College of Europe, 2010. P. 128; *Hernandez i Sagrera R., Korneev O.* Bringing EU migration cooperation to the Eastern Neighbourhood: convergence beyond the *acquis communautaire*? Florence: European University Institute, 2012.

критериям были отнесены: необходимость обеспечения права на воссоединение семьи, наличие у заявителя вида на жительство или визы, законность пересечения границы и пребывания на территории ЕС и др.<sup>1</sup> Чаще всего именно государству – члену ЕС, через территорию которого заявитель попадал на территорию Союза (что нередко происходило незаконно), приходилось рассматривать соответствующее заявление.

В этой связи основная нагрузка по приему и размещению лиц в поисках убежища легла на пограничные страны – Италию (более 83 тыс. прошений в 2015 г., около 123 тыс. – в 2016 г.), Грецию (чуть более 13 тыс. прошений в 2015 г. и более 51 тыс. – в 2016 г.) и Венгрию (более 177 тыс. прошений в 2015 г.)<sup>2</sup>. Эти страны стали настаивать на более справедливом распределении просителей убежища, чего Дублинская система предложить не могла. Несмотря на то что количество заявлений, поданных в 2015 г. в «традиционных» государствах приема беженцев – в Германии и во Франции, – также увеличилось, противоречия между странами – членами ЕС по вопросам предоставления убежища и размещения нуждающихся в защите обострились. Так, «старые» члены ЕС, в том числе Германия, предлагали в условиях увеличения числа иммигрантов руководствоваться принципом солидарности<sup>3</sup>, закрепленным Лиссабонским договором, в то время как страны «Вишеградской группы» (Венгрия, Польша, Словакия и Чехия), а также страны Балтийского региона призывали к ограничительной политике в отношении просителей убежища<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>.

<sup>2</sup> Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) // Eurostat. 15.10.2019. [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en).

<sup>3</sup> *Войников В.В.* От Средиземноморья до Балтики: проблема имплементации принципа солидарности в рамках политики ЕС в области иммиграции и убежища // Балтийский регион. 2019. Т. 11. № 2. С. 17–31. Подробнее о принципе солидарности в сфере миграционной политики ЕС см.: *Thym D., Tsourdi E.* Searching for Solidarity in the EU Asylum and Border Policies: Constitutional and Operational Dimensions // Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2017. Vol. 24 (5). P. 605–621; *Tsourdi E.* Solidarity at Work? The Prevalence of Emergency Driven Solidarity in the Administrative Governance of the Common European Asylum System // Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2017. Vol. 24 (5). P. 667–686.

<sup>4</sup> *Потемкина О.Ю.* Вишеградская группа и «гибкая солидарность» // Современная Европа. 2016. № 6. С. 46.

В мае 2015 г. Европейская комиссия предложила «Европейскую повестку дня по миграции», включавшую перечень краткосрочных и долгосрочных мер по решению проблем, вызванных резким увеличением количества претендентов на убежище в странах ЕС<sup>1</sup>. Меры, касавшиеся внешнего измерения миграционной политики ЕС, заключались в привлечении всей внешнеполитической мощи Союза к достижению договоренностей со странами транзита и отчасти – со странами происхождения основных потоков вынужденных мигрантов. Меры, целью которых являлось регулирование ситуации на территории ЕС, заключались во временном отступлении от правил Дублинского регламента и в учреждении механизма по расселению лиц в поисках убежища по территории Европейского союза. Однако эти меры не привели к ликвидации противоречий.

Кризис солидарности в среде стран – членов ЕС стал очевиден после того, как при отсутствии консенсуса Совет ЕС в сентябре 2015 г. принял решение о перемещении 120 тыс. просителей убежища из Греции и Италии на территорию других государств-членов. Перемещение должно было осуществляться в соответствии с обязательными квотами, которые были определены, исходя из численности населения, ВВП каждого государства-члена, уровня безработицы и количества принятых беженцев. Кроме того, за принятие каждого нового лица, признанного нуждающимся в защите, страна – член ЕС получала денежную компенсацию<sup>2</sup>. Двухлетний план должен был начать действовать с сентября 2015 г., однако к июню 2018 г. только 35,3% просителей убежища были перемещены из Греции и Италии в соответствии с этим планом. При этом степень его имплементации странами – членами ЕС значительно варьировалась: Ирландия выполнила свои обязательства на 170%, Мальта – на 128,2%, Люксембург – на 98,6%, Швеция – на 80,9%, в то время как Венгрия и Польша не приняли ни одного человека<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Леонов А.С.* Инструменты ЕС по управлению вынужденной миграцией: нормализация исключительных мер? // СОТИС – социальные технологии, исследования. 2018. № 7. С. 19–25.

<sup>2</sup> Council Decision (EU) 2015/1601 of September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>.

<sup>3</sup> Relocation of asylum seekers from Italy and Greece. European Migration Law, 03.04.2018. <http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/articles/datas/relocation-from-italy-and-greece.html>.

Таким образом, механизм обязательного квотирования, который был утвержден в качестве оперативного ответа на увеличение численности иммигрантов, не сработал в полной мере. Поскольку страны Вишеградской группы не стали соблюдать принцип солидарности и имплементировать решение Совета, разбирательства между Европейской комиссией и соответствующими государствами-членами были перенесены в суд<sup>1</sup>. Это свидетельствует о том, что попытки институтов ЕС играть более значимую роль в общей миграционной политике, поддержанные частью государств-членов, столкнулись с противодействием со стороны других стран-членов. Ряд аналитиков расценили эту ситуацию как демонстрацию политического и институционального кризиса<sup>2</sup> в сфере миграционного регулирования в Европейском союзе<sup>3</sup>.

Значительный рост числа иммигрантов привел и к некоторым отступлениям от установившегося к тому времени режима свободы перемещения внутри Шенгенской зоны. Например, с сентября 2015 г. по март 2016 г. девять стран Шенгенской зоны ввели контроль на своих границах<sup>4</sup>. Введение пограничного контроля происходило и в более поздние периоды, например летом 2017 г. в Италии. И хотя формально временное введение контроля на внутренних границах предусмотрено ст. 27–28 Шенгенского кодекса, каждый раз Европейская комиссия была вынуждена прилагать дополнительные усилия для поиска компромисса, принуждения или оправдания подобных отступлений, что, однако, не привело к полному отказу стран от подобных действий. В результате Франция и Германия предложили очередную реформу Шенгенского кодекса. Тем не менее эта идея не была однозначно поддержана всеми государствами Шенгенской зоны, стремящимися к балансу между свободой и безо-

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Labayle H.* Solidarity is not a Value: Provisional Relocation of Asylum-seekers Confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council). <https://eumigrationlawblog.eu/solidarity-is-not-a-value-provisional-relocation-of-asylum-seekers-confirmed-by-the-court-of-justice-6-september-2017-joined-cases-c-64315-and-c-64715-slovakia-and-hungary-v-council>.

<sup>2</sup> *Thym D.* The “Refugee Crisis” as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy // *Common Market Law Review*. 2016. Vol. 53. Issue 6. P. 1545–1573.

<sup>3</sup> Подробнее о так называемом миграционном кризисе см., например: *Pastore F., Henry G.* Explaining the Crisis of the European Migration and Asylum Regime // *The International Spectator*. 2016. Vol. 51. Issue 1. P. 44–57.

<sup>4</sup> Directorate General For Internal Policies. Internal Border Controls in the Schengen area: Is Schengen Crisis-Proof? 2016. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL\\_STU\(2016\)571356\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU(2016)571356_EN.pdf).



пасностью своих граждан. Учитывая то, что с 2017 г. количество прошений о предоставлении убежища в государствах – членах ЕС пошло на убыль, вопрос реформирования Шенгенской системы остался нерешенным.

Резкий всплеск численности вынужденных иммигрантов оказал влияние и на внешнее измерение миграционной политики Европейского союза. Поскольку с увеличением потоков прибывающих в ЕС стало труднее оперативно принимать решения о предоставлении убежища, был утвержден регламент, определяющий круг «безопасных стран происхождения». К последним были отнесены те, где нет массовой угрозы для населения и куда заявители могут быть возвращены без угрозы их жизни. В список таких стран вошли Албания, Босния и Герцеговина, Косово, Черногория, Македония, Сербия и Турция<sup>1</sup>.

После серии переговоров Европейскому союзу удалось прийти к соглашению с Турцией. Суть этой «сделки» состояла в том, что лица, прибывшие с турецкой территории на греческие острова для подачи прошения об убежище и получившие отказ, будут высылаться обратно в Турцию. При этом стороны договорились, что ЕС предоставит Турции финансовую помощь в обмен на то, что она будет создавать на своей территории приемлемые условия жизни для беженцев, прежде всего предоставляя им доступ на свой рынок труда. Турция также брала на себя обязательства противодействовать незаконной иммиграции в ЕС и принимать высланных из Союза мигрантов в соответствии с соглашением о реадмиссии. Была предусмотрена и совместная помощь сирийским беженцам, суть которой сводилась к следующему: в обмен на высланного из ЕС нелегального сирийского иммигранта Турция направляла в Европейский союз одного легального сирийского претендента на убежище, содержащегося на ее территории. Кроме финансовой помощи, Турция смогла добиться от ЕС и обещаний ускоренного введения безвизового режима, а также возвращения к переговорам о вступлении Турции в Европейский союз. Несмотря на то что в результате количество просителей убежища, прибывающих в ЕС восточно-средиземноморским маршрутом, уменьшилось, это соглашение между ЕС и Турцией вы-

---

<sup>1</sup> European Parliament. Safe Countries of Origin Proposed Common EU List. 08.10.2015. <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-569008-Safe-countries-of-origin-FINAL.pdf>.

звало немало критики со стороны экспертного сообщества и правозащитников<sup>1</sup>.

Таким образом, правила, успешно действовавшие в «обычных» условиях, оказались не способны обеспечить солидарность государств – членов ЕС в ситуации резкого увеличения числа вынужденных иммигрантов и дать наднациональным структурам возможность собственными силами справиться с массовым притоком людей из-за границы. Несмотря на то что острая фаза «кризиса» миновала к началу 2017 г., для стран – членов Европейского союза актуальной остается необходимость выработки новой долгосрочной стратегии управления иммиграцией, которая позволила бы справляться с подобными ситуациями в будущем, а возможно, и предотвращать их.

Многоплановость миграционных вопросов, с которыми столкнулись государства – члены Европейского союза, а также процессов принятия решений в этой области в рамках многоуровневой системы управления ЕС представляет собой серьезный вызов для тех, кто формирует иммиграционную политику. Тем не менее в последние годы происходило постепенное складывание общего вектора развития общеевропейского политического курса в этой сфере. Однако, как уже было отмечено, речь не идет о единой политике, поскольку государства – члены ЕС сохраняют в своем ведении решение целого ряда ключевых вопросов в сфере миграции.

Тем не менее общеевропейские институты участвуют в выработке норм, механизмов, инструментов и принципов невмешательства в те или иные аспекты миграционной политики стран-членов. Гармонизация, согласование и развитие общих механизмов происходят преимущественно в области противодействия нелегальной иммиграции. В то же время стали развиваться элементы общей политики по

---

<sup>1</sup> *Spijkerboer T.* Bifurcation of People, Bifurcation of Law: Externalization of Migration Policy before the EU Court of Justice // *Journal of Refugee Studies*. 2018. Vol. 31. Issue 2. P. 216–239; *Lang I.* Human Rights and Legitimacy in the Implementation of EU Asylum and Migration Law // *Human Rights, Democracy, and Legitimacy in a World of Disorder* Cambridge / S. Voenny, G. Neuman (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2018. P. 234–262; *Peers S.* The Final EU/Turkey Refugee Deal: A Legal Assessment. <http://eulawanalysis.blogspot.nl/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>; *King-sley P.* Refugee Crisis: What Does the EU's Deal with Turkey Mean? <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/18/eu-deal-turkey-migrants-refugees-q-and-a>; *Koenig N., Walter-Franke M.* One Year On: What Lessons from the EU-Turkey 'Deal'? [http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/03/20170317\\_EU-Turkey-deal-one-year-on-NK-MW.pdf](http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/03/20170317_EU-Turkey-deal-one-year-on-NK-MW.pdf); *Леонов А.С.* Обеспечение прав человека в практике миграционного регулирования Европейского союза // *Научное обозрение. Серия 1. Экономика и право*. 2017. № 4–5. С. 197–208.

регулированию внешней трудовой миграции и сотрудничеству со странами происхождения и транзита мигрантов. Особняком в этом списке стоит уникальный режим внутренней мобильности в рамках Европейского союза, базирующийся на незыблемом праве на свободу передвижения граждан и являющийся своеобразным водоразделом между внутренними и внешними мигрантами. Искусственное разделение двух режимов приводит к сложностям в реализации политики в отношении как граждан ЕС, так и граждан третьих стран. Секьюритизация иммиграции из «внешних» стран, ужесточение иммиграционных правил, как и необходимость реагирования на массовый приток беженцев, а также рост антииммигрантских настроений ведут к расколу в среде политиков и в европейских обществах.

Формирование в Европейском союзе двух разных миграционных режимов привело в том числе и к появлению двух типов иммигрантов: граждан ЕС и граждан третьих стран. Если в отношении выходцев из государств – членов ЕС действуют общеевропейские нормы, то политические курсы в отношении граждан третьих стран имеют национальную специфику и существенно разнятся. Рассмотрению основных тенденций в участии иммигрантов из третьих стран в жизни принимающих обществ посвящена следующая глава.

## *Глава 3.3*

### **Политика в отношении иммигрантов из третьих стран в государствах – членах Европейского союза**

*Ноженко Мария  
Колпинская Екатерина  
Погорельская Анастасия*

В 2019 г. число лиц, проживающих за пределами стран своего происхождения, достигло в мире 272 млн человек и составило 3,5% населения планеты<sup>1</sup>. При этом темпы европейской иммиграции превышают мировые показатели. На 1 января 2006 г. на территории Европейского союза проживало 18,5 млн выходцев из третьих стран (примерно 3,8% всего населения ЕС)<sup>2</sup>. В 2016 г. эта цифра выросла до 20 млн человек (4% населения)<sup>3</sup>. В 2018 г. доля иммигрантов в объединенной Европе составила 4,4%. (22,3 млн человек)<sup>4</sup>. В 2019 г. в ЕС насчитывалось 38 млн человек, рожденных за его пределами, большинство из которых проживали длительное время в странах – членах Союза или были натурализованы<sup>5</sup>. При этом распределение выходцев из третьих стран по

---

<sup>1</sup> UN DESA. The Number of International Migrants Reaches 272 million, Continuing an Upward Trend in all World Regions, Says UN. <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/international-migrant-stock-2019.html>.

<sup>2</sup> Third Annual Report on Migration and Integration. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. SEC(2007)512. Brussels, 2007. P. 3.

<sup>3</sup> Action Plan on the Integration of Third Country Nationals. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2016)377. Brussels, 2016. P. 2.

<sup>4</sup> Eurostat. Migration and Migrant Population Statistics. Eurostat Statistics Explained // European Commission. An Official website of the European Union. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics).

<sup>5</sup> What Can We Expect from the New European Parliament on Migrant Integration? // European Web Site on Integration. 17.09.2019. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/feature/what-can-we-expect-from-the-new-european-parliament-on-migrant-integration>.

пространству ЕС не было равномерным. Из 21,6 млн таких жителей Союза в 2017 г. примерно четверть проживали в Германии, около 16% – в Италии, примерно 14% – во Франции, а в Испании и Соединенном Королевстве – более 11% в каждой из стран<sup>1</sup>.

В течение последнего столетия, и особенно после окончания Второй мировой войны, в Европе не только существенно выросла численность иммигрантов, но и усложнились структуры иммиграционных потоков и общин. Приток иммигрантов повлиял в том числе на этнорелигиозный состав населения европейских стран. Так, в 2013 г. 18,6% иммигрантов являлись выходцами из Азии, 8,9% – из Африки, а 4,5% – из стран Латинской Америки и Карибского бассейна<sup>2</sup>. Таким образом, сейчас население Европы включает в себя не только «старые», но и «новые» меньшинства, а также большое количество постоянно или долгое время проживающих ненатурализованных иммигрантов. Изменение состава населения повлияло на политические процессы национального и общеевропейского уровней. В частности, важное место стали занимать дебаты о принципах и средствах эффективной интеграционной политики в отношении мигрантов из третьих стран в государствах – членах ЕС.

В этой главе речь пойдет об иммиграционных потоках из третьих стран в государства Европейского союза в течение последних 60 лет, выработке принимающими обществами стратегий в отношении иммигрантов и их сообществ, а также об интеграционных инициативах ЕС. В заключительных разделах главы особое внимание уделяется политическому участию выходцев из третьих стран и роли диаспор и государств происхождения мигрантов в процессе интеграции.

## **Специфика иммиграционных потоков из третьих стран в ЕС**

Иммиграция из третьих стран играла и продолжает играть важную роль в жизни государств – членов Европейского союза. Так, миграционные притоки помогают поддерживать стабильную численность работоспособного населения и нивелировать снижение естественного прироста населения в последние десятилетия. Кроме

---

<sup>1</sup> *Settling in* 2018. Indicators of Immigrant Integration. Paris, Brussels: OECD Publishing, European Union, 2018. P. 228.

<sup>2</sup> UN DESA. International Migrant Stock 3013: By Destination and Origin // United Nations. Official website. <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatesorigin.shtml>.

того, иммиграция частично решает и проблему старения населения. Например, в 2015 г. средний возраст членов принимающих обществ в 28 странах ЕС составлял 42 года, в то время как у иммигрантов – 28 лет<sup>1</sup>. Помимо этого, иммигранты корректируют ситуацию на рынке труда, предоставляя дешевую рабочую силу и занимая позиции, не востребованные местным населением. Миграция способствует развитию финансовых, культурных и иных связей между странами происхождения и проживания мигрантов<sup>2</sup>. В то же время серьезный прирост иммигрантского населения увеличивает давление на систему социального обеспечения, а также может пошатнуть рынки труда и недвижимости. Однако во многом это компенсируется вкладом иммигрантов в бюджет и экономическое развитие стран пребывания<sup>3</sup>.

До 1980-х гг. массовый приток иммигрантов из третьих стран был обусловлен преимущественно колониальной и постколониальной политикой европейских государств, включавшей репатриацию соотечественников из бывших колоний, поощрение трудовой миграции, содействие воссоединению семей и приемом беженцев. В 1960-х – начале 1990-х гг. основную часть иммигрантского населения стран Западной Европы составляли трудовые иммигранты, обычно молодые люди, добровольно покидавшие страны своего происхождения в поисках работы. В то время среди иммигрантов доминировали выходцы из других стран Европы и Средиземноморья, тогда как доля иммигрантов неевропейского происхождения была относительно невелика<sup>4</sup>.

Изначально считалось, что трудовая миграция ведет к появлению временных жителей, пребывание которых в принимающих странах напрямую зависит от потребностей экономики<sup>5</sup>. Другими словами, когда на рынке труда возникал дефицит рабочей силы, иммиграция рассматривалась как способ решения этой проблемы. Однако в реальности существенная часть трудовых мигрантов не только не покидала страны своего пребывания при изменении экономи-

---

<sup>1</sup> Migration and Migrant Population Statistics. Eurostat Statistics Explained. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics).

<sup>2</sup> Vertovec S. Transnationalism. London: Routledge Academic Publishing, 2009.

<sup>3</sup> Glover S., Gott C., Loizillon A., Portes J., Price R., Spencer S., Srinivasan V., Willis C. Migration: An Economic and Social Analysis. Munich: University Library of Munich, 2001.

<sup>4</sup> Penninx R., Spencer D., van Hear N. Migration and Integration in Europe: The State of Research. Swindon, UK: Economic and Social Research Council, 2008.

<sup>5</sup> Zaičeva A., Zimmermann K.F. Scale, Diversity, and Determinants of Labour Migration in Europe // Oxford Review of Economic Policy. 2008. Vol. 24. No. 3. P. 427–445.

ческой ситуации, но и способствовала увеличению численности своих сообществ за счет переезда родственников. Так, трудовая иммиграция зачастую приводила к тому, что спустя какое-то время члены семей иммигрантов следовали за ними на новое место жительства. Эта модель несколько обобщает и упрощает механизм трудовой миграции, однако в целом правильно воспроизводит ее базовый алгоритм. По такому сценарию вслед за работниками-мужчинами из стран Северной Африки и Южной Азии в Европу приезжали их жены и остальные члены семей. Начавшаяся позже семейная иммиграция из стран постсоветского пространства и Юго-Восточной Азии, напротив, начиналась с приезда на работу женщин в качестве нянь, домработниц и т. п. Таким образом, общая логика миграции заключалась в переходе от приезда одиночных «гастарбайтеров» к семейной миграции и, как следствие, к росту численности иммигрантов<sup>1</sup>.

Доля наиболее уязвимых групп – беженцев и лиц в поисках убежища – также росла в результате политических преследований и дискриминации, конфликтов и войн, голода, природных катастроф и т. п. Одновременно увеличивалось разнообразие категорий иммигрантов и стран их происхождения. Новые категории включали сотрудников транснациональных корпораций и международных организаций, участников программ академической мобильности и студенческих обменов, а также нелегальных и недокументированных иммигрантов из стран Африки, Ближнего Востока, Балканского полуострова, Азии, постсоветского пространства и т. д.<sup>2</sup>

Вслед за резким увеличением числа вынужденных мигрантов в 1992 г. (540 тыс. человек, прибывших в ЕС-12) число лиц, ищущих убежище в странах объединенной Европы, в 1993–2014 гг. оставалось примерно на уровне 200–400 тыс. человек в год<sup>3</sup>. В последнее время в результате политической нестабильности в Северной Африке и на Ближнем Востоке количество вынужденных мигрантов существенно возросло. Только за второй квартал 2019 г. убежище в ЕС официально запросили 149 тыс. человек. Основными странами их происхождения были Сирия, Венесуэла и Афганистан. Самое значительное количество заявлений на предоставление убежища бы-

---

<sup>1</sup> Castles S., Miller M. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

<sup>2</sup> Vertovec S. *Diasporas Good? Diasporas Bad?* Oxford: Centre on Migration, Policy and Society, 2006.

<sup>3</sup> Eurostat. *Asylum Applicants by Citizenship till 2007 Annual Data (Rounded)*. <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/Xo8gL8E2KWJKC3JTFx8g>.

ло подано в Германии (22% от всех заявлений странам – членам ЕС), Франции и Испании (по 19%)<sup>1</sup> – государствах, традиционно принимающих основное число вынужденных мигрантов в Европе. Оценивая эти цифры в мировом масштабе, стоит отметить, что значительное количество вынужденных мигрантов, особенно в соотношении с численностью своего населения, принимают не-европейские государства (например, Перу, Коста-Рика, Тринидад и Тобаго). Однако, учитывая соотношение этой категории мигрантов с общей численностью населения, размером территории и бюджетом, выделяемым на их содержание, вынужденные мигранты становятся в Европейском союзе заметной частью населения, особенно в Греции и на Кипре<sup>2</sup>.

Присутствие вынужденных мигрантов рассматривается как временный фактор. Считается, что смена места жительства обусловлена событиями в стране их происхождения, а, следовательно, после изменения ситуации в государствах исхода они вернутся назад. Однако, учитывая затяжной характер многих конфликтов и политической нестабильности, пребывание таких иммигрантов в принимающих государствах может затянуться на десятилетия и постепенно перейти в постоянное проживание<sup>3</sup>.

Иммиграционные процессы сопровождаются и возвратной миграцией – перемещением лиц в страну происхождения по истечении срока действия трудового контракта или в результате потери легального статуса, равно как и изменения личных обстоятельств<sup>4</sup>. Возвратная миграция может свидетельствовать о социально-экономических изменениях в уровне жизни и благосостояния принимающего общества<sup>5</sup>, но может быть и результатом ужесточения миграционной политики. В отдельных случаях возвратная миграция принудительно осуществляется принимающим государством (депортация, репат-

---

<sup>1</sup> Eurostat. Asylum Quarterly Report // European Commission. An Official website of the European Union. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report).

<sup>2</sup> Map of the Largest Refugee Countries 2018. <https://www.worlddata.info/refugees-by-country.php>.

<sup>3</sup> *Blinder S.* Migration to the UK: Asylum. Oxford: University of Oxford, Migration Observatory, COMPAS, 2015.

<sup>4</sup> *King R., Vullnetari J.* Remittances, Return, Diaspora: Framing the Debate in the Context of Albania and Kosovo // Southeast European and Black Sea Studies. 2009. Vol. 9. No. 4. P. 385–406.

<sup>5</sup> *Dustmann C.* Return Migration: the European Experience // Economic policy. 1996. Vol. 11. No. 22. P. 213–250.



риация). Например, после окончания войны в Алжире в 1962 г. Франция предпринимала попытки массовой депортации североафриканских мигрантов<sup>1</sup>. Соединенное Королевство применяло эту практику в отношении выходцев с Карибских островов, проживавших в стране на постоянной основе с 1971 г.<sup>2</sup> В настоящий момент официально депортация из стран – членов Европейского союза применяется только в отношении нелегальных иммигрантов<sup>3</sup>. При этом акцент делается на том, что они прибыли или оставались на территории объединенной Европы с нарушением законодательства, в том числе Дублинского регламента.

Таким образом, изначально и трудовые, и вынужденные мигранты рассматривались как временное явление в европейских государствах. В принимающих обществах долгое время доминировало представление о том, что подавляющее большинство выходцев из третьих стран вернутся в государства своего происхождения. В то же время часть мигрантов, проходя процедуру натурализации, становились новыми гражданами, зачастую сохраняя при этом культурные традиции стран исхода. Другие получали постоянный или длительный вид на жительство и составляли группы населения, слабо интегрированные в принимающие общества. В результате в государствах Европы возникли новые сообщества иммигрантского происхождения, члены которых зачастую существенно отличались от представителей принимающих обществ.

На территории объединенной Европы крупные общины иммигрантов сформировались относительно недавно. Одной из основных причин их появления стала необходимость создания механизмов взаимной социально-экономической поддержки в новых условиях. Многие мигранты из третьих стран изначально были сельскими жителями, но в Европе они преимущественно обосновывались в городах, где образ жизни был совершенно иным. Иммигрантам-мусульманам также было трудно приспособиться к секуляризо-

---

<sup>1</sup> Сияяткин И.В. Североафриканская иммиграция во Франции: социокультурный и религиозный аспекты. М.: РУДН, 2002.

<sup>2</sup> UK Government. Home Secretary Statement on the Windrush Generation, 2018. <https://www.gov.uk/government/speeches/home-secretary-statement-on-the-windrush-generation>.

<sup>3</sup> Council Decision 2004/573/EC of 29 April 2004 On the Organization of Joint Flights for Removal from Territory of two and more Member-States of Third-Country Nationals who are Subjects of Individual Removal Orders. <http://eur-lex.europa.eu>.

ванному характеру стран Старого Света, где женщины и мужчины равны, нет заметного почитания старших, приняты иные формы досуга<sup>1</sup>. В то же время внутри общины действовали привычные для них правила. Общины выполняли и важную функцию своеобразного социального контроля, поощряя своих членов поддерживать обособленность этнорелигиозных групп. Выход из общины в результате, например, брака мог привести к подрыву семейных и личных связей, равно как и к потере материальной поддержки со стороны общины<sup>2</sup>.

Мигранты из третьих стран нуждались в социальных связях, облегчающих решение ряда проблем, возникающих в непривычной для них обстановке. Зачастую они также стремились сохранить привычный для себя образ жизни, родной язык, религиозные и культурные традиции. Следствием этого стало появление различных форм самоорганизации мигрантов, имеющих как формальный (в виде добровольных, зарегистрированных ассоциаций), так и неформальный (обширные земляческие сети) характер<sup>3</sup>. Поддержанию привычного образа жизни и сохранению традиций способствовали и «этнические» магазины, заведения общественного питания, образовательные и религиозные центры и т. д. В результате возникали сообщества иммигрантов (общины), которые помогали своим членам адаптироваться к жизни в новых условиях. В то же время нередко они снижали необходимость регулярных контактов иммигрантов с принимающим обществом, что в ряде случаев приводило к обособлению общин<sup>4</sup>.

В целях взаимопомощи иммигранты и их семьи часто селились по соседству, нередко в бедных районах больших городов, которые, с одной стороны, предлагали разные варианты трудоустройства, а с другой – недорогое жилье. Обособленность и компактность проживания зачастую придавала таким местам репутацию неблагополуч-

---

<sup>1</sup> Хенкин С. Мусульмане в Испании: проблемы адаптации // *Мировая экономика и международные отношения*. 2008. № 3. С. 52.

<sup>2</sup> Там же. С. 53–54.

<sup>3</sup> *Lancee B.* Immigrant Performance in the Labour Market: Bonding and Bridging Social Capital. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.

<sup>4</sup> *Castles S.* How Nation-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 1995. Vol. 21. No. 3. P. 293–308; *Geddes A.* The Politics of Migration and Immigration in Europe. London: Sage, 2003; *Martiniello M.* Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their Offspring in Europe. Malmö: IMER, 2005.

ных районов, живущих по своим законам<sup>1</sup> и словно в «параллельном мире» с принимающим обществом<sup>2</sup>. Примерами этого явления исследователи называли турецкую общину в Германии и марокканскую общину во Франции, которые насчитывали к середине 2000-х гг. 2,3 млн и 1,9 млн человек соответственно, но являлись одними из самых слабо интегрированных иммигрантских сообществ в Западной Европе<sup>3</sup>.

Таким образом, с одной стороны, общины создавали более благоприятную психологическую среду для вновь прибывающих, облегчая их социализацию в новом обществе и позволяя сохранять элементы традиционного образа жизни. С другой стороны, они часто подрывали эффективность интеграции мигрантов второго поколения, чье мировоззрение формировалось под влиянием двух культур: как принимающего общества, так и иммигрантской общины<sup>4</sup>. Концентрация иммигрантов преимущественно в крупных городах «создавала преувеличенное представление об их численности»<sup>5</sup>. В связи с этим уже в 1970–1980-х гг. в некоторых странах объединенной Европы антииммигрантская риторика была взята на вооружение праворадикальными партиями и постепенно стала приносить свои электоральные плоды. Например, во Франции Национальный фронт под руководством Ж.-М. Ле Пена смог заручиться в 1980-х гг. достаточно широкой поддержкой избирателей, провозгласив право французов противостоять культурной и экономической экспансии иммигрантов<sup>6</sup>.

Приток вынужденных мигрантов в Европейский союз уже в нынешнем столетии также был использован правыми политическими партиями для привлечения электората. В первую очередь это произошло в транзитных или принимающих государствах – Венгрии, Австрии, Германии, Франции, Нидерландах, скандинавских странах. Однако стремление ЕС достичь относительно равномерного распре-

---

<sup>1</sup> Цапенко И. Развитые страны: интеграционная политика в отношении иммигрантов // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 3. С. 65.

<sup>2</sup> Михайлов С.В. Европа: от временных иностранных рабочих к новым этническим меньшинствам // Актуальные проблемы Европы. Западная Европа перед вызовом иммиграции. М.: РАН ИНИОН. 2005. С. 60–69.

<sup>3</sup> Joppke C. Immigrants and Civic Integration in Western Europe // *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* / K. Banting, T.J. Courchene, F.L. Seidle (eds). McGill-Queen's University Press, 2007. P. 321–350.

<sup>4</sup> Михайлов С.В. Указ. соч. С. 61–62.

<sup>5</sup> Тэвдой-Бурмули А. Этнополитическая динамика Европейского союза. М.: Аспект Пресс, 2018. С. 55.

<sup>6</sup> Там же.

деления беженцев и лиц в поисках убежища по территории объединенной Европы привело «к подъему антииммигрантских настроений в странах, не являющихся традиционными пунктами назначения мигрантов (в первую очередь в странах ЦВЕ)»<sup>1</sup>.

Наличие многочисленных иммигрантских сообществ может спровоцировать рост социальных противоречий, затрудняя интеграцию иммигрантов и их признание принимающими обществами, а также увеличивая популярность правых радикальных партий, стоящих на антииммиграционной политической платформе<sup>2</sup>. Однако появление иммигрантских общин, члены которых были слабо интегрированы в принимающие общества, было следствием не только деятельности самих мигрантов, но и результатом той политики, которую проводили государства пребывания.

### **Государственные стратегии в отношении иммигрантов**

Стратегии в отношении иммигрантов в странах – членах Европейского союза долгое время существенно различались. Эта разница, во-первых, являлась отражением традиционного взгляда на сообщества, отличающиеся от этнического большинства. На отношение государства к иммигрантам влияли как доминирующее в нем представление о нации<sup>3</sup>, так и принятый (и зачастую обусловленный этим представлением) способ натурализации иммигрантов. В странах, где изначально сформировалась националистическая идея нации и вследствие этого гражданство предоставлялось на основе происхождения, для представителей этнического большинства, переезжающих из третьих стран, натурализация была простой процедурой. Для подавляющего числа остальных иммигрантов получение гражданства являлось чрезвычайно затруднительным. Иллюстрацией здесь может служить ФРГ до 2000-х гг. В государствах, где сложилось революционно-демократическое представление о нации, вступление в гражданство было более доступно для иммигрантов, например во Франции.

Во-вторых, стратегии в отношении мигрантов из третьих стран были обусловлены и контингентом перемещающихся лиц. Как уже было отмечено, ядро крупнейших общин иммигрантского проис-

---

<sup>1</sup> *Тэвдой-Бурмули А.* Указ. соч. С. 76.

<sup>2</sup> *Mudde C.* Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe: So what? // *European Journal of Political Research.* 2013. Vol. 52. No. 1. P. 1–19.

<sup>3</sup> Подробнее о трех основных представлениях о нации, распространенных в Европе, см. во введении.

хождения в странах Западной Европы долгое время составляли приехавшие трудовые иммигранты. После энергетического кризиса 1970-х гг. потребности европейской экономики в дешевой рабочей силе снизились и возможности для легальной трудовой иммиграции начали сокращаться, тем самым поставив под угрозу способность трудовых мигрантов вернуться в страну пребывания, если они выехали, например, навестить семью. Это мотивировало многих иммигрантов «осесть» в Европе, при этом воссоединившись с родственниками, что увеличило нагрузку на системы социальной поддержки принимающих обществ<sup>1</sup>. В начале 1990-х гг. в результате политических процессов, происходящих в странах ЦВЕ, государства Западной Европы столкнулись с массовым притоком вынужденных мигрантов. В последние десятилетия география стран исхода лиц в поисках убежища значительно расширилась. Если в отношении вынужденных иммигрантов страны – члены ЕС руководствуются (или должны руководствоваться) преимущественно нормами международного права, то стратегии обращения с другими категориями иммигрантов определялись каждым государством самостоятельно.

Изначальная степень вовлеченности органов управления европейских стран в реализацию интеграционных стратегий, несомненно, зависела и от количества приезжих. Так, страны Северной и Западной Европы – наиболее экономически развитые и потому привлекательные для трудовых мигрантов – первыми отреагировали на массовую иммиграцию. Государства Южной Европы, характеризовавшиеся более низкими темпами экономического развития, большую часть XX в. служили транзитными территориями для мигрантов и сами поставляли трудовые ресурсы в Западную Европу. Вследствие того, что они стали центром притяжения массовых миграционных потоков относительно недавно, их опыт реализации мер по интеграции иммигрантов ограничен. Поэтому, как и в случае государств Восточной Европы, их стратегии по интеграции иммигрантов во многом основаны на инициативах Европейского союза, равно как и на опыте стран Северной и Западной Европы<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Penninx R. Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions // The New Demographic Regime: Population Challenges and Policy Responses / M. Macura, A.L. MacDonald, W. Haug (eds.). New York & Geneva: United Nations Publications, 2005. P. 137–152.

<sup>2</sup> Penninx R., Spencer D., van Hear N. Op. cit.

В целом, в европейских государствах использовались несколько способов обращения принимающих обществ с иммигрантами из третьих стран. Исследователи выделяют «этнокультурную», «политико-культурную» (республиканскую) и «мультикультурную» модели интеграции<sup>1</sup>.

### Этнокультурная модель

Эта модель базируется на представлении о том, что принимающее общество состоит преимущественно из представителей одного этноса, в интересах которого осуществляется государственная политика. Основным принципом предоставления гражданства является «принцип крови» (*jus sanguinis*)<sup>2</sup>, а этничность является важным критерием при натурализации. В связи с этим инкорпорирование представителей других этносов в такое общество оказывается крайне затруднительным. Среди стран – членов Европейского союза до недавнего времени этнокультурная модель существовала в ФРГ<sup>3</sup>.

В течение 1950–1960-х гг. в Западной Германии<sup>4</sup> в связи с потребностью восстанавливающейся экономики в рабочей силе появились трудовые мигранты из Турции, Югославии, Италии, Греции, Испании и Португалии. Трудовая миграция в ФРГ доминировала над другими видами миграции вплоть до экономического кризиса 1973–1974 гг., когда массовый приток иностранной рабочей силы был приостановлен. Однако в Западную Германию продолжили прибывать члены семей «осевших» в ней трудовых мигрантов. В начале последнего десятилетия XX в. основной контингент мигрантов из третьих стран изменился, что было вызвано этнической репатриацией, а также войной в бывшей Югославии. Так, существенную часть

---

<sup>1</sup> Тэвдой-Бурмули А. Указ. соч. С. 72.

<sup>2</sup> «Принцип крови» означает, что гражданство родителей является основанием для предоставления гражданства ребенку вне зависимости от того, на территории какого государства этот ребенок был рожден.

<sup>3</sup> Тэвдой-Бурмули А. Указ. соч. С. 72.

<sup>4</sup> Восточная Германия (ГДР), напротив, была страной эмиграции. В 1980-х гг. в ГДР прибыли трудовые мигранты из Вьетнама, но они вернулись на родину после объединения Германии. Таким образом, опыт иммиграции присущ в первую очередь Западной Германии. В конце 2000-х гг. в западных землях каждый четвертый житель имел миграционный бэкграунд, в то время как в восточных землях – только один из 20 (*Schmelz A. Immigration and Integration Policies and Practices in Germany // Immigration Worldwide: Policies, Practices, and Trends / U.A. Segal, D. Elliott, N.S. Mayadas (eds.). Oxford, NY: Oxford University Press, 2010. P. 67).*

иммигрантов стали составлять этнические переселенцы (*Aussiedler*), а также вынужденные мигранты с Балкан<sup>1</sup>.

После падения «железного занавеса» в страну началась массовая иммиграция этнических немцев из Польши и с постсоветского пространства, большинство из которых не владели в достаточной степени «родным» языком и были социализированы в принципиально иной общественно-политической среде. В связи с этим потребовалась разработка масштабных программ интеграции для этой категории переселенцев, включавших до 600 часов языковых и 30 часов адаптационных занятий<sup>2</sup>. Этнические репатрианты рассматривались как особая категория мигрантов, поэтому для них была предусмотрена специальная процедура натурализации. Это разительно отличало их от остальных иммигрантов из третьих стран.

Изначально законодательство и политика Германии не были ориентированы на включение иммигрантов в принимающее общество. Трудовая миграция считалась временным явлением, а иноэтнические выходцы из третьих стран не мыслились потенциальными членами нации. Поэтому образовавшиеся иммигрантские сообщества, в первую очередь самая многочисленная их них турецкая община, оказались во многом «отрезанными» от остального населения (не столько пространственно, сколько ментально). Отсутствие интеграционных программ привело к искаженному представлению об иммигрантах. В 1996 г. социологом В. Хайтмаером в интервью газете *Die Zeit* был использован термин «параллельное общество» (*Parallelgesellschaft*), который затем очень активно стали применять в общественных дебатах. В то же время этот термин описывал не столько реальность, сколько тревоги и настроения принимающего общества<sup>3</sup>. Одной из центральных тем в дискуссиях стал вопрос об экономической, социальной и пространственной сегрегации иммигрантов<sup>4</sup>.

Само понятие «сегрегация» является многозначным и может применяться, например, для описания пространственного обособления социальных групп (включая этнические общности) или разделе-

---

<sup>1</sup> Glitz A. Ethnic Segregation in Germany. IZA DP No. 6841. Bonn: IZA, 2012. P. 5.

<sup>2</sup> Иващенко Е. Уроки немецкого. Как в Германии работают госпрограммы по адаптации и интеграции мигрантов // Информационное агентство «Фергана.Ру». 04.09.2018. <https://www.fergananews.com/articles/10159>.

<sup>3</sup> Schmelz A. Op. cit. P. 75.

<sup>4</sup> Häußermann H., Siebel W. Integration und Segregation – Überlegung zu einer alten Debatte. [http://www.difu.de/system/files/archiv/publikationen/dfk/1\\_haeussermann.pdf](http://www.difu.de/system/files/archiv/publikationen/dfk/1_haeussermann.pdf).

ния людей по уровню доходов, профессиональной позиции и уровню образования (социально-экономическая сегрегация)<sup>1</sup>. Этот термин, как правило, имеет негативную окраску, поскольку предполагает не просто обособление, но и неравенство. Особенно четко это прослеживается в публичных дебатах и средствах массовой информации, где сегрегация нередко используется в связке с такими понятиями, как «преступность», «низкий уровень школьного образования» и «плохие жилищные условия»<sup>2</sup>. Считается, что сильная сегрегация оказывает негативное влияние на уровень социальной сплоченности<sup>3</sup>. В любом случае сегрегация возможна только тогда, когда в границах одного пространства (города, региона, государства) существуют разные группы, обособленные друг от друга.

Несмотря на то, что представления о «параллельных мирах» были широко распространены в германском обществе и использовались рядом политиков, исследования фиксировали достаточно низкий уровень сегрегации мигрантов в ФРГ в сравнении с другими странами – членами ЕС – Соединенным Королевством, Францией, Нидерландами и Швецией<sup>4</sup>. Более того, замеры сегрегации в сфере труда и по местам проживания показывали, что определенная изолированность была присуща не только иноэтничным выходцам из третьих стран, но и репатриантам<sup>5</sup>. Важно подчеркнуть, что в ФРГ практически отсутствуют замкнутые этнические жилые сообщества и нет «этнических гетто»<sup>6</sup>.

В 2000-х гг. в результате внутригосударственных общественно-политических дебатов, а также под влиянием инициатив Европей-

---

<sup>1</sup> Мы сознательно оставляем за скобками сегрегацию как государственную политику, направленную на исключение той или иной группы граждан государства из определенных сфер социальной, экономической и политической жизни. Сегрегация как политика осуществляется посредством возведения преград (нередко – физических, например: раздельное обучение, проживание в разных районах, специальные места в общественном транспорте и т. д.) для обособления групп. Примерами здесь могут служить расовая сегрегация в США или апартеид в ЮАР. Разница в объеме политических прав, которыми обладают граждане государства и иностранцы, равно как и ограничения при натурализации, не являются сегрегацией как политикой. Однако они могут вести к сегрегации как пространственному, культурному, социальному и экономическому обособлению иммигрантов и сопровождаться неравенством с членами принимающего общества в жилищных условиях, уровне образования, оплате труда и т. д.

<sup>2</sup> *Andersson E.K., Lyngstad T.H., Sleutjes B.* Comparing Patterns of Segregation in North-Western Europe: A Multiscalar Approach // *Population*. 2018. No. 34. P. 151–152.

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 153.

<sup>4</sup> *Schmelz A.* *Op. cit.* P. 75.

<sup>5</sup> *Glitz A.* *Op. cit.* P. 56.

<sup>6</sup> *Schmelz A.* *Op. cit.* P. 76.



ского союза органами управления Германии было принято решение перейти к интеграции мигрантов из третьих стран. Как будет показано далее, по своей сути интеграция предполагает такое включение иммигрантов в принимающее общество, которое вело бы к ослаблению (в идеале – исчезновению) сегрегации. Подспорьем здесь служили уже разработанные и апробированные в работе с этническими репатриантами механизмы адаптации. В 2000 г. вступили в силу новые нормы, упрощавшие процесс натурализации для легальных мигрантов, долгое время проживавших на территории ФРГ, а также их потомков, рожденных в Германии. Закон об иммиграции 2004 г. предусматривал участие иммигрантов в социально-политической и других сферах жизни страны. Вовлеченность в интеграционный процесс стала и правом, и обязанностью иммигрантов в Германии, а также одним из главных условий их включения в программы по интеграции, финансируемые государством<sup>1</sup>. Успешное окончание интеграционных курсов может сократить срок натурализации с восьми до семи лет и расширить доступ к системе социальной поддержки, тогда как в случае невыполнения условий программы иммигранты обязаны не только выплатить штраф, но и мириться с ограничениями визового характера, усложняющими процесс получения гражданства<sup>2</sup>.

В 2006 г. была создана Германская исламская конференция, учреждение которой являлось во многом символическим актом сотрудничества органов управления с иммигрантскими организациями, а годом позже был принят Национальный план интеграции<sup>3</sup>. Происходило и изменение правовых норм. Уже в 2014 г. Германия входила в число государств – членов Европейского союза, законодательство которых преимущественно благоприятно для интеграции иммигрантов из третьих стран.

В то же время в период оформления политики по интеграции иммигрантов основные политические акторы, признавая факт наличия в стране большого количества жителей с миграционным бэкграундом, отказывались считать Германию «классической страной иммиграции». Более того, в качестве критерия успешной интеграции была избрана формула: «Наши конституционные ценности и прин-

---

<sup>1</sup> Müller A., Rietig V. The New Reality: Germany Adapts to its Role as a Major Migrant Magnet // Migration Policy Institute. 31.08.2016. <https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet>.

<sup>2</sup> Joppke C. Op. cit.

<sup>3</sup> Schmelz A. Op. cit. P. 69–70.

ципы должны быть приняты и уважаемы»<sup>1</sup>. Таким образом, одним из центральных элементов интеграции выступала культурная ассимиляция, выражавшаяся в требовании знания государственного языка и ключевых германских ценностей. Однако было бы упрощением считать, что это было единственное измерение политики по интеграции иммигрантов, поскольку основной целью политического курса являлось создание условий для участия иммигрантов в социально-экономической жизни принимающего общества<sup>2</sup>.

В середине 2000-х гг. среди большинства парламентских партий существовал базовый консенсус, что интеграция предполагает принятие мигрантами ценностей принимающего общества. Так, и социал-демократы, и даже «Зеленые», признавая факт культурного разнообразия германского общества, не выступали решительно против культурной ассимиляции<sup>3</sup>. Похожие установки в то время доминировали и среди германских избирателей. Согласно опросам общественного мнения, на вопрос о том, должны ли мигранты приспосабливать свой жизненный уклад к тому, что существует в германском обществе, в период с 1994-го по 2002 г. утвердительно отвечали примерно половина респондентов. Однако в 2006 г. этот показатель достиг 79%. Таким образом, ассимиляционные установки были популярны и в среде политиков, и их электората<sup>4</sup>. Более того, продолжали существовать и представления о наличии «параллельных миров». Увеличение потока мигрантов из третьих стран в Европейский союз, многие из которых выбирали пунктом своего назначения именно Германию, привело к новому витку обсуждения проблем интеграции. В 2010 г. произошли три события, оказавшихся в центре общественных дебатов.

Во-первых, глава Федерального банка ФРГ Т. Саррацин опубликовал книгу «Германия самоликвидируется» (*Deutschland schafft sich ab*)<sup>5</sup>. Его работа представляла собой объемный текст с диаграммами и графиками. Одна из глав имела говорящее название «Иммиграция и интеграция: больше требовать, меньше предлагать». В ней Т. Саррацин сосредоточил свое внимание на мигрантах-

---

<sup>1</sup> Schönwälder K. Germany. Integration Policy and Pluralism in a Self-conscious Country of Immigration // The Multicultural Backlash: European Discourses, Policies and Practices / S. Vertovec, S. Wessendorf (eds.). London, NY: Routledge, 2010. P. 152, 154.

<sup>2</sup> Ibid. P. 154.

<sup>3</sup> Ibid. P. 155–156.

<sup>4</sup> Ibid. P. 156–158.

<sup>5</sup> В русском переводе книга вышла под названием «Германия: самоликвидация».

мусульманах, заявляя, что проблема интеграции в Германии касается исключительно их<sup>1</sup>. Он утверждал, что интеграция без ассимиляции невозможна<sup>2</sup> и что принимающие общества должны четко обозначить мигрантам свои ожидания от них. В случае Германии, по мнению Т. Саррацина, такое ожидание выражает следующая установка: «Мы не хотим национальных меньшинств. Тот, кто хочет оставаться турком или арабом и желает того же для своих детей, тому будет лучше в стране его происхождения»<sup>3</sup>. Автор книги заявлял, что ассимиляция должна осуществляться посредством обязательного посещения детьми мигрантов-мусульман детских садов и школ, в которых бы все общение велось на немецком языке, а в школах было бы запрещено носить головные платки (хиджабы). Нарушение этих правил влекло бы за собой снижение объема государственных социальных выплат. Все трудоспособные мигранты должны работать, а в случае отсутствия у них работы – заниматься общественно полезным трудом или посещать государственные языковые курсы. Только общественно полезные работы и посещение языковых курсов являются, с точки зрения Т. Саррацина, основанием для получения пособия по безработице. Предлагалось также ужесточить правила для воссоединения семей и повысить необходимый уровень знания государственного языка для натурализации<sup>4</sup>. Эта книга вызвала бурные дебаты, обретя как ярых сторонников, так и противников.

Во-вторых, через два месяца после выхода в свет книги Т. Саррацина занимавший в то время пост премьер-министра Баварии Х. Зеехофер озвучил План интеграции, состоящий из семи пунктов (*7-Punkte-Plan zur Integration*): (1) Германия не является страной мигрантов; (2) должен быть введен ограниченный порядок семейной миграции; (3) Германии требуются мигранты, желающие интегрироваться; отказ от интеграции неприемлем; (4) интеграция означает изучение немецкого языка; (5) интеграция должна осуществляться посредством участия и работы; (6) не должно существовать никакого разделения на параллельные миры; (7) интеграция и единение требуют совместных ценностей<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Саррацин Т. Германия: самоликвидация. М.: Рид Групп, 2012. С. 225.

<sup>2</sup> Там же. С. 272.

<sup>3</sup> Там же. С. 285.

<sup>4</sup> Там же. С. 286–287.

<sup>5</sup> Seehofers 7-Punkte-Plan zur Integration // Focus Magazin. 2010. No. 42. [https://www.focus.de/magazin/archiv/morgenland-abendland-seehofers-7-punkte-plan-zur-integration\\_aid\\_563048.html](https://www.focus.de/magazin/archiv/morgenland-abendland-seehofers-7-punkte-plan-zur-integration_aid_563048.html).

В-третьих, на следующий день после появления Плана интеграции Х. Зеехофера канцлер ФРГ А. Меркель, обращаясь к членам молодежной организации Христианско-демократического союза, заявила: «Мы – страна, которая, собственно, и пригласила трудовых мигрантов в Германию в начале 60-х годов. И сейчас они живут среди нас. Поначалу мы себя обманывали, мы говорили: „Ничего, они не останутся, когда-нибудь они уедут“. Это не так. И тут, конечно, решили: давайте-ка устроим у нас мультикультурализм<sup>1</sup>, будем жить каждый сам по себе и радоваться друг другу. Этот подход потерпел крах. Полный крах»<sup>2</sup>. Три упомянутых события, произошедших в течение короткого промежутка времени, еще раз продемонстрировали, насколько сложным является изменение стереотипов о взаимоотношениях принимающего общества и иммигрантов. Длительное использование этнокультурной модели и лежащих в ее основании установок сказалось и на общественно-политических процессах последнего десятилетия.

В 2014 г. в Дрездене возникло движение *PEGIDA (Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes)* – Патриотические европейцы против исламизации Запада. Это движение выросло из закрытой группы в социальной сети *Facebook*, приобрело сторонников в разных городах Германии и провело ряд массовых акций. Наиболее активным движение было в течение 2014–2015 гг. Деятельность *PEGIDA* вызвала бурные дебаты в германском обществе и массовые демонстрации его противников. Еще одной политической силой, стоящей на антииммигрантских позициях, является партия «Альтернатива для Германии» (АдГ), созданная в 2013 г. Изначально главным вопросом в партийной программе было противодействие углублению европейской интеграции. Однако затем АдГ перешла к критике миграционной политики, расколовшись на две фракции, одна из которых продолжала отстаивать преимущественно евро-скептические позиции, а вторая – антииммигрантские. С 2017 г. партия демонстрирует электоральные успехи на выборах всех уровней – федеральных, земельных (региональных) и местных.

---

<sup>1</sup> В то же время официальной политики мультикультурализма, по крайней мере на федеральном уровне, в Германии не проводилось (*Schönwälder K.* Op. cit. P. 152). В своей речи канцлер ФРГ использовала слово “*Multikulti*”, а не “*Multikulturalismus*”. *Multikulti* – слово, обозначающее принцип публичной политики и популяризированное «Зелеными».

<sup>2</sup> Multicultural Germany Project. Chronology 2010 // Berkeley. University of California. Department of German. <https://mgp.berkeley.edu/chronologie-auf-deutsch/2010-2/>.

Таким образом, Германия отказалась от своей начальной стратегии недопуска мигрантов в принимающее общество и постепенно стала переходить к пониманию необходимости интеграции выходцев из третьих стран, не являющихся этническими немцами. В то же время интеграция предполагает принятие мигрантами норм принимающего общества при одновременном частичном отказе от норм стран происхождения. Другими словами, от мигрантов ожидают, по меньшей мере, «легкой» ассимиляции, что роднит складывающийся в современной Германии подход с республиканской моделью.

Однако реальность интеграционных процессов в объединенной Европе намного сложнее. Согласно последним данным, практически каждый четвертый житель современной ФРГ имеет миграционный бэкграунд (23,6% всего населения страны). Это привело к тому, что органы государственного управления все же признали Германию страной иммиграции, а интеграцию стали рассматривать как одну из важных составляющих дальнейшего общественного развития<sup>1</sup>. Как будет показано далее, интеграция мигрантов в государствах – членах Европейского союза включает в себя множество измерений и осуществляется большим количеством разнообразных акторов. В связи с этим как этнокультурная, так и две другие модели (республиканская и мультикультурная) описывают, скорее, прошлое, чем настоящее стран ЕС.

### ***Политико-культурная (республиканская) модель***

В основе этой модели лежит идея политического сообщества, члены которого объединены общими ценностями и культурой<sup>2</sup>. Республиканская модель одинаково «слепа» и к «старым», и к «новым» меньшинствам, предполагая их ассимиляцию как одностороннюю адаптацию путем отказа от многих своих отличительных черт, например языковых, культурных или социальных особенностей. В результате ассимиляции меньшинства становятся неотличимыми от остального населения<sup>3</sup>. Ассимиляция решает проблемы интеграции иммигрантов путем абсолютизации этнокультурных и языковых практик численно доминирующего этноса. При этом ассимилирую-

---

<sup>1</sup> Diversity is an Opportunity for Society. Integration Report // The Federal Government. Official website. 3.12.2019. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/integrationsbericht-1703618>.

<sup>2</sup> Тэвдой-Бурмули А. Указ. соч. С. 72.

<sup>3</sup> Castles S., Miller M. Op. cit. P. 250.

щее большинство зачастую считает, что оно действует в интересах меньшинств, поскольку культура последних имеет, на его взгляд, меньшую ценность и препятствует общественному прогрессу<sup>1</sup>.

По своему изначальному замыслу республиканская модель должна способствовать уравниванию представителей принимающего общества и иммигрантов, предоставляя последним возможности для вертикальной мобильности. Другими словами, она направлена на обеспечение равного доступа к правам индивидов, но не групп. При этом индивиды должны обладать набором схожих культурных (в самом широком смысле) характеристик. Доминирующим принципом предоставления гражданства является «принцип почвы» (*jus soli*)<sup>2</sup>, а натурализация не зависит от этнической принадлежности. Примером страны, применявшей такую модель в отношении и «коренных» меньшинств, и иммигрантов, является Франция.

Как было отмечено в главе 1.1, Франция до сих пор не признает наличия на своей территории этнических меньшинств – ни «старых» (традиционно проживающих на ее территории), ни «новых» (натурализованных мигрантов и их потомков). Идеал жестко централизованного национального государства «якобинского типа» требовал языковой и культурной унификации. В результате долгое время даже провинции рассматривались как своего рода «внутренние колонии», население которых обладало более низкой «народной» культурой, а поэтому должно было быть «цивилизовано»<sup>3</sup>. Несмотря на это, в конце 1980-х гг., по оценкам экспертов, примерно 40% населения страны составляли представители меньшинств. Среди меньшинств иммигрантского происхождения особую группу образуют выходцы из стран Магриба – бывших французских колоний в Северной Африке, переселившиеся после деколонизации<sup>4</sup>.

Во Франции основным механизмом унификации являлась ассимилиция, применявшаяся, как правило, к меньшинствам с ярко выраженной, устойчивой идентичностью. При этом «франкофикация»

---

<sup>1</sup> Eriksen H.T. *Ethnicity and Nationalism. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press, 2002. P. 146.

<sup>2</sup> «Принцип почвы» означает, что ребенок может получить гражданство страны рождения вне зависимости от того, являются ли его родители гражданами этого государства или нет.

<sup>3</sup> Safran W. *The French State and Ethnic Minority Cultures: Policy Dimensions and Problems // Ethnoterritorial Politics, Policy, and the Western –World / J. R. Rudolph, R. J. Thompson (eds.)*. Boulder CO: Lynne Rienner, 1989. P. 117.

<sup>4</sup> Ibid. P. 116.

как «коренных» меньшинств, так и иммигрантов никогда официально не позиционировалась в этнических или религиозных терминах. Напротив, объявлялось о привитии представителям меньшинств ценностей республиканизма, светскости и рационализма<sup>1</sup>. После Второй мировой войны произошел пересмотр прежнего национального идеала, в результате чего некоторые «старые» меньшинства (например, немецкое население Эльзаса, бретонцы и баски) получили незначительные права для поддержки своих культур<sup>2</sup>. Помимо этого, в 1974 г. во Франции в отношении иммигрантов стала проводиться политика «включения», предполагавшая «право этнических меньшинств на сохранение своей культурной самобытности»<sup>3</sup>. Однако в тот момент основную долю проживавших в стране послевоенных иммигрантов составляли выходцы из стран Южной Европы (Италии, Испании и Португалии), чьи культуры не сильно отличались от норм принимающего общества<sup>4</sup>. Это были трудовые мигранты, перебравшиеся во Францию преимущественно в 1950–1960-х гг., приток которых фактически был остановлен в связи с экономическими кризисами 1970-х гг.<sup>5</sup>

В первой половине 1980-х гг., во времена правления социалистов под руководством Ф. Миттерана, стали использоваться «умеренные» практики ассимиляции<sup>6</sup>. Смягчение прежнего ассимиляционного курса было вызвано во многом общей позицией социалистов в отношении меньшинств. Так, в период с 1981-го по 1986 г. во Франции был взят курс на культурный плюрализм и «мягкую» децентрализацию<sup>7</sup>. Во многих государственных управленческих структурах были созданы специальные комиссии, отвечавшие за взаимодействие с «коренными» меньшинствами и иммигрантами. Эти комиссии готовили аналитические материалы; одним из самых влиятельных таких документов стал доклад «Культурная демократия и право на отличие», подготовленный для министерства культуры. Основным посылом доклада являлся тезис, что политическое гражданство (как политиче-

---

<sup>1</sup> Safran W. Op. cit. P. 117–118.

<sup>2</sup> Ibid. P. 120–121.

<sup>3</sup> Тэвдой-Бурмули А. Указ. соч. С. 72.

<sup>4</sup> Michalowski I. Integration to France: The Challenge of Immigrant Integration // *Immigration Worldwide: Policies, Practices, and Trends* / U.A. Segal, D. Elliott. N.S. Mayadas (eds.). Oxford, NY: Oxford University Press, 2010. P. 80.

<sup>5</sup> Pan Ké Shon J.-L., Verdugo G. Immigrant Segregation and Incorporation in France. Extent and Intensity from 1968 to 2007 // *Revue française de sociologie*. 2014. Vol. 55. Issue 2. P. 184.

<sup>6</sup> Сияткин И.В. Указ. соч. С. 79.

<sup>7</sup> Safran W. Op. cit. P. 124.

ское участие) должно быть дополнено социальным (доступом к системе социального благосостояния) и культурным (правом на свое культурное самовыражение) гражданством. Последнее предполагало, что французская культура включает в себя и региональные языки и традиции. Несмотря на то что доклад был посвящен ситуации со «старыми» меньшинствами, некоторые его положения и рекомендации было предложено использовать и в отношении иммигрантов<sup>1</sup>. В этот период во Франции, преимущественно на локальном уровне, действовали ассоциации иммигрантов, многие из которых были созданы при поддержке Фонда социальных действий (*Fonds d'action sociale*). В 1984 г. в стране был учрежден Национальный совет иммигрантов (*Conseil National des Populations Immigrées*)<sup>2</sup>.

К середине 1980-х гг. произошли существенные изменения в географии стран происхождения мигрантов. Если до 1982 г. основными «поставщиками» мигрантов были государства Южной Европы, то затем лидерство перешло к бывшим североафриканским колониям Франции – Алжиру, Марокко и Тунису, а также Турции<sup>3</sup>. В связи с этим стремительно стало увеличиваться мусульманское население страны, представители которого разительно отличались от членов принимающего общества в культурном плане. В 1985 г. Франция отошла от политики «включения», а в 1990-х гг. был взят курс на интеграцию иммигрантов. Однако этот курс менялся в зависимости от того, какая из политических сил находилась у власти: консерваторы, как правило, ужесточали требования в отношении иммигрантов, социалисты, напротив, их смягчали.

В 1990 г. социалистическое правительство учредило Верховный совет по делам интеграции (*Haut Conseil à l'intégration*), в который вошли представители академического сообщества, политики, военные и другие значимые для французского общества фигуры с иммиграционным бэкграундом. Совет начал выпуск материалов, содержащих рекомендации и мнения своих членов по тем или иным интеграционным вопросам<sup>4</sup>. В марте 1993 г. Национальный совет

---

<sup>1</sup> Safran W. Op. cit. P. 124–125.

<sup>2</sup> Blommesteijn M., Entzinger H. Report of the Field Studies Carried out in France, Italy, the Netherlands, Norway, Portugal and the United Kingdom // Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. P. 42–43.

<sup>3</sup> Michalowski I. Op. cit. P. 80.

<sup>4</sup> Barou J. Integration of Immigrants in France: A Historical Perspective // Identities. 2014. Vol. 21. Issue 6. P. 651.



иммигрантов был преобразован в Национальный совет по интеграции иммигрантов (*Conseil National pour l'intégration des Populations Immigrées*). В его состав входили 60 членов, из которых 14 имели миграционный бэкграунд и связь с иммигрантскими ассоциациями. В совете также были представлены профсоюзы, участники местных интеграционных проектов и независимые эксперты. Несмотря на то что собственно миграционные организации имели не так много представителей, другие ассоциации (например, профсоюзы) старались делегировать для работы в совете своих членов иммигрантского происхождения. В то же время по сравнению с другими совещательными органами, существовавшими с это время в странах ЕС, французский Национальный совет не обладал значимым весом. Он разрабатывал рекомендации, к которым далеко не всегда прислушивались<sup>1</sup>.

Пришедшие на смену социалистам консерваторы не отказались от идеи интеграции, однако их позиция исходила из того, что членство во французской нации не может быть даровано без персональных усилий. В связи с этим они скорректировали «принцип почвы»: дети иностранцев, рожденные на территории Франции, теперь должны были подтверждать свое желание обладать французским гражданством в возрасте от 16 лет до 21 года. Были также ужесточены требования для воссоединения семей и для натурализации супругов французских граждан<sup>2</sup>. Сменившие в 1997 г. консерваторов социалисты вернули главенство «принципа почвы», закрепив правило, что ребенок иностранных граждан, постоянно проживающих на территории Франции, автоматически получал французское гражданство<sup>3</sup>.

Во Франции интеграция не подразумевала отказа от культурной унификации (ассимиляции). Скорее, новый термин означал символический отход от колониальных установок, предполагавших жесткое насаждение одной культуры<sup>4</sup>. В 1998 г. для иммигрантов были введены добровольные государственные курсы по страноведению. Пять лет спустя, в 2003 г., французское правительство расширило эту программу, включив в нее однодневный ознакомительный курс по гражданскому обществу и традициям Франции, который в случае

---

<sup>1</sup> Barou J. Op. cit. P. 651.

<sup>2</sup> Michalowski I. Op. cit. P. 82.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid. P. 79.

необходимости мог быть дополнен интенсивным языковым курсом продолжительностью до 500 часов<sup>1</sup>. Однако учитывая, что в этот период иммиграция во Францию интенсивно осуществлялась из ее бывших колоний, то лишь одна треть из 150 тыс. иммигрантов, прибывших в 2006 г., подпали под действие языковой части программы<sup>2</sup>.

Долгое время интеграционная политика не затрагивала существенную часть быстро растущего мусульманского населения Франции, что было связано с колониальным прошлым страны. Выходцы из стран Магриба были преимущественно трудовыми мигрантами и членами их семей. В течение 1990–2000 гг. воссоединение семей являлось одним из основных каналов миграции во Францию. В результате в 2006 г. около 60% всех иммигрантов, проживавших в государстве, прибыли как члены семей<sup>3</sup>. Миграция из стран Магриба привела к значительному росту мусульманского населения Франции. Так, если в начале 1970-х гг. эта группа насчитывала примерно 1 млн человек, то к 1980-м гг. ее численность увеличилась вдвое, а в 1995 г. в стране проживали уже 4 млн мигрантов-мусульман. В первой половине 2000-х гг. мусульманское население составляло от 6 до 7 млн человек, т. е. примерно 10% всех жителей государства<sup>4</sup>.

Согласно определению иммигрантов, разработанному Верховным советом по делам интеграции, к этой категории относились только те, кто был рожден за пределами Франции. Миграционный статус оставался у переселенца даже после получения им/ею французского гражданства. Другими словами, натурализованные французские граждане для государственной статистики оставались мигрантами. В то же время существенная доля выходцев из стран Магриба не рассматривалась в качестве иммигрантов, имея гражданство Франции в соответствии с «принципом почвы», поскольку на момент получения гражданства их государства находились под французской юрисдикцией<sup>5</sup>. Многие из таких переселенцев достаточно хорошо владели государственным языком страны пребывания, однако их интеграция в политической и культурной сферах была затруд-

---

<sup>1</sup> HCI (Haut Conseil à l'Intégration) *Les Parcours d'intégration*. Paris: La Documentation Française, 2001. P. 52.

<sup>2</sup> Joppke C. *Op. cit.* P. 338.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Paris*. Paris: OECD, 2018. P. 19.

<sup>5</sup> Ibid.

нена<sup>1</sup>. Таким образом, во Франции образовались относительно новые группы населения, члены которых обладали значимыми культурными отличиями от принимающего общества, но при этом не рассматривались в качестве иммигрантов. Более того, в отношении выходцев из стран Магриба, вне зависимости от того, имели ли они французское гражданство по праву рождения или были натурализованы, долгое время действовал особый режим, и до 2000-х гг. к ним не применялись интеграционные меры. Это привело в том числе к усилению как пространственного, так и социально-экономического обособления иммигрантских сообществ. Как показывают исследования, сегрегация во Франции в период с 1968-го по 2007 г. усиливалась в отношении выходцев из стран Магриба, других государств Африки, Восточной Азии и Турции<sup>2</sup>.

Преобладание франкофонов в среде переселенцев, с одной стороны, облегчало задачи государства по первичной интеграции прибывающих, с другой – долгое время подпитывало не в полной мере оправданные представления об однородности французского общества. Одной из первых политических сил Франции, поставившей на повестку дня вопрос о культурных и религиозных различиях, был Национальный фронт, возглавляемый Ж.-М. Ле Пенем. Лозунгом лепенистов уже в 1980-х гг. стало «право французов сопротивляться культурной и экономической экспансии со стороны иммигрантского населения», нашедшее массовую поддержку в лице электората, членов партии и сочувствующих<sup>3</sup>. В 2002 г. Ж.-М. Ле Пену даже удалось выйти во второй тур президентских выборов, что являлось одним из свидетельств наличия во французском обществе критического отношения к политике по интеграции выходцев из третьих стран.

Электоральный успех лидера Национального фронта, отражавший общественные настроения, привел к тому, что в 2000-х гг. во Франции стал формироваться четкий политический курс в отношении интеграции иммигрантов. Консерваторы, имевшие с 2002 г. большинство в парламенте, а также своих представителей на президентском посту (Ж. Ширака и Н. Саркози), разработали целый пакет нормативных актов, регулирующих миграцию и интеграцию. В основу нововведений легли идеи, представленные Верховным советом

---

<sup>1</sup> *Levine R.A. Assimilating Immigrants. Why America Can and France Cannot. Pittsburg: RAND Corporation, 2004. P. 13–14.*

<sup>2</sup> *Pan Ké Shon J.-L., Verdugo G. Op. cit. P. 189.*

<sup>3</sup> *Тэвдой-Бурмули А. Указ. соч. С. 55.*

по делам интеграции в докладе 2003 г. «Контракт и интеграция»<sup>1</sup>. Основным лозунгом того периода стало утверждение: «Селективная иммиграция – успешная интеграция»<sup>2</sup>. В связи с этим, во-первых, были введены интеграционные требования, выполнение которых требовалось перед иммиграцией. Во-вторых, была ужесточена процедура воссоединения семей. В-третьих, был учрежден «интеграционный контракт» (*Contrat d'intégration républicaine*), подразумевавший от 200 до 400 часов языковых курсов, а также гражданское обучение как условие для получения длительного вида на жительство<sup>3</sup>. В-четвертых, предполагалось достигнуть «истинного партнерства» со странами происхождения мигрантов для управления миграционными и интеграционными процессами. В дальнейшем эти шаги были дополнены интеграционным контрактом для тех, кто иммигрировал в рамках воссоединения семьи, а также обязательными подготовительными курсами гражданского образования в стране исхода для тех, кто хотел бы воссоединиться с родственниками во Франции<sup>4</sup>. Большинство из этих нововведений были подготовлены при непосредственном участии Н. Саркози, занимавшего пост министра внутренних дел, а затем ставшего президентом Франции. При этом тенденция вывода вопросов, связанных с интеграцией иммигрантов, из юрисдикции управленческих структур, отвечающих за социальные вопросы, и передачи их в ведение силовых ведомств наблюдалась в то время в целом ряде государств – членов ЕС<sup>5</sup>.

В марте 2004 г. во Франции был введен запрет на демонстрацию в государственных школах, лицеях и колледжах отличительных знаков религиозной принадлежности. Ученикам в этих образовательных учреждениях было запрещено носить мусульманские головные платки (хиджабы), ермолки, сикхские тюрбаны и большие христианские кресты. Несмотря на то что запрет касался всех видимых знаков религиозной принадлежности, наибольшие дискуссии развернулись именно вокруг хиджабов. В этих дебатах предельно четко обозначилась разница позиций принимающего общества и иммигрантов-мусульман. Первое настаивало на том, что ношение хиджа-

---

<sup>1</sup> Farris S. Dispossessing the Private Sphere? Civic Integration Policies and Colonial Legacies // Darkmatter. 16.05.2016. <http://www.darkmatter101.org/site/2016/05/16/dispossessing-the-private-sphere-civic-integration-policies-and-colonial-legacies/>.

<sup>2</sup> Michalowski I. Op. cit. P. 83.

<sup>3</sup> Ibid. P. 83–84.

<sup>4</sup> Farris S. Op. cit.

<sup>5</sup> Michalowski I. Op. cit. P. 83–84.

бов является проявлением давления со стороны мусульманских мужчин, а запрет на него – освобождением женщин от гнета. Вторая сторона, напротив, рассматривала запрет как проявление дискриминации и нарушение права на свободу вероисповедания и даже как скрытое за секуляризацией господство христианства<sup>1</sup>. По факту введение таких запретов ограничило для части жителей Франции доступ к государственной системе образования и к позициям в государственной и муниципальной службе<sup>2</sup>.

В октябре – ноябре 2005 г. в ряде городов Франции произошла серия массовых беспорядков, поводом для которых стала смерть двух подростков иммигрантского происхождения, скрывавшихся от полиции в трансформаторной будке. Беспорядки, в которых принимали участие преимущественно молодые люди с миграционным бэкграундом, включали в себя стычки с полицией, поджоги автомобилей, погромы в магазинах и государственных учреждениях. Они стали индикатором серьезных социальных проблем и вызвали дискуссию об эффективности политико-культурной (республиканской) модели. Многие в тот момент провозгласили полную несостоятельность выбранного Францией подхода<sup>3</sup>. В то же время аналитики указывали на то, что произошедшие беспорядки были не сигналом к отказу от существующей модели взаимодействия французского общества с иммигрантами, а поводом к осмыслению основных проблем в ее реализации<sup>4</sup>.

Исследователи отмечали, что тремя основными столпами интеграции иммигрантов во Франции исторически являлись школы, служба в армии и трудовая занятость. Однако к середине 2000-х гг. только государственные школы, расположенные в пригородах, населенных иммигрантами и имевшие не самые лучшие условия для обучения, еще как-то справлялись с интеграционной задачей. Обязательная служба в вооруженных силах была отменена в конце 1990-х гг., а экономика после кризисов 1970-х гг. больше не росла такими темпами, чтобы испытывать потребность в рабочей силе, пропорциональную увеличению численности иммигрантов. В связи с этим молодое поколение мигрантов оказалось слабо затронуто прежними

---

<sup>1</sup> *Levine R.A.* Op. cit. P. 15.

<sup>2</sup> *Bowen J.R.* Why the French don't like Headscarves: Islam, the State, and Public Space // *European Review*. 2007. Vol. 15. No. 3. P. 397–400.

<sup>3</sup> *Laurence J., Vaisse J.* Understanding Urban Riots in France // *Brookings*. 1.12.2005. <https://www.brookings.edu/articles/understanding-urban-riots-in-france/>.

<sup>4</sup> *Ibid.*

интеграционными институтами, а его представители имели низкие шансы на вертикальную мобильность в принимающем обществе. По мнению аналитиков, для реализации принципов политико-культурной модели нужны были новые механизмы, но не смена основного вектора<sup>1</sup>.

Массовые беспорядки 2005 г. поставили на повестку дня вопрос о сегрегации и дискриминации, с которыми сталкивались граждане Франции с миграционным бэкграундом. В центре общественной дискуссии оказалось внесение сведений об этнической принадлежности жителей страны в опросный лист переписи населения. Этот вопрос бурно обсуждался еще в течение 1990-х гг. и имел как сторонников, так и противников нововведения. Традиционно во Франции во время переписи фиксируются только гражданство и место рождения опрашиваемого. Однако было предложено собирать и информацию о месте рождения родителей. С точки зрения сторонников нововведения, это помогло бы более четко представлять себе этнический состав жителей страны и выявлять открытую и латентную дискриминацию в отношении второго и третьего поколений мигрантов. Противники сбора такой информации называли подобную практику «реакционным атавизмом» и считали, что такая статистика станет поводом для спекуляций и аргументом для радикальных правых партий. Точку в споре в 2007 г. поставил Конституционный совет, постановивший, что указание места рождения родителей в государственных статистических данных является антиконституционным<sup>2</sup>.

В 2010-х гг. шло дальнейшее развитие заложенных в течение предыдущего десятилетия интеграционных принципов. Были ужесточены правила натурализации<sup>3</sup>, усложнялась и развивалась система интеграционных контрактов<sup>4</sup>. В то же время неминуемо росло и количество инициатив и акторов, задействованных в интеграции мигрантов. В 2018 г. был подготовлен парламентский доклад, в котором содержались предложения в сфере интеграционной политики. В частности, отмечалась существенная фрагментация интеграционного процесса в связи с наличием слишком большого количества

---

<sup>1</sup> Laurence J., Vaisse J. Op. cit.

<sup>2</sup> Michalowski I. Op. cit. P. 85.

<sup>3</sup> France Makes it Harder to Become French // France 24. Official Website. 30.12.2011. <https://www.france24.com/en/20111229-france-tightens-screws-immigration-election-looms-sarkozy-gueant-citizenship>.

<sup>4</sup> Farris S. Op. cit.

инициатив и акторов. Поэтому предлагалось выстроить прочную систему вертикальной и горизонтальной координации их действий. Помимо этого парламентарии считали необходимым усилить требования по интеграционным контрактам при одновременном облегчении доступа для мигрантов к рынку труда, образованию и здравоохранению<sup>1</sup>.

В целом, в течение последних двух десятилетий Франция во многом оставалась верной принципу республиканизма. Однако два существенных изменения в прежней политико-культурной модели все же присутствуют. Во-первых, ассимиляция иммигрантов теперь переведена на «контрактную основу». Освоение культурных норм принимающего общества по-прежнему остается обязательным элементом взаимоотношения с мигрантами из третьих стран. Только теперь этот процесс базируется на интеграционных контрактах, которые заключаются между государством и теми, кто хотел бы иметь право на длительное пребывание и в перспективе натурализоваться. Такие контракты, с одной стороны, добровольные. С другой стороны, они являются обязательным условием для получения определенного миграционного статуса. Другими словами, ассимиляция превращается в добровольный, но в то же время неизбежный выбор для тех, кто желает долго или постоянно легально проживать во Франции. Во-вторых, сейчас первичная интеграция многих новых иммигрантов «отдана на аутсорсинг». Предмиграционная подготовка, включающая в себя не только овладение языком, но и первичное знакомство с нормами и ценностями будущего принимающего общества, является в настоящий момент одним из важных направлений французской интеграционной политики<sup>2</sup>. Это значит, что французское государство хотя и остается главным, но далеко не единственным творцом интеграции, что противоречит «якобинскому идеалу».

### **Мультикультурная модель**

Еще одна модель взаимоотношений принимающего общества и иммигрантов – мультикультурная – «требует лишь выражения политической лояльности, не связанного с обязательной рецепцией социокультурных стандартов страны проживания»<sup>3</sup>. Другими словами, мультикультурализм направлен на сохранение этнокультурной

---

<sup>1</sup> *Working Together...* P. 13.

<sup>2</sup> *Farris S. Op. cit.*

<sup>3</sup> *Тэвдой-Бурмули А. Указ. соч. С. 72.*

разнородности, скрепляемой системой государственных ценностей. При такой модели иммигранты могут рассчитывать на равенство в правах<sup>1</sup> с членами принимающего общества при отказе только от тех культурных норм, которые вступают в противоречие с действующим законодательством государства их пребывания.

Существуют, по меньшей мере, четыре измерения мультикультурализма. Во-первых, «мультикультурализм как факт», являющийся социологическим измерением и исходящий из того, что все общества культурно гетерогенны. Во-вторых, «мультикультурализм как идеология» находится в измерении прав человека и означает как индивидуальные свободы и равноправие, так и защиту культурных групп. В-третьих, «мультикультурализм как политика» подразумевает институционализированное управление современным обществом. В-четвертых, «мультикультурализм как этика» представляет собой коммуникационное измерение, т. е. межкультурный диалог и толерантное отношение к разным культурам<sup>2</sup>. Мультикультурная модель относится к политическому измерению. В то же время до настоящего времени ни в одном государстве Европы не существовало мультикультурализма как государственной политики, подобной тем политическим курсам, что реализуются в Канаде или Австралии<sup>3</sup>.

К институциональным проявлениям мультикультурализма относят:

- В сфере *общественного признания*: поддержку организаций этнических меньшинств и иммигрантов, а также деятельности таких организаций.
- В сфере *образования*: возможность носить этнические и религиозные элементы одежды, внимание к гендерной специфике обучаемых в соответствии с их этнической и/или религиозной принадлежностью, создание учебных планов с учетом нужд представителей этнических общностей, преподавание на родном языке меньшинств/мигрантов и поддержка языков меньшинств, возможность для функционирования школ численно не доминирующих этносов.
- В *социальной* сфере: возможность для распространения информации о культурном разнообразии и культурных особенностях.

---

<sup>1</sup> Для ненатурализованных иммигрантов существуют определенные ограничения в политических правах, связанных преимущественно с избирательным процессом.

<sup>2</sup> Malloy T.H. Beyond the Limits of Multiculturalism: The Role of Europe's Traditional Minorities. ECMI-Issue Brief. No. 28. Flensburg, 2013. P. 4.

<sup>3</sup> Ноженко М. Национальные государства в Европе. СПб.: Норма, 2007. С. 173–174.



стях групп населения (включая сообщества иммигрантов) среди государственных служащих, социальных работников, представителей медицинских учреждений, служителей правопорядка и судебной системы.

- В *публичной* сфере: государственную поддержку распространения информации на языках численно не доминирующих этносов.

- В сфере *правового регулирования*: возможность легальных исключений из общих правил для представителей этнических и религиозных групп (например, возможность фотографироваться на официальные документы в тюрбанах), возможность приносить клятву в суде не на Библии, а на других священных текстах, признание особых форм заключения браков, разводов и процедур наследования, защиту от дискриминации.

- В *религиозной* сфере: свободу вероисповедования и поддержку разнообразных форм религиозных культов (молитвы, религиозные церемонии, похороны); освобождение от работы для осуществления молитв (например, намаза) и в соответствии с религиозными традициями (например, возможность не работать в шаббат).

- В сфере *еды и питания*: разрешение на особые способы заботы животных, обеспечение доступа к специальным продуктам (халяльным, кошерным, вегетарианским) в общественных институтах.

- В *средствах массовой информации*: мониторинг содержания программ и текстов с целью выявления случаев дискриминации, языка вражды или формирования неприглядного образа той или иной этнической/религиозной группы, обеспечение возможности для этнических/религиозных групп иметь собственные СМИ<sup>1</sup>.

Европейская мультикультурная (в ее идеальном варианте) модель подразумевала выполнение следующих условий: (1) в публичной сфере господствует одна культура, базирующаяся на равенстве индивидов, в то время как в частной сфере сохраняется групповое разнообразие; (2) публичная сфера включает в себя право, политику и экономику, а также ту часть образования, которая направлена на передачу универсальных знаний и навыков и привитие гражданской культуры; (3) первичная социализация, нравственное воспитание и религиозные аспекты принадлежат частной сфере; (4) частная сфера иммигрантских сообществ включает в себя также связь со стра-

---

<sup>1</sup> Vertovec S., Wessendorf S. Assessing the Backlash against Multiculturalism in Europe // The Multiculturalism Backlash. European Discourses, Policies and Practices / S. Vertovec, S. Wessendorf (eds.). NY: Routledge, 2010. P. 3.

нами происхождения, развитую сеть ассоциаций и систему религиозных организаций<sup>1</sup>. Таким образом, мультикультурная модель предполагает политическое и экономическое (т. е. гражданское) единство при сохранении этнического культурного разнообразия. Наиболее ярким примером государства, пытавшегося реализовать эту модель на практике, является Соединенное Королевство<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Rex J. Ethnic Minorities in the Modern National State. Working Papers in the Theory of Multiculturalism and Political Integration. London: Palgrave Macmillan, 1996. P. 29.*

<sup>2</sup> Еще одной иллюстрацией использования мультикультурных принципов являются Нидерланды (*Rietveld E. Unity and Multiculturalism in the United Kingdom and the Netherlands. Cardiff, 2014; Coello L. Significant Difference? A Comparative Analysis of Multicultural Policies in the United Kingdom and the Netherlands. Amsterdam: Aksant, 2010*). В период с 1910-го по 1970 г. в Нидерландах реализовывалась пила́ризация (*pillarization*) – модель культурного плюрализма, подразумевавшая наличие различных форм институций для христианских конфессий (католики и протестанты), а также для нерелигиозных идеологических течений, включая социалистов и либералов. Конфессии и течения создавали свои независимые профсоюзы, университеты, газеты и радиовещание для собственных аудиторий (*Nederveen Pieterse J. Ethnicities and Multiculturalism: Politics of Boundaries // Ethnicity, Nationalism and Minority Rights / S. May, T. Modood, J. Squires (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 38–39*). С начала 1980-х гг. эту стратегию стали применять и в отношении иммигрантов. Более того, как будет показано далее, к концу 1990-х гг. Нидерланды достигли самого значимого среди стран – членов ЕС прогресса в создании механизмов политического участия мигрантов из третьих стран.

Однако в стране был зафиксирован и высокий уровень пространственной сегрегации иммигрантов. Например, их общины компактно проживали в обособленных районах Амстердама и Роттердама, где составляли в середине 1990-х гг. более 2/3 населения (*Pettigrew T.F. Reactions toward the New Minorities of Western Europe // Annual Review of Sociology. 1998. Vol. 24. P. 77–103.*). Несмотря на предпринимаемые меры по созданию механизмов политического участия иммигрантов, многие новые жители страны оставались слабо интегрированными в принимающее общество. В связи с этим в 1998 г. в Нидерландах было законодательно закреплено обязательное участие большинства мигрантов из третьих стран в программе адаптации, включающей изучение нидерландского языка, а также курсы по гражданской и экономической адаптации. В начале 2000-х гг. государство стало сокращать финансирование таких программ, перекладывая их реализацию на частный сектор, а ответственность за прохождение курсов на самих иммигрантов. В результате государство сохранило за собой лишь право тестировать участников после окончания программы (*Joppke C. Op. cit. P. 336*).

Общественное мнение и государственная политика в отношении интеграции иммигрантов серьезно изменились после убийства в ноябре 2004 г. режиссера Т. Ван Гога. Убийство было совершено с чрезвычайной жестокостью уроженцем Нидерландов с иммиграционным бэкграундом из мести за снятый режиссером фильм «Повиновение» (*Submission*). В фильме поднималась проблема насилия над мусульманскими женщинами. Это убийство вызвало волну насилия в отношении мусульманского населения страны, включая поджоги мечетей и религиозных школ. Государственным ответом на разгоревшееся противостояние стало формирование «политики гражданской интеграции», целью которой являлась селекция иммигрантов еще до въезда в страну. Так, для получения визы для въезда с целью воссоединения семьи или осуществления религиозной деятельности требовалась демонстрация знания государственного языка, истории и ценностей принимающего общества. Нидерланды стали первой страной

Процесс деволуции в отношении «коренных» меньшинств Соединенного Королевства был подробно представлен в главе 1.1. Мультикультурная модель как система отношений между принимающим обществом и иммигрантами стала складываться в Соединенном Королевстве в конце 1960-х гг. и была следствием появления в этой стране большого количества выходцев из неевропейских стран<sup>1</sup>. Трансформация Британской империи в Содружество наций, завершившаяся в 1947 г., непосредственно сказалась как на послевоенном изменении состава населения Соединенного Королевства, так и на статусе мигрантов из заморских территорий. Акт о гражданстве, принятый в 1948 г., наделял всех выходцев из государств Содружества британским гражданством, правом жить и работать в Великобритании, а также правом на воссоединение с членами семьи. Это открыло дорогу для появления в Соединенном Королевстве первой массовой волны трудовых мигрантов из Вест-Индии, Индии и Пакистана, которых также называют «поколением порыва ветра» (*Windrush Generation*) по названию одного из первых пассажирских судов – “*Empire Windrush*”, – прибывшего с выходцами из Вест-Индии<sup>2</sup>.

Первая волна иммигрантов из стран Содружества состояла преимущественно из мужчин, приехавших без семей в Соединенное Королевство для работы. Однако начиная с 1962 г. одним из главных миграционных каналов стало воссоединение семей<sup>3</sup>. Это привело к существенному изменению возрастного и гендерного состава иммигрантов. Первой реакцией британского общества на массовое появление новых жителей страны, отличавшихся по цвету кожи, язы-

---

Европейского союза, сделавшей интеграцию частью предмиграционной подготовки (*Farris S. Op. cit.*).

<sup>1</sup> После окончания Второй мировой войны в Соединенное Королевство прибыли три основные волны иммигрантов: во-первых, беженцы из стран ЦВЕ, вынужденные покинуть места своего постоянного проживания в результате войны или создания Восточного блока (например, поляки и венгры). Во-вторых, в Великобританию (так же, как и во Францию и Германию) прибывали трудовые мигранты из Южной Европы. В-третьих, началась массовая миграция из стран Содружества. Именно третья волна и привела в итоге к становлению мультикультурной модели (*Grillo R. British and Other. From ‘Race’ to ‘Faith’ // The Multiculturalism Backlash. European Discourses, Policies and Practices / S. Vertovec, S. Wessendorf (eds.). NY: Routledge, 2010. P. 51*).

<sup>2</sup> *Göhren J. The History of Multiculturalism and Immigration in the United Kingdom and Right-Wing Reactions. Paderborn: University of Paderborn, 2013.*

<sup>3</sup> *Latour V. Between Consensus, Consolidation and Crisis: Immigration and Integration in 1970s Britain // Revue Française de Civilisation Britannique. 2017. XXII–Hors série. <https://journals.openedition.org/rfcb/1719>.*

кам, религиозным верованиям и культуре, являлось требование ассимиляции. Так, Иммиграционный консультативный совет Содружества (*Commonwealth Immigrants Advisory Council*) заявил в 1964 г., что государственная образовательная система не будет работать на сохранение ценностей иммигрантов<sup>1</sup>. Однако уже в конце десятилетия государственный секретарь Р. Дженкинс декларировал, что основным принципом взаимоотношений британского общества и иммигрантов должна стать интеграция, предполагающая не создание однообразия, а сохранение культурного разнообразия, дополненного равными возможностями и атмосферой взаимной толерантности. Это положение стало базовой формулой для будущей британской мультикультурной модели<sup>2</sup>.

Конец 1960-х гг. характеризуется исследователями как стадия «слабого мультикультурализма», когда, с одной стороны, признавалось культурное разнообразие, а с другой стороны, во многих сферах проводилась аккультурация с целью нивелирования неравенства при найме на работу, получении образования, медицинской и социальной помощи<sup>3</sup>. Были приняты первые законодательные акты, регулирующие межрасовые отношения, и создан специальный управленческий орган – Совет по расовым отношениям (*Race Relations Board*). В то же время в британском обществе популярны были и антииммигрантские установки, четко выраженные в высказывании одного из политиков-консерваторов той поры И. Пауэлла: «Вест-индийцы и азиаты, рожденные в Англии, не становятся англичанами. Согласно закону, они получили гражданство Соединенного Королевства по рождению, но они все равно остаются вест-индийцами или азиатами»<sup>4</sup>. Речь И. Пауэлла вызвала осуждение не только со стороны политических оппонентов, но и коллег по партии и привела к отставке политика с поста министра обороны в теновом правительстве тори. Однако в знак поддержки И. Пауэлла и озвученных им идей на улицы Лондона вышли тысячи рабочих доков<sup>5</sup>.

Официальным ответом на рост антииммигрантских настроений стали ужесточение миграционного законодательства и борьба с дискриминацией. Так, Акт об иммиграции, принятый в 1971 г., существ-

---

<sup>1</sup> *Rex J.* Op. cit. P. 32.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Grillo R.* Op. cit. P. 52.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Тэвдой-Бурмули А.* Указ. соч. С. 42.

венно ограничил возможности для иммиграции в Соединенное Королевство. Этот закон разделил граждан стран Сообщества наций на тех, кто был рожден на территории Соединенного Королевства, являлся потомком колонистов или чьи предки были рождены в Великобритании (например, существенная доля граждан Австралии или Канады), и тех, кто не принадлежал к обозначенным группам (преимущественно «коренное» население стран Содружества). Первые получили безусловное право проживания в Соединенном Королевстве, а вторые должны были запрашивать разрешение на работу или на воссоединение с родственниками для получения законного основания для нахождения в государстве<sup>1</sup>.

Параллельно с ограничительными мерами, направленными на снижение численности прибывающих мигрантов, в отношении тех, кто уже проживал в Соединенном Королевстве, стала формироваться мультикультурная повестка, центральным элементом которой в 1970-х гг. являлось противодействие дискриминации. В 1976 г. был принят новый Акт о расовых отношениях, целью которого являлась защита не только от открытой, но и от латентной дискриминации. В соответствии с этим законом Совет по расовым отношениям был преобразован в Комиссию по расовому равенству (*Commission for Racial Equality*)<sup>2</sup>. С точки зрения правовых норм иммигранты из стран Содружества, имевшие явные отличия от членов принимающего общества, были полностью защищены от дискриминации. Однако введенные нормы оказались малоэффективными. Так, к концу 1978 г. созданная Комиссия рассмотрела только 29 случаев расовой дискриминации. В стране наблюдался и рост преступлений на расовой почве<sup>3</sup>. Случаи расово-обусловленного насилия и относительные электоральные успехи праворадикального британского Национального фронта привели к созданию Антинацистской лиги. Главной политической силой, последовательно отстаивавшей антидискриминационную повестку, являлась Социалистическая рабочая партия, организовавшая целую серию публичных мероприятий, включая концерты «Рок против расизма» (*Rock against Racism*)<sup>4</sup>.

Несмотря на то что в 1970-х гг. сам термин «мультикультурализм» не использовался в Соединенном Королевстве, политика этого

---

<sup>1</sup> Latour V. Op. cit.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

десятилетия проложила путь для его появления<sup>1</sup>. Именно в этот период сформировались контуры британской мультикультурной модели, которую нередко метафорически описывают как «двуликого Януса»: жесткие ограничения для прибывающих (имеющие расовое/этническое измерение), с одной стороны, и защита внутреннего культурного плюрализма – с другой<sup>2</sup>. Так, в самом начале 1980-х гг. при правлении консервативного правительства под руководством М. Тэтчер был принят новый Акт о гражданстве (1981 г.), который ввел разграничение на британское гражданство, гражданство британских территорий и британское гражданство за рубежом. Согласно закону, только те, кто обладал британским гражданством, имели право без каких-либо условий и ограничений проживать на территории Соединенного Королевства. Параллельно с этим началось институциональное оформление «внутреннего» британского мультикультурализма и расширение финансирования связанных с ним проектов.

Таким образом, первым шагом в институциональном оформлении мультикультурализма в Соединенном Королевстве стало правовое регулирование, а именно последовательное развитие антидискриминационного законодательства. Для того чтобы понять, какие еще институциональные формы содержала мультикультурная модель в Соединенном Королевстве, мы обратились в первую очередь к Индексу мультикультурализма<sup>3</sup>, разработанному в Королевском университете (Кингстон, Канада). Согласно собранным исследователями данным, в Соединенном Королевстве никогда не существовало нормативно закреплённого понятия «мультикультурная политика», или «мультикультурализм», и не было создано ни одной структуры, отвечающей за реализацию такого политического курса. В официальных документах и в названиях управленческих структур фигурировали такие слова и словосочетания, как «сплочение» (*cohesion*), «интеграция» (*integration*), а также «расовое равенство» (*racial equality*)<sup>4</sup>.

В то же время начиная с середины 1980-х гг. в Соединенном Королевстве осуществлялась поддержка общественных организаций

---

<sup>1</sup> Latour V. Op. cit.

<sup>2</sup> Ashcroft R.T., Bevir M. Multiculturalism in Contemporary Britain: Policy, Law and Theory // Critical Review of International Social and Political Philosophy. 2018. Vol. 21. Issue 1. P. 5.

<sup>3</sup> Multiculturalism Policies and Contemporary Democracies. <https://www.queensu.ca/mcp/>.

<sup>4</sup> Multiculturalism Policies and Contemporary Democracies. United Kingdom. <https://www.queensu.ca/mcp/immigrant-minorities/evidence/united-kingdom>.

этнических меньшинств и иммигрантов, а также деятельности таких организаций. В 1992 г. была учреждена государственная система грантов для финансирования проектов и инициатив этнических общественных организаций в Англии и Уэльсе, затем аналогичная программа заработала и в Шотландии. Комиссия по расовому равенству также осуществляла финансовую поддержку проектов этнических групп. В 2006 г. государственный фонд лотереи (*Big Lottery Fund*) учредил специальную программу, целью которой являлась передача средств, вырученных от продажи лотерейных билетов, на поддержку локальных проектов, в том числе и инициатив этнических групп. Помимо этого, в Соединенном Королевстве действуют и другие государственные программы поддержки, ориентированные на этнические общественные организации<sup>1</sup>.

Принципы мультикультурализма были частично закреплены в образовательных программах. Изначально в британских школах применялся ассимиляционный подход, который подразумевал господство английского языка. В связи с этим роль основных проводников обучения родному языку детей иммигрантов стали играть религиозные центры<sup>2</sup>. Однако в середине 1970-х гг. в Соединенном Королевстве началось активное обсуждение возможности адаптировать образовательные программы государственных школ для потребностей учеников с миграционным бэкграундом. Так, в 1975 г. был выпущен доклад «Язык для жизни», в котором содержались рекомендации по удовлетворению потребностей детей иммигрантов в изучении родного языка и по формированию в школах позитивного отношения к билингвизму. Было также предложено изменить образовательные программы таким образом, чтобы они включали в себя больше культурных элементов<sup>3</sup>. Значимым поводом для дальнейшего обсуждения вопроса об образовательных программах стала директива ЕЭС «Образование детей трудовых мигрантов» (77/4861), которая предписывала странам – членам Сообщества в соответствии со своими внутренними ситуациями и правовыми системами и в сотрудничестве со странами происхождения мигрантов способствовать изучению детьми мигрантов родных языков и культур. Согласно

---

<sup>1</sup> Multiculturalism Policies and Contemporary Democracies. United Kingdom. <https://www.queensu.ca/mcp/immigrant-minorities/evidence/united-kingdom>.

<sup>2</sup> Thompson L., Fleming M., Bryam M. Language and Language Policy in Britain // Language Policies in English-dominant Countries: Six Case Studies / M. Herriman, B. Burnaby (eds.). Clevedon: Multilingual Matters, 1996. P. 109.

<sup>3</sup> Ibid. P. 109–110.

проведенному в 1984 г. мониторингу, в Соединенном Королевстве только 2,2% детей иммигрантов школьного возраста имели возможность изучать родные языки в государственных общеобразовательных учреждениях<sup>1</sup>.

Доклад «Образование для всех», выпущенный в 1985 г. Департаментом образования и науки, рекомендовал, с одной стороны, внедрять посредством школьного обучения общие британские ценности, а с другой стороны, уделять больше внимания культурному, религиозному и языковому разнообразию<sup>2</sup>. Это было вызвано в первую очередь зафиксированным высоким уровнем расовой дискриминации в школах, а также неравенством в возможностях для детей иммигрантов в сравнении с учениками – представителями принимающего большинства. Другими словами, рекомендации были направлены на достижение равенства, но не на удовлетворение культурных потребностей иммигрантов, что вызвало критику со стороны сторонников мультикультурализма. В то же время эти рекомендации не были полностью учтены британским правительством, а предложенные Департаментом механизмы реализации обозначенных принципов были лишь частично претворены в жизнь<sup>3</sup>.

В течение второй половины 1980-х происходило внедрение мультикультурных принципов в школьное образование на местном уровне<sup>4</sup>. Однако их институционализации на общегосударственном уровне так и не произошло. Напротив, многие локальные элементы мультикультурного школьного образования исчезли в течение 1990-х гг.<sup>5</sup> Более того, государственное школьное образование в Великобритании практически не предоставляло возможностей для двуязычного образования. Аналитики характеризуют британскую школьную систему как «преимущественно одноязычную и монокультурную»<sup>6</sup>. В связи с этим в Соединенном Королевстве возникли школы, организованные иммигрантскими сообществами. Институционализация такой формы обучения была воспринята органами управления как возможность уйти от внедрения двуязычия в государственных школах. Так, правительство под руководством М. Тэтчер сократило финансирование на

---

<sup>1</sup> *Thompson L., Fleming M., Bryam M. Op. cit. P. 112.*

<sup>2</sup> *Multiculturalism Policies and Contemporary Democracies. United Kingdom.*

<sup>3</sup> *Rex J. Op. cit. P. 37–38.*

<sup>4</sup> *Multiculturalism Policies and Contemporary Democracies. United Kingdom.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*



создание двуязычных классов, что привело к маргинализации последних<sup>1</sup>.

Как уже было отмечено, в течение 1960–1970-х гг. в Соединенном Королевстве был разработан целый комплекс мер, направленных на предотвращение расовой дискриминации. Помимо этого, в сфере правового регулирования существуют и легальные исключения из общих правил для представителей этнических и религиозных групп. Так, сикхам разрешено не носить шлемы во время вождения мототранспортных средств. Для представителей ряда этнических и религиозных общностей действуют исключения из соблюдения дресс-кода, предусмотренного для государственных и муниципальных служащих<sup>2</sup>.

Противодействие языку вражды, или риторике ненависти (*hate speech*), началось в Соединенном Королевстве с принятия Акта о расовых отношениях 1965 г. и затем было развито в Акте об общественном порядке 1986 г. Расовая ненависть была определена как «ненависть к группе лиц по признаку цвета кожи, расы, национальности (включая гражданство) или этнической принадлежности и национального происхождения». Принятый в 2006 г. Акт о расовой и религиозной ненависти включил в этот список и религиозную принадлежность<sup>3</sup>. Таким образом, язык вражды в отношении представителей этнических и религиозных групп в Соединенном Королевстве запрещен, а нарушившие запрет средства массовой информации могут быть подвергнуты судебному преследованию. Более того, в последние годы в Соединенном Королевстве активно обсуждается возможность законодательного регулирования содержания постов в социальных сетях с целью противодействия языку вражды на онлайн-площадках<sup>4</sup>.

До 1980-х гг. британские средства массовой информации фактически не отражали существующее в обществе культурное и расовое разнообразие. Выпущенный в 1983 г. Комиссией по расовому равенству доклад «Теле- и радиовещание для этнических меньшинств» (*Ethnic Minority Broadcasting*) призывал компании более серьезно

---

<sup>1</sup> Multiculturalism Policies and Contemporary Democracies. United Kingdom.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Brown A. The “Who?” Question in the Hate Speech Debate: Part 1: Consistency, Practical, and Formal Approaches // Canadian Journal of Law & Jurisprudence. Vol. 29. No. 2. P. 275.

<sup>4</sup> U.K. and Australia move to regulate online hate speech, but Canada lags behind // The Conversation. 10.04.2019. <http://theconversation.com/u-k-and-australia-move-to-regulate-online-hate-speech-but-canada-lags-behind-115212>.

относиться к содержанию своих программ с целью отражения общественного разнообразия<sup>1</sup>. В это десятилетие началось вещание на языках меньшинств на ряде британских каналов, например на Би-би-си четвертый канал (*BBC Channel 4*). Параллельно с этим активно стали развиваться и средства массовой информации этнических сообществ. Значимую роль в распространении идей мультикультурного общества играет компания Би-би-си, финансируемая за счет лицензионного сбора, оплачиваемого всеми домохозяйствами Соединенного Королевства. Компания определила в качестве одной из основных задач отражение существующего культурного, этнического и религиозного разнообразия в своих программах и материалах<sup>2</sup>.

Таким образом, британская мультикультурная модель включает в себя преимущественно антидискриминационные меры, дополненные незначительными аспектами разнообразия в сфере государственного образования, поддержкой этнических общественных организаций и инициатив, а также существованием средств массовой информации этнических и религиозных общностей и отражением культурного многообразия в программах общественной телерадиовещательной компании. Несмотря на это, уже в 1980-х гг. велись ожесточенные споры по поводу британского мультикультурализма, а с началом нынешнего столетия «прежде разрозненные голоса криков слились в единый хор»<sup>3</sup>.

Критики мультикультурализма утверждают, что такая модель ведет к «тирании политкорректности», возникновению «параллельных обществ», а поддержка культурных отличий размывает единство и не позволяет установиться общим нормам и ценностям<sup>4</sup>. В Соединенном Королевстве не только правые партии выступали против формирования мультикультурного общества, но и немало скептиков существовало среди консервативных политиков. Представители научного сообщества критиковали мультикультурализм за нарушение принципов либеральной демократии, за эссенциализм, за статическое восприятие культур, за сохранение патриархальных образцов и дискриминацию женщин, а также за символическое, а не реальное предоставление равных прав. Со стороны оппонентов мультикуль-

---

<sup>1</sup> Multiculturalism Policies and Contemporary Democracies. United Kingdom.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Vertovec S., Wessendorf S. Op. cit. P. 3.

<sup>4</sup> Ibid. P. 6–11.

турализма звучали требования, чтобы мигранты изучали английский язык и были лояльными к принимающему государству<sup>1</sup>.

2001 г.<sup>2</sup> стал поворотным пунктом, когда в дискуссиях о мультикультурализме центральное место занял вопрос об отчужденности меньшинств, в первую очередь мусульманских. Этот вопрос зазвучал с новой силой после взрывов в Лондоне<sup>3</sup> в июле 2005 г.<sup>4</sup> В центре общественных дебатов оказалась проблема разделения условно «белого населения» и британцев южно-азиатского происхождения по местам проживания, обучения, занятости и т. д.<sup>5</sup> Концентрация этнорелигиозных общин в определенных районах и их относительная замкнутость критиковались британскими властями<sup>6</sup>. Опрос, проведенный Би-би-си совместно с маркетинговой компанией *MORI* через месяц после взрывов в Лондоне, показал, что большинство (58%) респондентов считали необходимым принятие людьми, прибывшими жить в Соединенное Королевство, британских норм и ценностей. 35% опрошенных согласились с утверждением, что иммигранты должны иметь право жить в соответствии со своими собственными нормами и ценностями. В то же время 62% респондентов считали, что мультикультурализм улучшает страну, и только 21% опрошенных разделяли мнение о том, что политика мультикультурализма является ошибкой и необходимо от нее отказаться<sup>7</sup>.

Несмотря на то что установить причинно-следственную связь между мультикультурализмом, сегрегацией и уровнем жизни не удалось, именно на мультикультурализм возложили ответственность

---

<sup>1</sup> *Grillo R.* Op. cit. P. 53.

<sup>2</sup> В мае – июле 2001 г. произошли массовые беспорядки на этнической почве в трех британских городах – Олдхэме, Бернли и Бэдфорде. В каждом из этих городов наблюдался высокий уровень сегрегации общин иммигрантского происхождения (в первую очередь в сфере образования, трудовой занятости и жилья). Беспорядки были отчасти спровоцированы правыми радикалами, но явились следствием длительного межэтнического напряжения и высокой степени изолированности общин иммигрантского происхождения от членов принимающего общества.

<sup>3</sup> 7 июля 2005 г. произошла серия взрывов в общественном транспорте Лондона (метро и автобусе), осуществленных террористами-смертниками. В результате взрывов погибли 52 человека, более 700 человек были ранены. Террористами были молодые мужчины в возрасте от 18 до 30 лет с миграционным бэкграундом. Трое из них родились и выросли в Соединенном Королевстве.

<sup>4</sup> *Grillo R.* Op. cit. P. 53.

<sup>5</sup> *McGhee D.* A Past Built on Difference, a Future which is Shared // *People, Place & Policy Online*. 2008. Vol. 2. No. 2. P. 48–64.

<sup>6</sup> *Phillips T.* *After 7/7: Sleepwalking into Segregation*. Manchester: Manchester University Press, 2005.

<sup>7</sup> *Vertovec S., Wessendorf S.* Op. cit. P. 15.

за замкнутость общин и их социально-экономическую отсталость. Его также стали называть причиной фрагментации британского общества, подрывающей гражданскую солидарность и усугубляющей межэтническое взаимодействие<sup>1</sup>. Одним из первых институциональных ответов на проблему сегрегации стало создание в 2006 г. Департамента общин и местного самоуправления, в задачи которого входили нивелирование расового неравенства и укрепление единения общин. Департамент учредил Комиссию по интеграции и сплочению с целями «изучения вопроса расовой напряженности... которая ведет к сегрегации и конфликтам», и рассмотрения того, «как локальные территориальные образования самостоятельно могут формировать сплоченные и устойчивые сообщества»<sup>2</sup>. С этого момента одним из главных терминов британской политики в отношении мигрантов стало «сплочение» (*cohesion*). Спустя еще пять лет, премьер-министр Д. Кэмерон заявил, что вместо мультикультурализма Британия должна проводить политику «мускулистого либерализма», предполагающую насаждение ценностей равенства, законности и свободы слова среди всех частей общества. Новая политика также должна была включать в себя обязанность всех иммигрантов владеть английским языком и деятельность школ по обучению общегосударственной культуре<sup>3</sup>.

Тем не менее объявленный кризис мультикультурализма не всегда связывают с крахом его принципов и идей. Напротив, многие его идеологи считают, что сложившаяся ситуация является следствием неправильной или неточной имплементации принципов мультикультурализма<sup>4</sup>. В частности, Т. Модуд подчеркивает, что фрагментация британского общества стала результатом как попыток ускорить вхождение «новых» меньшинств в социально-политические структуры, так и компактного проживания иммигрантских общин, не позволяющего их членам вырваться из неблагоприятных социально-экономических условий. При этом он указывал на структурные проблемы с доступом к социальным и

---

<sup>1</sup> McGhee D. Op. cit. P.61.

<sup>2</sup> Grillo R. Op. cit. P. 54.

<sup>3</sup> Wright O. Cameron: My War on Multiculturalism // Independent. 02.02.2011. <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/cameron-my-war-on-multiculturalism-2205074.html>.

<sup>4</sup> Modood T. Multiculturalism. Cambridge: Polity Press, 2013; Kymlicka W. Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity. Oxford: Oxford University Press, 2007.

экономическим ресурсам на территории страны<sup>1</sup>. А В. Кимлика, один из идеологов либерального мультикультурализма, считает, что мультикультурализм прежде всего характеризуется «развитием новой модели демократического гражданства, базирующейся на идеалах прав человека и пришедшей на смену существовавшим ранее нецивилизованным и недемократическим отношениям иерархии и исключения»<sup>2</sup>.

Сторонники мультикультурной модели настаивают на том, что простое признание разнообразия и культивирование культурных отличий – это «карикатура» на ту базовую идею, которая заложена в основу такой модели<sup>3</sup>. По их мнению, в Соединенном Королевстве мультикультурализм свелся к «трем С»: сари (индийская одежда), самоса (индийские пирожки) и стальной барабан (афрокарибский музыкальный инструмент). Такое упрощение не помогает решить социально-экономических проблем меньшинств. Более того, продвижение идеи культурного разнообразия и культурной уникальности каждой из групп является потенциально опасным. Во-первых, не все обычаи действительно заслуживают культивирования, например насильственные браки. Если же ограничиваться лишь музыкой и кухней, то это может привести к тривиализации культурных различий. Во-вторых, культивирование традиций может обернуться консервированием групп, не позволяя им адаптироваться к новым условиям. Подчеркивание различий будет способствовать и восприятию группы как «иной». В-третьих, это может спровоцировать борьбу внутри групп меньшинств за то, какие традиции являются «истинными», а какие – нет<sup>4</sup>. Идеологи мультикультурализма настаивают на том, что проблема связана не с самой моделью, а с тем, что в Соединенном Королевстве не была реализована ее главная составляющая – господство в публичной сфере одной культуры, базирующейся на равенстве индивидов.

В 2008 г. Совет Европы опубликовал Белую книгу по межкультурному диалогу, в которой было сказано, что мультикультурализм не оправдал себя и на его место должен прийти межкультурализм

---

<sup>1</sup> Modood T. Op. cit. P. 11.

<sup>2</sup> Kymlicka W. The Rise and the Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies // The Multiculturalism Backlash. European Discourses / S. Vertovec, S. Wessendorf (eds.), Policies and Practices. NY: Routledge, 2010. P. 37.

<sup>3</sup> Ibid. P. 34.

<sup>4</sup> Ibid. P. 33–34.

(*interculturalism*) как релевантная для Европы модель<sup>1</sup>. Изначально научное сообщество поддержало новую идею. Однако со временем в академических дебатах наметилась тенденция к тому, что, по сути, не существует принципиальной разницы между мультикультурализмом и межкультурализмом. Так, все основные черты последнего (позитивное сосуществование, синтез, сплочение и критическое отношение к релятивизму) являются и составными частями мультикультурализма. Многие представители научного сообщества утверждают, что межкультурный дискурс, который ввели Совет Европы и ЮНЕСКО, является не чем иным, как риторикой, политической рекламой с целью показать, что правительства принимают меры по управлению поликультурными обществами. Такой шаг позволяет политическим акторам уйти от возрастающих проблем посредством введения нового термина<sup>2</sup>.

Таким образом, все три изначально применявшиеся европейскими странами модели взаимодействия принимающих обществ с мигрантами из третьих стран претерпели либо серьезные трансформации, либо были объявлены неэффективными. В связи с этим в последние годы исследования интеграции иммигрантов больше не направлены на анализ различных государственных моделей, а посвящены изучению интеграционных механизмов в рамках политических курсов<sup>3</sup>. Значимую роль в формировании таких механизмов в течение последних пятнадцати лет играют и общеевропейские институты.

### **Роль Европейского союза в формировании курсов интеграционной политики на национальном уровне**

Согласно Договору о функционировании Европейского союза<sup>4</sup>, ЕС может оказывать содействие в выработке и реализации мер, применяемых государствами – членами ЕС, в сфере интеграции мигрантов из третьих стран. В то же время у общеевропейских институтов нет полномочий для гармонизации национального законодательства в этой области (ст. 79, п. 4). Это означает, что ЕС не имеет права создать единые нормы в сфере интеграции иммигрантов, но способен повлиять на политические курсы своих стран-членов посредст-

---

<sup>1</sup> Malloy T.H. Op. cit. P. 4.

<sup>2</sup> Ibid. P. 5.

<sup>3</sup> Michalowski I. Op. cit. P. 79.

<sup>4</sup> Договор о функционировании Европейского союза. Подписан 25.03.1957 в Риме. В редакции Лиссабонского договора 2007 г. <http://base.garant.ru/71715364/>.

вом формулирования рамочных принципов. За последние два десятилетия Европейский союз реализовал целый ряд инициатив с целью содействия государствам-членам в интеграции иммигрантов.

Первый шаг в этом направлении был сделан на заседании Совета по вопросам юстиции и внутренних дел (ЮВД) в Люксембурге в октябре 2002 г. По результатам обсуждения вопросов интеграции мигрантов из третьих стран Совет вынес ряд важных заключений, заложивших основу для формирования будущего общеевропейского подхода в этой сфере<sup>1</sup>. Во-первых, ЮВД рассматривал интеграцию легальных мигрантов из третьих стран как важный элемент становления общеевропейской политики предоставления убежища и иммиграции. Во-вторых, он заключил, что интеграционная политика стран – членов Европейского союза должна включать в себя наделение мигрантов, особенно находящихся длительное время, правами и обязанностями для эффективного включения в социальную, экономическую, культурную и гражданскую жизнь принимающих обществ. В-третьих, с точки зрения ЮВД, недавно прибывшие иммигранты должны иметь быстрый доступ к информации о принимающих обществах и в странах – членах ЕС должны быть созданы для них языковые курсы. В-четвертых, ЮВД призвал государства Европейского союза создавать собственные механизмы мотивации иммигрантов участвовать в общественной жизни и на рынке труда. При этом подчеркивалось, что в формировании и реализации курсов интеграционной политики должны быть задействованы центральные, региональные и локальные органы управления, мигранты, неправительственные организации и гражданское общество. В-пятых, ЮВД особо отметил важность обмена информацией между государствами – членами ЕС об опыте в сфере интеграционной политики для внедрения «лучших практик». Наконец, Совет по вопросам юстиции и внутренних дел инициировал создание национальных контактных центров (*national contact points*) для облегчения коммуникации между структурами управления стран – членов ЕС, ответственными за решение интеграционных вопросов.

Менее чем через год, в июне 2003 г., в Салониках состоялось заседание Европейского совета. Одним из ключевых вопросов, рассмотренных в рамках заседания, было регулирование иммиграции в ЕС. В итоговом документе заседания Совет признал необходимым

---

<sup>1</sup> 2455<sup>th</sup> Council Meeting, Justice, Home Affairs and Civil Protection. Luxembourg, 14/15 October 2002. Brussels, 2002. P. 25–26.

развить закреплённые в «Вехах Тампере» принципы, подчеркнув, что успешное регулирование иммиграционной сферы подразумевает и формирование общего подхода к интеграции мигрантов<sup>1</sup>. В этом же году была создана сеть национальных контактных центров, деятельность которой координировала Европейская комиссия.

В 2004 г. после убийства нидерландского режиссера Т. Ван Гога и последовавших за ним событий Европейский совет представил Общие базовые принципы интеграционной политики в отношении иммигрантов в Европейском союзе (*Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union*)<sup>2</sup>. Эти принципы исходили из нескольких постулатов. Во-первых, Совет признал, что «иммиграция – это перманентная отличительная черта европейского общества», и подчеркивал, что хорошо управляемая легальная иммиграция выгодна для государств – членов ЕС. Во-вторых, он утверждал, что важным аспектом регулирования миграции служит успешная интеграция легальных иммигрантов. При этом отмечалось, что дальнейшее развитие обществ, в которых прибывшие чувствуют себя желанными, в которых утвердился дух взаимопонимания между мигрантами и остальным населением, является жизненно необходимым для стран-членов. В-третьих, Европейский совет исходил из того, что успешная интеграционная политика должна реализовываться на разных уровнях – локальными, региональными и национальными органами управления. В-четвертых, утверждалось, что неудача отдельных государств – членов ЕС в выработке и претворении в жизнь курсов интеграционной политики может негативно сказаться на ситуации в других странах-членах и Союзе в целом. В-пятых, Совет признавал за каждым государством и его обществом право самостоятельного выбора интеграционных мер. В то же время он настаивал, что выработка каждой страной собственной эффективной интеграционной политики отвечает общим интересам всех государств – членов ЕС. В-шестых, признавалось, что политические курсы в сфере интеграции иммигрантов будут сильно отличаться в разных странах, поскольку исходят из интересов конкретных обществ. В-седьмых, Совет считал, что разработка общих принципов

---

<sup>1</sup> Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency conclusions // European Commission. An official website. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_03\\_3](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_03_3).

<sup>2</sup> Immigrant Integration Policy in the European Union. The European Council Conclusions. 19.11.2004 // Press Release 2618<sup>th</sup> Council Meeting. Justice and Home Affairs. Brussels, 19 November 2004. Brussels: Council of the European Union, 2004. P. 15–25.



должна осуществляться с учетом не только разнообразия опыта и обстоятельств, но и общей заинтересованности государств-членов в согласовании совместных целей интеграции мигрантов<sup>1</sup>.

Исходя из этих положений, Европейский совет закрепил следующие базовые принципы: (1) интеграция – это динамичный, двухсторонний процесс взаимного приспособления иммигрантов и населения государств-членов; (2) интеграция предполагает уважение к основным ценностям Европейского союза; (3) ключевым элементом интеграционного процесса и вкладом иммигрантов в принимающее общество является трудовая занятость; (4) базовые знания языка, истории и институтов принимающего общества необходимы для интеграции; (5) образование является важным элементом подготовки иммигрантов, и особенно их детей, к активному участию в общественной жизни; (6) основой успешной интеграции служит равный с членами принимающего общества доступ иммигрантов к институтам, общественным и частным благам; (7) регулярное взаимодействие иммигрантов с гражданами государств – членов ЕС является основным механизмом интеграции. Совместные форумы, межкультурные диалоги, распространение знаний об иммигрантах и их культуре, а также стимулирование проживания иммигрантов в городской среде улучшают такое общение; (8) разнообразие культур и религиозных верований гарантировано Хартией ЕС об основных правах и должно сохраняться до тех пор, пока не будет вступать в противоречие с иными основополагающими правами, закрепленными в европейском и национальных законодательствах; (9) участие иммигрантов в демократическом процессе и в выработке курсов интеграционной политики, особенно на локальном уровне, способствует интеграции; (10) включение интеграционных мер во все релевантные политические курсы и деятельность управленческих и общественных структур на различных уровнях является важным фактором формирования и реализации государственной политики; (11) выработка четких целей, индикаторов и механизмов оценки необходима для корректировки курсов интеграционной политики, их оценки и для эффективного обмена информацией<sup>2</sup>.

В 2004 г. Европейская комиссия выпустила учебник по интеграции для участвующих в выработке политических курсов и практиков

---

<sup>1</sup> Immigrant Integration Policy in the European Union. The European Council Conclusions. 19.11.2004 // Press Release 2618<sup>th</sup> Council Meeting. Justice and Home Affairs. Brussels, 19 November 2004. Brussels: Council of the European Union, 2004. P. 15–25.

<sup>2</sup> Ibid.

(*Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*). Эта книга была переведена на официальные языки Европейского союза и издана еще дважды – в 2007 г. (второе издание) и в 2010 г. (третье издание). В первом издании основной акцент был сделан на интеграционных курсах для недавно прибывших иммигрантов. Во втором в фокусе рассмотрения оказались жилищные вопросы и вопросы городской среды, а также проблемы доступа мигрантов к социальному обеспечению. В третьем издании речь шла преимущественно об обмене информацией, роли СМИ в интеграционных процессах, а также о площадках для диалога.

В 2005 г. Европейская комиссия приняла документ под названием «Общая интеграционная повестка. Рамочные принципы интеграции граждан третьих стран в Европейском союзе»<sup>1</sup>. В этом документе, во-первых, были прописаны возможные действия как со стороны стран – членов ЕС, так и Европейского союза для реализации всех 11 Общих базовых принципов интеграционной политики в отношении иммигрантов. Например, для пятого принципа, закрепляющего важность образования для подготовки иммигрантов (особенно молодых) к активному участию в общественной жизни, были сформулированы следующие возможные действия на национальном уровне: (1) отражать разнообразие в школьных программах обучения; (2) учитывать специфические проблемы молодых иммигрантов, чтобы препятствовать их неуспеваемости и прекращению школьного образования раньше положенного срока; (3) улучшить возможности для получения молодыми иммигрантами высшего образования; (4) эффективно решать проблему правонарушений в иммигрантской молодежной среде. На общеевропейском уровне предполагалось включение интеграционных задач в различные образовательные программы Европейской комиссии; содействие образованию граждан третьих стран посредством европейской программы образования и обучения; а также облегчения процедуры признания квалификации через внесение предложений для Европейской структуры квалификаций<sup>2</sup>.

Помимо этого, Общая интеграционная повестка закрепляла важность дальнейшего развития национальных контактных центров,

---

<sup>1</sup> A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2005)389. Brussels, 2006.

<sup>2</sup> Ibid.

издания и распространения подготовленных Европейской комиссией учебников по интеграции, создания специального интернет-сайта и вовлечения всех заинтересованных сторон в выработку интеграционной политики. Особо отмечалась и роль регулярных отчетов о миграции и интеграции<sup>1</sup>.

После заседания Европейского совета в Салониках Европейская комиссия стала публиковать отчеты о миграции и интеграции. Всего было выпущено три таких отчета: в 2004, 2006 и 2007 гг. В первых двух документах были обозначены общие и специфические тенденции в формировании курсов интеграционной политики в странах-членах. Например, во втором отчете (2006 г.) было сказано, что интеграция иностранцев стала серьезным вызовом для новых государств-членов<sup>2</sup>. Подчеркивалось, что почти во всех странах ЕС признается значимость иммиграционных и интеграционных вопросов, свидетельством чему, по мнению авторов документа, является учреждение специальных профильных структур в государственных органах управления, а также привлечение локальных акторов, включая самих мигрантов, к разработке интеграционных мер<sup>3</sup>.

В качестве одной из таких мер в документе были рассмотрены интеграционные курсы, являющиеся обязательными в ряде стран. Так, было отмечено, что курсы зачастую включают в себя изучение языка и гражданских норм принимающего общества. При этом в некоторых странах были предусмотрены санкции за невыполнение мигрантами возложенных на них обязательств. В большинстве случаев прохождение курсов было обязательным для получения мигрантами правового статуса, например вида на жительство. По мнению разработчиков документа, обмен информацией на уровне Европейского союза о содержании и результативности интеграционных курсов может позволить сделать общий вывод об успешности такой меры<sup>4</sup>.

Авторами отчета были обозначены и основные проблемные места. Например, было сказано, что для успешной интеграции необходимо участие мигрантов во всех сферах жизни, что подразумевает

---

<sup>1</sup> A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2005)389. Brussels, 2006. P. 12–13.

<sup>2</sup> Second Annual Report on Migration and Integration. Commission staff working document. SEC(2006)892. Brussels, 2006. P. 4.

<sup>3</sup> Ibid. P. 4–5.

<sup>4</sup> Ibid. P. 5.

наделение их основными правами, гарантирующими доступ к образованию, жилью, медицине и социальному обеспечению. Однако было выявлено, что степень предоставления таких прав существенно различалась в государствах – членах ЕС. В некоторых странах мигранты получали перечисленные права только после пятилетнего легального пребывания. В связи с этим, заключали авторы документа, необходимым являлось тщательное изучение вопроса наделения мигрантов базовыми правами во всех странах Европейского союза<sup>1</sup>.

Первые два отчета Европейской комиссии представляли собой мониторинг ситуации в государствах – членах ЕС. Эти документы позволяли выявить основные тенденции, используемые странами интеграционные меры (некоторые из которых могли стать «лучшими практиками»), а также проблемы, которые необходимо было устранить. Третий отчет, напротив, зафиксировал основные достижения и недостатки в реализации общего подхода к интеграции, сформулированного Европейским советом и детализированного Европейской комиссией<sup>2</sup>. В документе были представлены уже предпринятые и запланированные действия общеевропейских структур в сфере интеграции, прописаны финансовые инструменты, а также выявлены главные тренды интеграционной политики на уровне стран – членов ЕС.

Поскольку общеевропейские структуры не могли гармонизировать курсы интеграционной политики в странах – членах ЕС, они стимулировали реализацию общих базовых принципов, используя финансовые инструменты и распространяя информацию. На первых этапах финансирование осуществлялось преимущественно через программу «Подготовительные действия по интеграции граждан третьих стран» (*The Preparatory Actions for Integration of Third-Country Nationals – INTI*), а также из средств Европейского социального фонда (*European Social Fund – ESF*). Поддержка некоторых интеграционных механизмов реализовывалась и Европейским фондом регионального развития (*European Regional Development Fund – ERDF*). В 2007 г. был создан Европейский фонд интеграции граждан третьих стран (*European Fund for Integration Third-Country Nationals*)

---

<sup>1</sup> Second Annual Report on Migration and Integration. Commission staff working document. SEC(2006)892. Brussels, 2006. P. 6.

<sup>2</sup> Third Annual Report on Migration and Integration. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. SEC(2007)512. Brussels, 2007.

с бюджетом 825 млн евро на 2007–2013 гг.<sup>1</sup> С 2008 г. реализация мер по интеграции иммигрантов осуществлялась и при участии Европейского фонда беженцев (*European Refugee Fund*)<sup>2</sup>. Основным инструментом информационной поддержки с апреля 2009 г. является Европейский интернет-сайт по интеграции (*European Web Site on Integration* – <https://ec.europa.eu/migrant-integration>). В 2009 г. был создан Европейский интеграционный форум (*European Integration Forum*), объединивший 100 представителей гражданских обществ всех стран – членов ЕС. Форум собирался дважды в год под председательством Европейской комиссии и Европейского экономического и социального комитета<sup>3</sup>.

В 2010 г. заканчивалось действие Общей интеграционной повестки, и европейские органы управления приступили к подготовке новых инициатив. Основой для них служили Общие базовые принципы 2004 г., а также Стокгольмская программа, одобренная Европейским советом в декабре 2009 г. Программа представляла собой рамочный документ, в котором были зафиксированы основные направления развития открытой и безопасной Европы<sup>4</sup>. В ней еще раз было подчеркнуто, что успешная интеграция легально находящихся на территории ЕС выходцев из третьих стран является ключевым элементом максимизации выгод от иммиграции, а также двусторонним процессом, в котором задействованы и принимающие общества, и сами иммигранты. Совет призвал Европейскую комиссию поддержать усилия стран-членов посредством целого ряда действий, а именно: через создание координационного механизма для обмена опытом и знаниями, в работе которого принимали бы участие представители Европейской комиссии и государств ЕС; через выявление общих практик поддержки интеграции в разных европейских странах (например, обучающих курсов); через развитие ключевых индикаторов в релевантных областях регулирования (трудова занятость, образование и т. д.) для мониторинга достигнутых результатов; через

---

<sup>1</sup> UE Initiatives Supporting the Integration of Third-Country Nationals. Accompanying the Document European Agenda for Integration of Third-Country Nationals. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. SEC(2011)957. Brussels, 2011. P. 3.

<sup>2</sup> Ibid. P. 4.

<sup>3</sup> Ibid. P. 3.

<sup>4</sup> The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens. Adopted by the European Council 1.12.2009.

улучшение процесса консультаций с институтами гражданского общества на базе Европейского интеграционного форума и Европейского интернет-сайта по интеграции.

В апреле 2010 г. в испанском городе Сарагоса состоялась Европейская министерская конференция по вопросам интеграции, на которой обсуждались показатели для определения степени интеграции иммигрантов – так называемые сарагосские индикаторы (*Zaragoza Indicators*)<sup>1</sup>. Эти индикаторы должны были измерять уровень интеграции мигрантов в четырех сферах: занятость, образование, социальная включенность и активное гражданство. Так, для сферы занятости ключевыми критериями являлись уровни занятости, безработицы и экономической активности. В сфере образования было предложено замерять высший уровень образования, навыки пятнадцатилетних в чтении, математике и естествознании, долю людей в возрасте от 30 до 34 лет, имеющих высшее образование, долю людей с незаконченным образованием. В сфере социальной включенности предлагалось замерять средний чистый доход (доходы мигрантов в сравнении с доходами остального населения), риск бедности (доля мигрантов, чей доход был ниже 60% от среднего уровня доходов населения), доли населения, оценивающих свое здоровье как «хорошее» или «плохое», соотношение владельцев собственности и тех, кто собственности не имеет, в среде мигрантов и всего населения. Наконец, для замера активного гражданства планировалось использовать такие индикаторы, как доля натурализованных мигрантов, доля мигрантов, имеющих постоянный или долгосрочный вид на жительство, а также доля мигрантов среди избранных представителей. Последние критерии вызвали наибольшие споры между представителями государств – членов ЕС<sup>2</sup>. Возможно, именно по причине возникших разногласий при замерах, произведенных в 2017 г. на основании сарагосских индикаторов, оценивалась не доля избранных представителей, а электоральная активность натурализованных мигрантов<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Declaration of the European Ministerial Conference on Integration (Zaragoza, 15–16 April 2010) // European Web Site on Integration. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/library/doc/declaration-of-the-european-ministerial-conference-on-integration-zaragoza-15-16-april-2010>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Подробнее об этом речь пойдет в следующем параграфе главы.

В 2011 г. Европейская комиссия приняла новую Европейскую повестку по интеграции граждан третьих стран<sup>1</sup>. В документе подчеркивалось, что Европа подвержена демографическим изменениям, включающим старение населения, увеличение продолжительности жизни при снижении количества людей работоспособного возраста. В нем также было указано, что легальная иммиграция способна нивелировать эффекты от этих изменений, но приводит к расширению культурного разнообразия<sup>2</sup>, которым надо уметь управлять. Таким образом, с одной стороны, признавалась потребность в мигрантах из третьих стран, которые зачастую являются носителями культурных образцов, отличных от тех, что распространены в принимающих обществах. С другой стороны, подразумевалось, что управление неизбежным культурным разнообразием возможно через проведение последовательной интеграционной политики как двустороннего процесса, включающего не только привитие иммигрантам норм принимающих обществ, но и усилия самих обществ, которые должны быть открытыми для прибывших.

В Повестке были обозначены основные «проблемные точки», которые необходимо было учитывать при реализации курсов интеграционной политики: низкий уровень трудовой занятости мигрантов, особенно женщин; рост безработицы и большое количество людей с «чрезмерно высокой квалификацией»; возросшие риски социального исключения; разрыв в уровне образования; общественная озабоченность недостаточной интеграцией мигрантов.

Повестка описывала основные шаги, которые могли быть сделаны общеевропейскими институтами в условиях отсутствия у них полномочий по регулированию вопросов интеграции иммигрантов. Во-первых, институты Европейского союза предлагали создание рамок для мониторинга, эталонного тестирования и обмена лучшими практиками, а также поддержку инициатив через финансовые инструменты ЕС. Во-вторых, поскольку решение части проблем, связанных с интеграцией мигрантов, относится к полномочиям Союза, общеевропейские институты предлагали сформировать правовую базу в пределах собственных компетенций.

---

<sup>1</sup> European Agenda for Integration of Third-Country Nationals. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. SEC(2011)957. Brussels, 2011.

<sup>2</sup> В Европейской повестке впервые (в сравнении с предыдущими рамочными документами в сфере интеграции мигрантов) был использован термин «мультикультурное общество».

В целом было предложено три ключевых направления регулирования сферы интеграции: (1) интеграция через участие; (2) усиление активности на местном уровне; (3) вовлечение стран исхода мигрантов. Первое из перечисленных направлений предполагало удовлетворение социально-экономических потребностей мигрантов (возможность изучения языка принимающего общества, доступ на рынок труда, доступное образование, улучшение жизненных условий, возможность получения финансирования ЕС), а также наделение мигрантов правами и обязанностями для обеспечения равенства с другими жителями стран и формирования у них чувства принадлежности к новому сообществу. Второе направление – усиление активности на местном уровне – подразумевало социально-экономическое развитие неблагоприятных городских районов; улучшение многоуровневого сотрудничества (стимулирование кооперации общеевропейских, национальных, региональных и местных органов управления); финансирование за счет средств Европейского союза местных инициатив. Третье направление – вовлечение стран исхода – предполагало подготовку к переезду (информирование потенциальных иммигрантов о жизни в новых условиях, возможность изучения языков будущих принимающих обществ, курсы повышения квалификации); взаимовыгодные договоренности между диаспорами и странами исхода (формирование транснациональных связей); а также циклическую миграцию<sup>1</sup>.

Реализация Европейской повестки по интеграции граждан третьих стран оказала влияние на формирование курсов интеграционной политики в странах-членах. По мнению Европейского совета, за 12 лет с момента принятия Основных базовых принципов государства ЕС смогли при поддержке общеевропейских органов управления существенно усовершенствовать свою политику в сфере интеграции иммигрантов<sup>2</sup>. Тем не менее, несмотря на достигнутые успехи, условия жизни мигрантов из третьих стран по-прежнему были

---

<sup>1</sup> Циклическая миграция (*circular migration*) – временное и зачастую повторяющееся передвижение трудовых мигрантов между постоянным домом и новым местом жительства и работы.

<sup>2</sup> Action Plan on the Integration of Third Country Nationals. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2016)377. Brussels, 2016. P. 2.



хуже, чем у граждан ЕС<sup>1</sup>. В связи с этим Европейский совет принял в 2016 г. План действий по интеграции граждан третьих стран (*Action Plan on the Integration of Third Country Nationals*).

План действий отличается от предыдущих рамочных документов, как минимум, в трех важных аспектах. Во-первых, в качестве одной из причин его разработки указан рост предубеждений, расистских и ксенофобских установок в принимающих обществах. Во-вторых, после миграционного «кризиса» 2015 г. в документе часто используется словосочетание «мигранты и беженцы из третьих стран». В-третьих, если до этого необходимость интеграции рассматривалась как сопутствующая развитию рынка труда мера или как один из важных элементов управления культурным разнообразием, то теперь в Плате действий четко заявлено, что «риски от отсутствия интеграции будут превосходить затраты от вложения в интеграционную политику»<sup>2</sup>. В связи с этим основной задачей интеграции мигрантов декларировано создание сплоченных обществ. Сплочение должно достигаться не только посредством принятия мигрантами ценностей ЕС и изучения языков принимающих обществ, но и через предоставление им возможностей для участия в экономической и социальной жизни стран проживания<sup>3</sup>.

В качестве основных мер усовершенствования курсов интеграционной политики в документе заявлены определение приоритетов и выработка средств поддержки интеграции. К приоритетам отнесены: (1) подготовка к миграции посредством запуска Европейской комиссией специальных проектов и мотивирования стран – членов ЕС усиливать кооперацию со странами исхода; (2) реализация образовательных проектов, например в рамках европейской программы Erasmus +; (3) интеграция на рынке труда, в том числе запуск специальных программ для беженцев; (4) предоставление доступа к основным услугам посредством выделения средств европейских фондов для создания инфраструктуры в сферах образования, жилья, здравоохранения и т. д.; (5) создание условий для активного участия и социального включения, например, через реализацию специальных проектов, стимулирующих межкультурный диалог.

---

<sup>1</sup> Action Plan on the Integration of Third Country Nationals. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2016)377. Brussels, 2016. P. 2.

<sup>2</sup> Ibid. P. 4.

<sup>3</sup> Ibid. P. 5.

Основными инструментами поддержки должны стать координация политических курсов в сфере интеграции иммигрантов, а также финансирование со стороны ЕС. Координация предполагает взаимодействие всех уровней управления (от общеевропейского до локального), а также дальнейшее развитие сетевой кооперации. Так, заявлено, что созданные ранее структуры сетевого взаимодействия уже претерпели изменения или будут трансформированы. Например, Европейский интеграционный форум стал составной частью Европейского миграционного форума, что позволило обсуждать вопросы интеграции в связке с проблемами миграции и предоставления убежища. Европейская комиссия также инициировала трансформацию сети национальных контактных центров в новую структуру – Европейскую интеграционную сеть (*European Integration Network*). Финансирование интеграционных проектов теперь предполагалось осуществлять преимущественно через созданный в 2014 г. единый Фонд предоставления убежища, миграции и интеграции (*Asylum, Migration and Integration Fund – AMIF*), бюджет которого на 2014–2020 гг. составляет 3,137 млрд евро<sup>1</sup>. Запланировано и выделение существенных сумм из европейских структурных и инвестиционных фондов<sup>2</sup>. В 2016–2019 гг. институты ЕС совместно с национальными, региональными и локальными органами управления в странах-членах реализовывали План действий.

Таким образом, за два десятилетия Европейский союз смог создать целый комплекс механизмов содействия своим государствам в выработке и реализации курсов интеграционной политики. Последовательная эволюция этого процесса представлена на Европейском интернет-сайте по интеграции и включает в себя несколько основных этапов<sup>3</sup>. Первый этап – *зарождение общего подхода* (1999–2004 гг.) – начался с формулирования «Вех Тампере», а завершился принятием Общих базовых принципов интеграционной политики в отношении иммигрантов в ЕС. Второй этап – *обмен знаниями* (2005–

---

<sup>1</sup> Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) // European Commission. An official website. [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en).

<sup>2</sup> Action Plan on the Integration of Third Country Nationals. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2016)377. Brussels, 2016. P. 16.

<sup>3</sup> EU Strategy // European Web Site on Integration. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/index.cfm?action=furl.go&go=/the-eu-and-integration/the-mandate-to-promote-integration>.

2010 гг.) – стартовал с выработки Общей интеграционной повестки. За этот пятилетний срок были созданы или заработали в полную силу основные механизмы обмена информацией в сфере интеграции мигрантов, включая Европейский интернет-сайт по интеграции и Европейский интеграционный форум. Третий этап – *финансирование интеграции* (2011–2015 гг.) – охватывает период действия Европейской повестки по интеграции граждан третьих стран. В это время были отлажены основные механизмы финансирования интеграционных проектов. Четвертый этап – *единый подход* (с 2016 г.) – характеризуется реализацией комплекса мер, предусмотренных Планом действий по интеграции граждан третьих стран.

### **Актуальная ситуация с интеграцией мигрантов из третьих стран в государствах ЕС**

Поскольку общеевропейские органы управления не могут напрямую влиять на политические курсы государств ЕС в сфере интеграции мигрантов из третьих стран, то до сих пор существует значительная разница в национальном регулировании. Основной правовой областью, напрямую касающейся интеграции мигрантов и подвергшейся трансформации под влиянием Европейского союза, стало антидискриминационное законодательство. До начала 2000-х гг. антидискриминационное законодательство действовало в Бельгии, Соединенном Королевстве, Ирландии, Нидерландах и Швеции. Остальные страны – члены Союза стали его разрабатывать только после принятия соответствующих общеевропейских директив<sup>1</sup>. Развитие антидискриминационного законодательства было призвано обеспечить равенство в правах и доступе к институтам принимающего общества представителей меньшинств вне зависимости от их этнорелигиозной принадлежности.

В 2000 г. была принята Директива о расовом равенстве (*Directive 2000/43/EC on racial equality*), запрещающая дискриминацию по расовому и этническому признаку в сферах занятости, профессиональной подготовки, членства в профессиональных организациях, социальной защиты, образования и доступа к социальным благам. Основные положения Директивы были инкорпорированы в законодательства 15 стран – членов ЕС в 2003 г., все новые государства Союза также были обязаны изменить свои правовые акты в соответствии с этим документом. По-

---

<sup>1</sup> Цапенко И. Указ. соч. С. 61–62.

мимо этого, в 2000 г. была принята Директива о равенстве в сфере занятости (*The Employment equality directive 2000/73/EC*), введившая запрет на дискриминацию по признакам религии и верований, возрасту, инвалидности и сексуальной ориентации.

Оценка ситуации с интеграцией иммигрантов из третьих стран осуществляется преимущественно при поддержке общеевропейских институтов и базируется на анализе национальных законодательств, а также статистических показателях (например, уровне безработицы и занятости, уровне образования и т. д.).

В 2004 г. Британский совет, Группа по изучению миграционной политики (*Migration Policy Group – MPG*) и Центр изучения внешней политики университета Шеффилда (Великобритания) разработали Индекс европейского гражданства и включения (*European civic citizenship and inclusion index*), посредством которого в 15 странах – членах ЕС был проведен анализ законодательства. Целью анализа являлось выяснение того, насколько правовая база каждого государства способствует включенности иммигрантов в принимающие общества<sup>1</sup>. Через три года Британский совет и Группа по изучению миграционной политики при поддержке Европейского союза в рамках программы *INTI* модифицировала методологию оценки, разработав Индекс интеграционной политики в отношении мигрантов (*Migrant integration policy index – MIPEX*)<sup>2</sup>.

Последние замеры были сделаны в 2014 г. в 38 странах, включая все государства – члены ЕС<sup>3</sup>. Индекс базировался на 167 индикаторах в восьми сферах (мобильность на рынке труда, образование, политическое участие, доступ к гражданству, воссоединение семьи, здравоохранение, постоянный вид на жительство и антидискриминационные меры). В 2014 г. проект осуществлялся при финансовой поддержке Европейского фонда интеграции граждан третьих стран. Результаты находятся в открытом доступе (включая данные по всем показателям для каждой страны) и адресованы акторам, задействованным в формировании и реализации курсов интеграционной политики в отношении иммигрантов на разных уровнях – от общеевропейского до локального.

---

<sup>1</sup> European Civic Citizenship and Inclusion Index. Brussels: British Council Brussels, 2005. [http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/europeanciviccitizenship-and-inclusionindex\\_2005.pdf](http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/europeanciviccitizenship-and-inclusionindex_2005.pdf).

<sup>2</sup> MIPEX History // Migrant Integration Policy Index 2015. <http://www.mipex.eu/history>.

<sup>3</sup> Migrant Integration Policy Index 2015. <http://www.mipex.eu>.

Индекс определяет, насколько существующее в стране законодательство способствует или препятствует интеграции мигрантов. Была выработана следующая шкала оценки, исходя из значения индекса:

80–100: законодательство благоприятно для интеграции мигрантов;

60–79: законодательство преимущественно благоприятно;

41–59: законодательство наполовину благоприятно;

21–40: законодательство преимущественно неблагоприятно;

1–20: законодательство неблагоприятно;

0: законодательство совершенно не способствует интеграции.

Проведенные замеры показали, что ни в одной стране – члене Европейского союза не действует законодательство, полностью благоприятное для интеграции мигрантов. Ближе всего к верхним показателям оказалась Швеция (значение индекса – 78). В группу государств, законодательство которых преимущественно благоприятно для интеграции, вошли также Португалия (75), Финляндия (69), Бельгия (67), Германия (61), Испания (60), Нидерланды (60). Странами, законодательство которых наполовину способствует интеграции мигрантов, в 2014 г. являлись: Дания (59), Италия (59), Соединенное Королевство (57), Люксембург (57), Франция (54), Ирландия (52), Австрия (50), Эстония (46), Венгрия (45), Румыния (45), Чехия (45), Греция (44), Словения (44), Хорватия (43), Болгария (42), Польша (41) и Мальта (40). Согласно проведенным замерам, законодательство четырех стран – членов ЕС было преимущественно неблагоприятно для интеграции мигрантов, а именно Литвы (37), Словакии (37), Кипра (35) и Латвии (31).

Полученные результаты свидетельствуют о том, что хуже всего для интеграции мигрантов приспособлено законодательство стран, вошедших в состав Европейского союза в результате последних расширений (2004–2013 гг.), а также Греции. Государства ЕС, на территории которых проживает наибольшее количество иммигрантов из третьих стран, демонстрируют в целом высокую (Германия, Испания) или среднюю (Италия, Соединенное Королевство и Франция) степень законодательного благоприятствования интеграции.

В 2017 г. были проведены замеры интеграции мигрантов из третьих стран в государствах – членах ЕС на основе сарагосских ин-

дикаторов<sup>1</sup>. Исходя из полученных данных, в это время в Европейском союзе легально находились 21,6 млн граждан третьих стран (4,2% населения ЕС), подавляющее большинство которых проживали в 15 государствах. Почти половина из них находилась в принимающих государствах 10 и более лет.

Как уже было отмечено, сарагосские индикаторы измеряют уровень интеграции в четырех сферах: занятость, образование, социальная включенность и активное гражданство. Проведенные замеры показали, что уровень занятости мигрантов из третьих стран в Европейском союзе ниже, чем аналогичный показатель среди остального населения (55% по сравнению с 68%). В целом, экономически активными являлись более 10,5 млн человек, занятыми были 8,8 млн. Наиболее значимым разрыв между иммигрантами и населением принимающих обществ в сфере занятости был среди женщин. Несмотря на то что обычно уровень образования увеличивает шансы на рынке труда, в среде мигрантов наблюдалась обратная ситуация: среди людей с высоким образованием разрыв между представителями принимающего общества и иммигрантами в сфере занятости был значительнее, чем аналогичный показатель среди людей с более низким уровнем образования. Безработица в среде мигрантов из третьих стран была в два раза выше, чем среди остального населения Европейского союза (16,5% по сравнению с 7%). Доля иммигрантов, чей уровень квалификации был выше того, который требовался для их работы, составляла 42%, в то время как в принимающих обществах в среднем по ЕС она равнялась 22%<sup>2</sup>.

Среди мигрантов в возрасте от 15 до 64 лет 19% – 2,6 млн человек – не имели образования выше начальной школы. Этот показатель оказался в четыре раза выше, чем у представителей принимающих обществ. В то же время 24% иммигрантов из третьих стран имели высшее образование, что было только на 5% ниже аналогичного показателя у остального населения. Годовой доход домохозяйств мигрантов был меньше, чем у других жителей государств – членов ЕС, а в странах Бенилюкса, Испании и Швеции он оказался ниже на 60%. В целом по Европейскому союзу около 5,7 млн граж-

---

<sup>1</sup> *Settling in 2018. Indicators of Immigrant Integration*. Paris, Brussels: OECD Publishing, European Union, 2018. Несмотря на название работы, представленный в ней анализ был проведен на основе данных за 2017 г.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 226.

дан третьих стран жили в относительной бедности. В большинстве стран ЕС этот показатель характеризовал уровень жизни одной трети иммигрантов, в то время как в Бельгии, Нидерландах, Швеции и Испании он был зафиксирован более чем у половины граждан третьих стран<sup>1</sup>.

Менее 25% мигрантов являлись собственниками жилья, в котором они проживали, в то время как среди остального населения этот показатель был равен 72%. При этом иммигранты платили за аренду жилья примерно столько же, сколько и представители принимающего общества. Исключением в данном случае являлась Финляндия. Существенной разницы между мигрантами и представителями остального населения, оценивающими свое здоровье как «хорошее», не наблюдалось (доли в обеих группах составили 69% и 70% соответственно).

Уровень политической активности натурализованных иммигрантов в Европейском союзе в целом был почти таким же, как в среде граждан, рожденных на территории страны проживания. Так, в период с 2008-го по 2016 г. на национальных выборах голосовали 73% граждан с миграционным прошлым (среди остального электората этот показатель был равен 79%). В то же время в Ирландии разрыв оказался существенным: разница здесь составила 26%<sup>2</sup>.

Достаточно высоким оказался уровень восприятия себя мигрантами из третьих стран как ущемляемой группы населения. Каждый пятый заявил о том, что чувствует дискриминацию по этническому, расовому или национальному признаку. Почти 40% граждан третьих стран в Греции и треть в Бельгии считали, что они принадлежат к группе, которая подвергается дискриминации<sup>3</sup>. При этом выходцы из Северной и к югу от Сахары Африки, а также из Азии чувствовали себя более ущемленными, чем те, кто был рожден в Европе, Океании или Америке<sup>4</sup>.

Значимые различия в интеграции мигрантов в государствах – членах ЕС существовали почти по всем показателям. Так, самые низкие показатели занятости в среде иммигрантов наблюдались

---

<sup>1</sup> *Settling in 2018...* P. 226.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 256.

в Финляндии, Швеции и Греции<sup>1</sup>. Уровень безработицы среди граждан третьих стран был самым высоким в Испании и Греции, государствах, где в целом больше всего безработных. Существенный разрыв между числом безработных среди иммигрантов и остального населения был зафиксирован и в Швеции, в которой значительную долю граждан третьих стран составляют вынужденные мигранты<sup>2</sup>.

Наибольшая доля иммигрантов, не имеющих образования выше средней школы, была в Италии, Испании, Греции и Франции. Более того, уровень образования 25% мигрантов в возрасте от 15 до 64 лет в Бельгии, Франции и Нидерландах не превышал уровня начальной школы. Напротив, в Польше и Словакии уровень образования мигрантов из третьих стран был почти вдвое выше, чем у членов принимающих обществ<sup>3</sup>.

Одним из важных условий интеграции иммигрантов считается их правовой статус. Постоянный или долгосрочный вид на жительство делает для них доступным целый спектр общественных благ. По сути, он наделяет мигранта большинством тех же прав, которыми обладают и граждане принимающих государств. Проведенные в 2017 г. замеры показали, что ситуация с выдачей долгосрочных разрешений на пребывание существенно различается по странам – членам ЕС. Зачастую этот показатель напрямую зависит от специфики внутривнутриполитических процессов. Например, более 85% граждан третьих стран имели долгосрочный вид на жительство в Эстонии и Латвии. Высокие показатели наблюдались также в Швеции и Франции (около 75%). В то время как в Португалии и Финляндии только один из 50 граждан третьих стран имел долгосрочный вид на жительство<sup>4</sup>.

Как уже было отмечено, электоральная активность натурализованных мигрантов из третьих стран почти во всех государствах ЕС, за исключением Ирландии, несущественно ниже аналогичного показателя у граждан, рожденных на их территории. Однако натурализованные мигранты из третьих стран реже ходят на избирательные участки, чем получившие гражданство страны проживания выходцы из других государств – членов ЕС. Исключение в данном случае составляют только Соединенное Королевство и Бельгия: здесь натура-

---

<sup>1</sup> *Settling in 2018...* P. 232.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 234.

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 240.

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 250.



лизованные мигранты из третьих стран голосуют активнее, чем вступившие в гражданство представители других государств Союза. В случае Соединенного Королевства объяснением этому может служить тот факт, что существенную долю натурализованных мигрантов составляют выходцы из стран Британского содружества, для которых избирательная система страны является более близкой и понятной, чем для приехавших из других европейских государств<sup>1</sup>.

Большинство мигрантов из третьих стран, проживавших на территории государств – членов ЕС более 10 лет (60%), вступили в гражданство. При этом доля натурализованных мигрантов из третьих стран была чрезвычайно высокой в Хорватии, Литве, Швеции и Словакии – 90%. Напротив, в гражданство Латвии, Эстонии, Италии и Греции после 10-летнего пребывания в этих государствах вступили менее 36% выходцев из третьих стран<sup>2</sup>.

Специфика существующих замеров уровня интеграции мигрантов заключается в том, что подавляющее большинство показателей являются экономическими или социальными. Другими словами, они не позволяют оценить уровень культурной интеграции иммигрантов в принимающие общества. Единственными показателями, которые косвенно могут свидетельствовать о принятии культурных образцов и политических норм, служат данные о натурализации и электоральной активности. Так, для вступления в гражданство, как правило, требуется успешная сдача тестов на знание государственного языка и политической системы. Как было отмечено, доля натурализованных мигрантов, проживающих на территории государств ЕС более 10 лет, является не очень высокой, а в некоторых случаях она не достигает и 40%. Участие в выборах также предполагает хорошее знание государственного языка/государственных языков и политической системы. Таким образом, вопрос о том, насколько выходцы из третьих стран культурно интегрированы в принимающие общества, остается открытым. В то же время достаточно высокая электоральная активность натурализованных иммигрантов позволяет говорить, что эта категория населения европейских государств включена в политический процесс. Краткому описанию роли иммигрантов и их диаспор в политике посвящены два заключительных параграфа настоящей главы.

---

<sup>1</sup> *Settling in 2018...* P. 252.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 254.

## Политическое участие мигрантов из третьих стран

Политическое участие – многогранное понятие, включающее в себя различные виды политической активности. Некоторые исследователи ограничивают его смысловое наполнение преимущественно участием в избирательном процессе<sup>1</sup>. Другие, напротив, расширяют это понятие, разделяя политическое участие на «конвенциональное» и «неконвенциональное». К первому типу относятся право избирать и быть избранным, референдум, участие в совещательных органах и площадках для диалога, поддержка деятельности (членство, финансирование и пр.) политических партий, групп давления, некоммерческих организаций, а также лоббистская деятельность. К неконвенциональным формам политического участия причисляют протесты, демонстрации, разные формы забастовок, гражданское неповиновение и бойкот<sup>2</sup>.

При рассмотрении политического участия мигрантов из третьих стран следует учитывать два важных фактора. Во-первых, многие представители этой группы населения стран – членов ЕС в силу отсутствия у них гражданства ограничены в участии в избирательном процессе. Далекое не всегда они имеют право голоса и могут быть избранными. В связи с этим и перспективы создания мигрантами собственных политических партий оказываются призрачными: электорат у таких партий был бы очень небольшим. Во-вторых, даже если речь идет о «новых» меньшинствах – натурализованных мигрантах и их потомках, то вопрос о наделении таких групп населения автономией (или широким самоуправлением) не стоит в повестке дня принимающих обществ Европы. В отличие от «старых» («коренных») меньшинств, от которых в ряде государств звучали и звучат требования самоуправления, «новые» меньшинства не могут объявить определенную часть страны «своей исконной территорией», а их представители расселены, как правило, дисперсно и преимущественно в городах. Любые идеи о наделении иммигрантов самостоятельностью в регулировании некоторых сфер их жизни зачастую рассматриваются как путь к правовому плюрализму, т. е. существованию нескольких юридических систем на территории од-

---

<sup>1</sup> Adamson G. Immigrants and Political Participation – Background, Theory and Empirical Suggestions. FRA, 2006.

<sup>2</sup> Zapato-Berrero R., Gabrieli L., Sánchez-Montijano E., Jaulin Th. The Political Participation of Immigrants in Host Countries: An Interpretative Framework from the Perspectives of Origin Countries and Societies. Florence: European University Institute, 2013. P. 1.

ного государства<sup>1</sup>. Тем не менее это не означает, что у мигрантов из третьих стран нет доступа к политическому участию.

Мигранты обладают универсальными правами человека. В странах – членах Европейского союза на них распространяются и большинство политических прав, присущих членам демократических обществ: свобода ассоциаций, слова, верований, демонстраций, лоббирования своих интересов и др. Обладают они и трудовыми правами, хотя степень вовлеченности иммигрантов в профессиональные коллективы стран Западной Европы долгое время оставалась и до сих пор остается весьма низкой<sup>2</sup>. Важным механизмом политического участия мигрантов еще с 1960–1980-х гг. во многих странах Западной Европы стали консультативные органы. Наконец, для значительного числа легальных иммигрантов в настоящий момент открыт доступ к натурализации, которая приводит к наделению новых граждан всей полнотой политических прав.

Важно прояснить, что вопрос участия мигрантов из третьих стран в электоральном процессе является не таким однозначным, как может показаться на первый взгляд. Во-первых, такие иммигранты не представляют собой гомогенную часть населения. Напротив, речь идет о разных группах, отношение к которым со стороны государства может значительно различаться. Например, мигранты из третьих стран (в первую очередь с постсоветского пространства), переселившиеся в Германию в рамках программы этнической репатриации, сразу наделялись всей полнотой политических прав<sup>3</sup>. Во-вторых, некоторые страны Западной Европы, в которых иммигранты в определенный момент стали составлять значительную часть населения, столкнулись с «дефицитом демократии», поскольку мнения этих жителей оказывались не учтенными ввиду отсутствия у большинства из них права голоса. В этой ситуации теоретически у государств есть две стратегии: они могут либо стимулировать натурализацию, либо наделить иммигрантов избирательными правами. Ряд стран пошли по второму пути, предоставив мигрантам из третьих стран избирательные права на локальном, а в Швеции – и на региональном уровне.

---

<sup>1</sup> *Entzinger H. Immigrants' Political and Social Participation in the Integration Process // Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999 (a). P. 26–27.*

<sup>2</sup> *Ibid. P. 13–14.*

<sup>3</sup> *Ibid. P. 14.*

При этом некоторые страны, например Бельгия и Эстония, ограничивают права иммигрантов активным избирательным правом, т. е. правом выбирать, но не быть избранными. Другие, в частности Швеция, наделяют их и активным, и пассивным избирательными правами.

Были созданы и иные механизмы предоставления иммигрантам права голоса. Например, в Португалии был введен принцип взаимности: государство заключает двусторонние договоры с другими странами, согласно которым португальские граждане, проживающие в них, могут участвовать в избирательном процессе на локальном уровне. В свою очередь, граждане этих государств после двухлетнего легального нахождения в Португалии могут принимать участие в местных выборах. Изначально такая схема действовала в отношении только португалоговорящих стран, а затем была распространена и на другие государства<sup>1</sup>. В Нидерландах с 1985 г. все граждане третьих стран, прожившие в стране пять и более лет, имеют право голосовать на локальном уровне<sup>2</sup>. В Швеции право голоса на местных и региональных выборах иностранцы получили еще в 1976 г. Однако электоральная активность этой группы населения изначально была не очень высокой: в то время на избирательные участки приходили около 60% наделенных правом голоса иммигрантов. А в 1994 г. в выборах приняли участие только 40%<sup>3</sup>. В то же время среди остального населения с 1976-го по 1994 г. явка снизилась с 90 до 84%<sup>4</sup>. В 2014 г. только 46,1% имеющих право голоса граждан государств Африки и 29,1% мигрантов с гражданством азиатских стран участвовали в выборах<sup>5</sup>.

Некоторые исследователи считают, что электоральная активность является более показательным маркером степени интеграции иммигрантов, чем натурализация. В то же время при голосовании иммигрантов важную роль играют не только «традиционные» факторы (возраст, гендер, идеи и ценности, уровень образования, место проживания, социальный капитал и социально-экономический статус), но и «специфические» характеристики. К последним относят самоидентификацию с принимающим обществом, знание политиче-

---

<sup>1</sup> *Blommesteijn M., Entzinger H.* Op. cit. P. 56.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 49.

<sup>3</sup> *Johansson E.L.* Political and Social Participation of Immigrants in Sweden // Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. P. 101.

<sup>4</sup> *Adamson G.* Op. cit. P. 5.

<sup>5</sup> *Bekaj A., Antara L.* Political Participation of Refugees: Bridging the Gaps. Stockholm: International IDEA, 2018. P. 36.

ской системы, предыдущий опыт вовлечения в политику, причины миграции и срок проживания в новой стране<sup>1</sup>. Так, электоральное поведение трудовых мигрантов, преимущественно молодых одиноких мужчин, которые в силу своей деятельности, как правило, вынуждены более тесно взаимодействовать с принимающим обществом, отличается от поведения вынужденных мигрантов, в числе которых много женщин и тех, кто нуждается в опеке. Изменение состава иммигрантов из третьих стран (преимущественно трудовые в 1970-х гг. и вынужденные с 1990-х гг.), например, может быть одним из объяснений снижения явки на выборах в Швеции<sup>2</sup>. Важнейшую роль в избирательной активности играет и знание языка принимающего общества<sup>3</sup>.

Вопрос о включении натурализованных мигрантов в избирательные списки политических партий активно обсуждался в течение 1980–1990-х гг. в ряде европейских стран. Некоторые партии даже рассматривали возможность создания «иммигрантских секций» в своих структурах<sup>4</sup>. Например, во второй половине 1990-х гг. 7 из 150 членов парламента Нидерландов были люди с миграционным бэкграундом<sup>5</sup>. В ряде государств – членов ЕС ненатурализованные мигранты имеют право быть членами политических партий. Так, в Швеции стать членом партии может любой легальный иммигрант, имеющий постоянный вид на жительство. На выборах 2014 г. в стокгольмском избирательном округе каждый четвертый кандидат от Социально-демократической партии имел миграционный бэкграунд<sup>6</sup>. В настоящий момент в Германии есть бывшие и действующие парламентарии турецкого происхождения. Многие из них являются представителями Союза 90/Зеленой партии (*Bündnis 90/Die Grünen*). На выборах в федеральный парламент (Бундестаг) в 2017 г. были избраны 57 депутатов с миграционным бэкграундом<sup>7</sup>.

В 1992 г. Совет Европы разработал Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, вступившую в силу в 1997 г. после ратификации документа четырьмя странами. Статья 6 Конвенции наделяет иммигрантов правом избирать и быть

---

<sup>1</sup> Zapato-Berrero R., Gabrieli L., Sánchez-Montijano E., Jaulin Th. Op. cit. P. 3–4.

<sup>2</sup> Adamson G. Op. cit. P. 6–7.

<sup>3</sup> Ibid. P. 21.

<sup>4</sup> Ibid. P. 16.

<sup>5</sup> Blommesteijn M., Entzinger H. Op. cit. P. 49.

<sup>6</sup> Bekaj A., Antara L. Op. cit. P. 43–44.

<sup>7</sup> Ibid. P. 45.

избранными на выборах в местные органы управления наряду с гражданами государства после пятилетнего срока легального проживания, если другой срок не предусмотрен национальным законодательством. При этом страна, решившая присоединиться к Конвенции, может в процессе ратификации оговорить, что иностранные граждане обладают лишь активным избирательным правом, но не могут выдвигать свои кандидатуры на выборах (ст. 6, п. 2). К концу 2019 г. Конвенцию ратифицировали всего девять государств, шесть из которых входят в состав Европейского союза: Дания, Италия, Нидерланды, Финляндия, Чехия и Швеция.

Стимулирование натурализации как один из способов интеграции мигрантов из третьих стран в целом и их включения в политической процесс в частности практикуется далеко не во всех странах – членах ЕС. Зачастую гражданство рассматривается как «привилегия и политическое благо, которое надо заслужить», а не как механизм уравнивания в правах<sup>1</sup>. Поэтому процесс вступления в новое гражданство сопряжен во многих странах с выполнением целого ряда условий. Только в Бельгии, Ирландии, Италии и Швеции для натурализации не требуется подтверждения знания государственного языка/языков. В других странах мигранты должны пройти тесты или интервью. В Дании, Франции, Германии, Нидерландах и Соединенном Королевстве необходимо также подтверждение знаний о принимающих обществах<sup>2</sup>. В связи с этим, как уже было указано ранее, только около 60% мигрантов из третьих стран, чья длительность легального пребывания в государствах их проживания позволяет осуществить натурализацию, получают новое гражданство. Сейчас процедура натурализации во многих странах облегчена для определенных групп иммигрантов (например, высококвалифицированных специалистов, супругов граждан и т. д.). Процессу такого облегчения способствовала в том числе и ратификация 12 государствами ЕС Европейской Конвенции о гражданстве<sup>3</sup>, принятие которой было инициировано Советом Европы.

---

<sup>1</sup> *Bevelander P., Spång M. From Aliens to Citizens: The Political Incorporation of Immigrants.* Bonn: IZA, 2014. P. 14.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 13.

<sup>3</sup> Европейская конвенция о гражданстве. Открыта к подписанию Советом Европы 06.11.1997. На 1 января 2020 г. Конвенция была ратифицирована и действовала в следующих государствах – членах ЕС: Австрии, Болгарии, Венгрии, Германии, Дании, Нидерландах, Румынии, Словакии, Финляндии, Чехии и Швеции. В Португалии Конвенция была ратифицирована в 2002 г., но на 1 января 2019 г. не действовала. Этот документ также предполагает создание консультативных органов для представления интересов иностранных граждан на местном уровне (ст. 5).

Поскольку предоставление избирательных прав, как и стимулирование натурализации, является не самой распространенной практикой учета мнений иммигрантов в странах – членах ЕС, то для нивелирования «дефицита демократии» зачастую используется создание как специальных структур, отвечающих за взаимодействие органов управления с иммигрантскими общинами, так и консультативных органов. К первым может быть отнесен институт уполномоченного по правам мигрантов, действовавший в Португалии (Верховный комиссар по делам иммиграции и этнических меньшинств, переименованный в Верховного комиссара по делам миграции в 2014 г.) и Финляндии (Уполномоченный по делам этнических меньшинств, с 2015 г. – Уполномоченный по борьбе с дискриминацией). В задачу уполномоченных изначально входило налаживание коммуникации между сообществами иммигрантов и властями. Таким образом, уполномоченный играл роль медиатора, при этом важным требованием к кандидатам на должность являлось отсутствие у него/нее миграционного бэкграунда<sup>1</sup>. В последние пять лет институт претерпел трансформацию в обеих странах. К консультативным органам могут быть отнесены в первую очередь специальные структуры при институтах управления, где иммигранты озвучивают свои позиции и нужды. Помимо этого, уже в 1980-х гг. существовала и практика включения иммигрантов в работу консультативных органов по регулированию различных сфер управления (городское развитие, образование и т. д.), в которых организации иммигрантов наряду с другими общественными группами представляли свое видение<sup>2</sup>.

Идея политического участия через консультирование обрела популярность в ряде стран Европы еще в 1960–1970-х гг. В то время она нашла свое воплощение преимущественно в создании специальных органов на местном уровне<sup>3</sup>. Однако постепенно такие структуры стали учреждаться на региональном и национальном уровнях. Например, в 1997 г. в столичном регионе Брюссель (Бельгия) был создан Объединенный комитет для консультаций между региональ-

---

<sup>1</sup> *Entzinger H.* Concluding Remarks and Trend for the Future // *Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies.* Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999 (b). P. 189.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Martiniello M.* The Limits of Consultative Politics for Migrants and Ethnic Immigrant Minorities // *Political and Social Participation Immigrants of through Consultative Bodies.* Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. P. 79.

ными институтами и сообществами иммигрантов, состоявший из 36 членов – 18 избранных региональных представителей и 18 представителей иммигрантских сообществ. В задачи Комитета входило вынесение заключений по проектам нормативных актов в целом ряде сфер, включая образование, занятость, жилье, окружающую среду, взаимодействие с органами правопорядка, изучение основ ислама, принятие и интеграцию беженцев и др.<sup>1</sup> Иллюстрацией консультативных структур на национальном уровне служили Совет иммигрантов как совещательный орган при правительстве Швеции, учрежденный в 1980 г., а также Национальный совет по делам иммигрантов, созданный в 1984 г. во Франции. Однако постепенно число таких органов стало снижаться. В 2017 г. консультативные структуры на местном и региональном уровне действовали в Германии, Греции, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Латвии, Люксембурге, Польше, Франции и Чехии<sup>2</sup>.

Созданные консультативные органы вызывали и критику со стороны экспертного сообщества. Так, отмечалось, что такой механизм не позволял достичь двух важных целей: углубления вовлеченности иммигрантов в процесс принятия решений в сферах, которые касались их напрямую, и содействия последующему наделению иммигрантов из третьих стран избирательным правом<sup>3</sup>. В связи с этим актуальным оставался (и по сей день остается) вопрос о создании таких механизмов, которые наделяли бы мигрантов из третьих стран полномочиями участия в процессе выработки политических решений. Другими словами, консультации не должны быть заменой избирательных прав, они должны их дополнять<sup>4</sup>.

Инициативы Европейского союза, направленные на вовлечение мигрантов из третьих стран в процесс выработки политических решений, смогли лишь частично решить эту проблему. Как было указано ранее, большинство этих инициатив привели к созданию новых площадок для диалога между иммигрантами и принимающими сообществами, а также повысили уровень информированности обеих сторон. В то же время доступ мигрантов из третьих стран к избира-

---

<sup>1</sup> *Ducoli B.* Joint Committee for Consultation between Regional Institutions and Immigrant Communities in the Brussels-Capital Region // Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. P. 127–130.

<sup>2</sup> *Bekaj A., Antara L.* Op. cit. P. 50.

<sup>3</sup> *Martiniello M.* Op. cit. P. 79.

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 81.



тельному процессу по-прежнему остается весьма ограниченным во многих государствах – членах ЕС.

Проблемным измерением долгое время оставалось и участие мигрантов из третьих стран в регулировании сферы труда. До 1970-х гг. эта группа населения казалась малозаметной частью индустриального общества, поскольку ее возможности влияния на трудовые отношения были ограничены. Трудовым мигрантам отводилась исключительно экономическая роль – работать и производить<sup>1</sup>. Однако постепенно трудовые мигранты стали присоединяться к требованиям социальной справедливости в рамках студенческих, феминистских и профсоюзных движений. Несмотря на то что профсоюзы и другие организации левого спектра включили иммигрантов в свою деятельность, дискриминация по этническому, религиозному и расовому признакам оставалась одной из характерных черт того времени. В профсоюзах доминировало снисходительное отношение к рабочим-иммигрантам, поскольку их зачастую считали выходцами из отсталых стран, занятых в аграрном производстве. Соответственно иммигранты должны были ассимилироваться и принять модели поведения в «цивилизованном», индустриальном обществе, отказавшись от традиций страны происхождения. Включение в профсоюзную деятельность означало следование классовой солидарности в принятии решений<sup>2</sup>. В то же время в некоторых странах, где трудовые мигранты составляли существенную часть населения, они получили возможность создавать собственные профсоюзы, например в Германии. Это привело к тому, что «традиционные» профессиональные организации были вынуждены учитывать позицию трудовых мигрантов, если были заинтересованы в формулировании консолидированных мнений и требований<sup>3</sup>.

Мигранты из третьих стран используют и другие способы участия в политике. Нередко они создают собственные ассоциации, а также взаимодействуют с общественными организациями разной

---

<sup>1</sup> *Martiniello M.* Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their Offspring in Europe // Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations. 1/05. Malmö: School of International Migration and Ethnic Relations Malmö University, 2005. P. 1.

<sup>2</sup> *Però D.* Inclusionary Rhetoric/Exclusionary Practices: Left-wing Politics and Migrants in Italy. London: Berghahn Books, 2007. P. 6–7.

<sup>3</sup> *Erpenbeck G.* Political and Social Participation of Immigrants in Germany // Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. P. 141.

направленности. В то же время, как отмечают исследователи, собственно иммигрантские организации обнаружить не так просто<sup>1</sup>. Многие из них имеют определенную направленность: поддержание этнической, культурной и религиозной идентичности, реализацию социальных и профессиональных запросов, спортивную активность и т. д. Поэтому к иммигрантским организациям относят те добровольные ассоциации, члены которых имеют миграционный бэкграунд. Среди таких ассоциаций особое место занимают диаспоральные или земляческие организации. Основной их задачей является поддержание связей с местом (городом, регионом или страной) происхождения<sup>2</sup>.

Иммигранты участвуют в лоббистской деятельности. Например, по подсчетам исследователей, в 2014 г. в странах – членах Европейского союза действовали 74 организации, созданные выходцами из стран Африки, которые занимались лоббизмом и публичной поддержкой (*lobbying and advocacy*)<sup>3</sup>. Однако и здесь существуют определенные препятствия. Во-первых, иммигрантские общины нередко имеют разные интересы и могут конкурировать друг с другом, как, например, еврейская и мусульманская общины Европы<sup>4</sup>. Они также не обязательно разделяют позиции друг друга по различным политическим вопросам: так, выходцы из Африки и стран Карибского бассейна активно поддерживают «мягкую» иммиграционную политику в Соединенном Королевстве, тогда как южноазиатские общины выступают за ее ужесточение даже больше, чем члены принимающего общества<sup>5</sup>. Во-вторых, общины не однородны по своему составу, поскольку внутри них может существовать разделение членов по странам происхождения, религиозным убеждениям, этнической принадлежности и т. д. Это приводит к сложности выработки консолидированной позиции.

Безусловно, несмотря на разнородность сообществ иммигрантов, во многом они преследуют схожие цели в вопросах борьбы за экономическое равенство, противодействия дискриминации, политиче-

---

<sup>1</sup> *Gsir S.* Civic Participation and Integration: A Country of Origin Perspective. INTERACT Research Report 2014/03. Florence: European University Institute, 2014. P. 5.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Aman M.* Diaspora Organisations as Strategic Agents of Development. The Haag: The African Diaspora Policy Centre, 2014. P. 35.

<sup>4</sup> *Radcliffe L.* A Muslim lobby at Whitehall? Examining the role of the Muslim minority in British foreign policy making // *Islam and Christian–Muslim Relations*. 2004. Vol. 15. No. 3. P. 365–386.

<sup>5</sup> *Heath A.F., Fisher S.D., Rosenblatt G., Sanders D., Sobolewska M.* The Political Integration of Ethnic Minorities in Britain. Oxford: Oxford University Press, 2013. P. 63.

ского представительства, равенства в культурных правах и др. Эти требования стимулируют кооперацию между организациями и общинами иммигрантов, подталкивают их к политической мобилизации. Эффективная политическая мобилизация и лоббирование требуют широкого круга участников и потому могут сопровождаться сотрудничеством не только с другими иммигрантами, но и с профсоюзами, неправительственными организациями и движениями.

Для мигрантов из третьих стран возможны и такие формы политического участия, как протесты и демонстрации. Примером здесь могут служить выступления курдов в нескольких европейских странах, спровоцированные арестом их лидера – А. Оджалана. В ноябре 1998 г. после того, как А. Оджалан был арестован в Италии, сотни курдов приехали в Рим, чтобы выразить ему свою поддержку. Вскоре массовые демонстрации прошли и в других итальянских городах, а также в Германии<sup>1</sup>. Другой иллюстрацией являются протесты с участием беженцев против депортации и упразднения постоянного вида на жительство для этой группы иммигрантов, прошедшие в 2016 г. в Стокгольме и еще в 14 городах Швеции<sup>2</sup>. Такие неконвенциональные формы политического участия, как беспорядки и неповиновение, хотя и встречаются в среде иммигрантов, но носят, скорее маргинальный характер<sup>3</sup>. Одним из ярких примеров здесь могут быть массовые беспорядки во Франции осенью 2005 г., в которые были вовлечены натурализованные мигранты и молодежь с миграционным бэкграундом.

К концу 1990-х гг. в государствах Европейского союза сложились три основные модели политического участия иммигрантов, разница между которыми заключается в признании (или отказе в признании) групповых прав. Как и в случае «старых» меньшинств, численно доминирующие этносы принимающих обществ могут рассматривать мигрантов как сообщества, имеющие собственные запросы, а могут, напротив, настаивать на приоритете прав личности. В связи с этим политическое участие мигрантов может быть описано в рамках одной из следующих моделей: «индивидуальных прав», «мультикультурной» или «корпоративной». Первая из них подразу-

---

<sup>1</sup> Ахмедов Т.А. Борьба лидера рабочей партии Курдистана А. Оджалана за свободу и политическую деятельность в конце 90-х гг. XX в. // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 426. С. 49.

<sup>2</sup> Bekaj A., Antara L. Op. cit. P. 64–65.

<sup>3</sup> Bevelander P., Spång M. Op. cit. P. 39.

мевают равный доступ для иммигрантов наряду с членами принимающих обществ к государственным институтам, рынку труда и образованию. Организации иммигрантов хотя и существуют, но не получают государственной поддержки, льгот и преференций, являясь реализацией индивидуальных прав на создание добровольных ассоциаций. Консультативные органы не имеют серьезных полномочий и служат площадкой для обмена мнениями, но не структурами, участвующими в выработке и принятии политических решений. Примером страны, наиболее близкой к такой модели, была и остается Франция<sup>1</sup>.

Мультикультурная модель также базируется на преобладании индивидуальных прав, но ее отличительной чертой является то, что сообщества мигрантов могут заявлять о своих культурных требованиях. Органы управления рассматривают иммигрантские сообщества как составную часть населения и удовлетворяют некоторые их запросы. Сами иммигранты могут использовать не только существующие консультативные органы и площадки для диалога, но и коллективные действия для озвучивания своих позиций. Такой модели во многом соответствует Соединенное Королевство<sup>2</sup>.

В основе корпоративной модели, напротив, заложено удовлетворение в первую очередь групповых прав. Государство осуществляет поддержку ассоциаций иммигрантов и создает структуры, которые служат не только для консультаций и налаживания диалога, но и для выработки предложений по изменению ситуации в социально-экономической и политической сферах. В этой модели иммигрантские сообщества включены в процесс принятия решений на локальном, региональном и национальном уровнях. В отличие от мультикультурной модели, которая предполагает выстраивание отношений между мигрантами и органами управления принимающих обществ «снизу вверх», здесь используется подход «сверху вниз». Другими словами, власти сами создают рамку взаимодействия, а не реагируют на запросы иммигрантских сообществ. В конце 1990-х гг. ближе всего к этой модели подошли Нидерланды<sup>3</sup>. Однако сейчас среди стран – членов ЕС нет ни одного государства, в котором политическое участие мигрантов из третьих стран соответствует корпоративной модели. Таким обра-

---

<sup>1</sup> *Entzinger H.* Op. cit., 1999 (a). P. 23.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 24.

зом, степень политической и социальной активности меньшинств во многом зависит не только от их мотивации, но и от структуры политических возможностей, предоставляемых принимающим обществом<sup>1</sup>.

Важно отметить, что политическое участие мигрантов из третьих стран не ограничивается их активностью в принимающих обществах. Существенная часть иммигрантов (преимущественно ненатурализованных) продолжает поддерживать связь с государствами происхождения и влиять на происходящие в них процессы. Так, они могут оказывать поддержку политическим режимам в собственных странах или, напротив, являться их активными критиками. Эмигранты спонсируют политические партии в государствах исхода, а также лоббируют интересы определенных политических сил в институтах принимающих обществ<sup>2</sup>. Примером здесь могут служить акции в поддержку Евромайдана, организованные выходцами из Украины в декабре 2013 г. во многих странах мира<sup>3</sup>. Наконец, немало мигрантов принимают участие в выборах в национальные органы управления государств, гражданами которых они являются. Новые технологии и средства коммуникации позволяют им поддерживать тесные отношения с общественными и политическими силами стран исхода. В свою очередь, властным институтам государств происхождения мигрантов становится сложно контролировать политическую деятельность соотечественников за рубежом, особенно если последние настроены оппозиционно<sup>4</sup>.

В связи с этим многие страны заинтересованы в том, чтобы оказывать влияние на политическую позицию своих граждан, проживающих за пределами родины. Дипломатические и иные государственные представительства организуют мероприятия, приуроченные к важным национальным праздникам, финансируют программы изучения и поддержки языка и культуры, а также проводят конференции зарубежных соотечественников. Некоторые государства создают средства массовой информации, ориентированные на эмигрант-

---

<sup>1</sup> *Koopmans R., Statham P.* Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: an Opportunity Structure Approach // *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives* / R. Koopmans, P. Staatham (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 13–56.

<sup>2</sup> *Zapato-Berrero R., Gabrieli L., Sánchez-Montijano E., Jaulin Th.* Op. cit. P. 19–20.

<sup>3</sup> *Rigoni A.* Democratic Participation for Migrant Diasporas. Report. Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons. Council of Europe. Parliamentary Assembly, 2013. P. 14.

<sup>4</sup> *Zapato-Berrero R., Gabrieli L., Sánchez-Montijano E., Jaulin Th.* Op. cit. P. 21.

скую аудиторию, с целью не только информирования о происходящих событиях, но и формирования/поддержания позитивного имиджа стран происхождения и их органов управления<sup>1</sup>.

Помимо этого, государства, собирая данные для выстраивания стратегий поддержания связей с отдельными эмигрантами и диаспорами, в том числе способствуют созданию и деятельности организаций соотечественников, учреждают специальные правительственные структуры для координации взаимодействия с ними. Основными целями, которые преследуют страны исхода, являются контроль над политической активностью диаспор и возможность лоббирования собственных интересов в государствах, где проживают зарубежные соотечественники<sup>2</sup>.

В научной литературе нет консенсуса относительно того, какой эффект оказывает политическое участие мигрантов в жизни государств происхождения на интеграцию в принимающие общества. В начале 2000-х гг. доминирующим являлось представление, что тесная связь со странами исхода препятствует интеграции<sup>3</sup>. Считалось, что поддержание мигрантами связи с государствами происхождения, как и политика этих стран в отношении зарубежных соотечественников, оказывает негативный эффект на интеграцию в принимающие общества. Так, во-первых, они порождают конфликты внутри той или иной общины иммигрантов, часть представителей которой поддерживают политические процессы в государстве происхождения, а другие, напротив, являются их критиками. Это приводит к разрушению солидарности и чрезмерной политизации создаваемых иммигрантами ассоциаций, отвлекая членов последних от процессов, происходящих в принимающих обществах. Во-вторых, в случае наличия противоречий (или даже конфликтов) между государствами исхода и пребывания мигрантам приходится делать выбор. Сильная политическая связь со страной происхождения может определять такой выбор и в некоторых случаях приводить к трагическим последствиям. Особенно активно этот вопрос обсуждался после 11 сентября 2001 г.<sup>4</sup>

Затем в центре внимания исследователей оказался вопрос о «двойной лояльности» – способности мигрантов найти баланс ме-

---

<sup>1</sup> Zapato-Berrero R., Gabrieli L., Sánchez-Montijano E., Jaulin Th. Op. cit. P. 9–10.

<sup>2</sup> Ibid. P. 11.

<sup>3</sup> Ibid. P. 6.

<sup>4</sup> Gsir S. Op. cit. P. 7.

жду интересами двух государств – исхода и пребывания. Сейчас все больше доказательств набирает точка зрения, что политическое участие в жизни страны происхождения стимулирует политическую активность в принимающем государстве<sup>1</sup>. Хотя страны происхождения зачастую проводят политику укрепления лояльности к ним со стороны соотечественников, проживающих за рубежом, это приводит к политической инкорпорации мигрантов, побуждает их к объединению и созданию собственных организаций. Другими словами, мигранты становятся политически активными, и их активность постепенно оказывается связанной не только с государством исхода, но и страной пребывания<sup>2</sup>. Эта позиция во многом согласуется с одним из направлений Европейской повестки по интеграции граждан третьих стран, а именно с формированием транснациональных связей и выстраиванием взаимовыгодных отношений между диаспорами и странами исхода.

### **Роль диаспор и стран происхождения в интеграции иммигрантов**

Взаимодействие мигрантов со странами происхождения и пребывания имеет огромное значение как для самих мигрантов, так и для отправляющих и принимающих обществ<sup>3</sup>. В результате глобализации такие отношения перешагнули через государственные границы и обусловили транснациональность миграционных потоков. Концепция транснациональности опирается на наличие многочисленных форм взаимодействия и коммуникации, связывающих людей и институты на межличностном, межгосударственном, межрегиональном и глобальном уровнях<sup>4</sup>.

Несомненно, существуют значительные различия между транснационализмом, инициированным государственными органами («сверху»), и самим обществом («снизу»). Колониальные империи прошлого и современные транснациональные корпорации могут служить примерами транснациональных объединений «сверху». Транснационализм «снизу» инициируется индивидами или группами людей, как, например, бирадари (братства) выходцев из Южной

---

<sup>1</sup> Zapato-Berrero R., Gabrieli L., Sánchez-Montijano E., Jaulin Th. Op. cit. P. 7–8.

<sup>2</sup> Gsir S. Op. cit. P. 8.

<sup>3</sup> Handbook of Population / D.L. Poston, M. Micklin (eds.). Springer: Kluwer Academic/Plenum Publisher, 2005.

<sup>4</sup> Vertovec S. Op. cit.

Азии в Европе, которые воспроизводят традиционные социальные структуры в стране пребывания и поддерживают связи со странами происхождения<sup>1</sup>. Зачастую эти два типа транснационализма сосуществуют и дополняют друг друга. Например, мигранты турецкого происхождения в Германии и Австрии самостоятельно создали свои общины в принимающих странах, но сейчас также пользуются поддержкой турецкого правительства<sup>2</sup>.

Транснационализм важен в контексте изучения взаимосвязей между странами происхождения и пребывания мигрантов, укрепившихся в результате активизации миграционных потоков. Поскольку общины иммигрантов оказываются одновременно вовлеченными в экономическую, политическую и социальную активность в нескольких странах, они становятся заинтересованными в обеспечении нормальных условий жизни и работы как в принимающем государстве, так и в стране происхождения их членов. В случае если представители определенной общности рассеяны по разным странам мира, как, например, курды, евреи, турки, цыгане и т. д., транснациональная деятельность может распространяться на все задействованные государства вне зависимости от места пребывания мигранта. В результате такие транснациональные общины стали во многом виртуальными явлениями. Они существуют и взаимодействуют, используя современные средства коммуникации, но не предполагают физической близости в пространстве, способствуя при этом изменению идентичности их участников, осознающих себя причастными к более чем одной группе, обществу и государству<sup>3</sup>.

В последние годы международные организации (Совет Европы, ООН) и Европейский союз стали уделять особое внимание роли общин иммигрантов в процессе интеграции. В современном политическом языке речь идет в первую очередь о диаспорах, что вносит определенную сложность в научный анализ. Как отмечают исследователи, само понятие «диаспора» является чрезвычайно размытым и многозначным<sup>4</sup>. Согласно одной из точек зрения, диаспоры возник-

---

<sup>1</sup> *Котин И.Ю.* Побег баньяна: Миграция населения из Индии и формирование «узлов» южноазиатской диаспоры. СПб.: Петербургское Востоковедение, 2003.

<sup>2</sup> *Davy U.* Integration of Immigrants in Germany: a Slowly Evolving Concept // *European Journal of Migration and Law*. 2005. Vol. 7. No. 2. P. 123–144.

<sup>3</sup> *Levitt P.* *The Transnational Villagers*. Berkeley: University of California Press, 2001.

<sup>4</sup> *Молодикова И.Н., Емельянова Л.Л., Лялина А.В.* Взаимодействие с диаспоральными организациями как ключ к успешной политике интеграции мигрантов в ЕС // *Балтийский регион*. 2018. Т. 10. № 3. С. 67.



ли как результат перемещения или вытеснения определенной группы людей при сохранении эмоциональной связи со страной происхождения, которая часто превращается в воображаемое пространство<sup>1</sup>. В связи с этим диаспорам свойственна консервация изначальных ценностных ориентиров и установок, что затрудняет интеграцию их членов в принимающие общества.

К началу XXI в. доминирующим было представление о диаспорах как транснациональных сообществах особого типа, для членов которых характерными являлись опыт миграции из страны происхождения, разделяемый миф о доме, сильное этническое самосознание, устойчивая связь друг с другом, а также надежда на возвращение на родину. Тракуемое таким образом понятие описывало и еврейскую общину, и сообщества трудовых мигрантов<sup>2</sup>. Проблема такого представления состоит в том, что оно базируется на «предвзятости укоренения» (*sedentary bias*), т. е. на идее, что люди «принадлежат» определенному месту и идентифицируют себя и других через эту принадлежность<sup>3</sup>.

В течение последних двух десятилетий смысловое наполнение термина «диаспора» претерпело определенные изменения. Так, им обозначают, например, группу мигрантов, интегрированную в принимающее общество, члены которой сохраняют взаимоотношения со страной происхождения и ее культурой. При этом речь идет не столько о символическом измерении культуры, сколько о прочных экономических и политических связях<sup>4</sup>. Во многом этот термин оказался «присвоен» мигрантами, вовлеченными в транснациональные связи с государством исхода<sup>5</sup>. Таким образом, в современных представлениях о диаспоре страна происхождения больше не является воображаемым пространством, с которым существует преимущественно эмоциональная связь. Напротив, она рассматривается как важная часть реальной жизни иммигрантов. Контакты с ней имеют многоплановый характер, включая экономическое, социальное и политическое взаимодействие.

Отношение к странам происхождения и диаспорам как важным акторам интеграции иммигрантов стало формироваться в государствах – членах ЕС не так давно. До этого обоюдный интерес к диаспорам со

<sup>1</sup> Anwar M. *The Myth of Return: Pakistanis in Britain*. London: Heinemann, 1979.

<sup>2</sup> Sinatti G., Horst C. *Migrants as Agents of Development. Diaspora Engagement Discourse and Practice in Europe // Ethnicities*. 2015. Vol. 15 (1). P. 135.

<sup>3</sup> Ibid. P. 141.

<sup>4</sup> Rigoni A. *Op. cit.* P. 5.

<sup>5</sup> Sinatti G., Horst C. *Op. cit.* P. 136.

стороны стран исхода и приема был связан преимущественно с концепцией развития. В основе этой концепции, с одной стороны, лежит представление о том, что добровольная миграция людей обусловлена недостаточным уровнем развития их собственных государств. Соответственно, если уровень развития стран исхода и приема будет сопоставимым, то мигранты вернутся в свои государства<sup>1</sup>. Поэтому в некоторых странах Европы уже достаточно давно существовали программы содействия развитию государств происхождения. Например, во Франции в 1970-х гг. использовался подход «со-развития» (*co-développement*), целью которого являлось создание благоприятных условий в странах исхода для возвращения в них мигрантов, проживавших в этом европейском государстве<sup>2</sup>. Таким образом, со стороны принимающих обществ интерес к концепции развития был обусловлен восприятием иммигрантов как временного явления.

С другой стороны, страны исхода, также заинтересованные в собственном развитии, зачастую рассматривают диаспоры как важный ресурс для этого<sup>3</sup>. Поддержку такому представлению обеспечивают в том числе объемы денежных переводов эмигрантов. Например, 30-миллионная диаспора выходцев с африканского континента ежегодно отправляет в страны своего происхождения около 40 млрд евро<sup>4</sup>. Нередки случаи оказания помощи со стороны диаспор своим государствам происхождения в экстремальных ситуациях. Так, в мае 2014 г. выходцы из Сербии оказали существенную финансовую помощь стране исхода для ликвидации последствий разрушительного наводнения<sup>5</sup>. В целом, вовлечение диаспор в развитие государств происхождения очерчивается тремя измерениями: (1) человеческим капиталом<sup>6</sup>, (2) дополнительным иностранным доходом и (3) возможными инвестициями<sup>7</sup>. Следовательно, со стороны стран исхода очевидна заинтересованность в диаспорах как одном из агентов развития.

---

<sup>1</sup> Sinatti G., Horst C. Op. cit. P. 145–147.

<sup>2</sup> Ibid. P. 138.

<sup>3</sup> Ibid. P. 135.

<sup>4</sup> Aman M. Op. cit. P. 4.

<sup>5</sup> Rigoni A. Op. cit. P. 14.

<sup>6</sup> Рассмотрение соотечественников за рубежом как источника человеческих ресурсов характерно и для современной России. Однако в отличие от стран Европы, подавляющее большинство тех, кого в РФ причисляют к этой категории, не являются мигрантами. Это люди, оказавшиеся жителями других государств в результате распада СССР, а также их потомки. Подробнее об этом см. в главе 3.1.

<sup>7</sup> Weinar A. Emigration Policies in Contemporary Europe. CARIN-East Research Report 2014/01. Florence, 2014. P. 5.

Концепция развития критикуется за то, что она также базируется на «предвзятости укоренения»<sup>1</sup>. Более того, на первый взгляд она не предполагает интеграцию членов диаспор в принимающие общества. Так, с позиции стран приема она должна обеспечить возвращение мигрантов на родину. Однако, как было отмечено ранее, органы управления Европейским союзом признали, что рассмотрение иммиграции как временного явления является ошибочным. Для государств исхода важными являются и возможная реэмиграция, и вовлеченность соотечественников, проживающих за рубежом, в жизнь стран происхождения. В то же время хорошая интеграция иммигрантов на рынке труда в принимающих государствах не противоречит интересам государств исхода, напротив, она им отвечает, поскольку ведет к увеличению ресурсов, которые потенциально могут быть вложены в их развитие.

Рассмотрение интеграции как трехстороннего процесса, в который в качестве основных акторов вовлечены сами мигранты, государства исхода и приема, является новым подходом, находящимся в стадии становления. Многие страны, имеющие многочисленные диаспоры, перешли от контроля над членами последних к оказанию поддержки их экономической, а также – в некоторых аспектах – социальной и политической интеграции<sup>2</sup>. Одним из наглядных примеров такой трансформации является изменение политики Марокко в отношении своих соотечественников за рубежом<sup>3</sup>. Так, до первой половины 1990-х гг. руководство Марокко активно препятствовало интеграции и развитию политического участия эмигрантов, опасаясь, что оппозиционно настроенные к политическому режиму выходцы из этой страны станут влиять на ситуацию в государстве происхождения. Через сеть государственных и лояльных режиму институтов (посольств, консульств, мечетей и подконтрольных правительству организаций) оно активно препятствовало включению эмигрантов в профсоюзную и партийную деятельность. Однако в течение последних лет Марокко выстроило эффективную стратегию вовлечения своих европейских диаспор, которая базируется, с одной стороны, на интеграции эмигрантов

---

<sup>1</sup> Sinatti G., Horst C. Op. cit. P. 147.

<sup>2</sup> Weinar A., Desiderio M.V. Supporting Immigrant Integration in Europe? Developing the Governance for Diaspora Engagement. Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2014. P. 17.

<sup>3</sup> Марокко наряду с Турцией является государством, имеющим наиболее крупные диаспоры в странах – членах Европейского союза.

в принимающие общества, а с другой стороны, на формировании у них лояльности в отношении страны происхождения<sup>1</sup>.

Основными механизмами участия государств исхода в интеграции их эмигрантов являются двусторонние договоры со странами приема, а также переговоры в рамках международных форумов. Посредством билатеральных договоренностей государства происхождения, как правило, способствуют интеграции своих эмигрантов на рынке труда. Такой механизм используется также для создания благоприятных условий в сфере социального обеспечения<sup>2</sup>. В редких случаях посредством двусторонних договоров решается и вопрос с натурализацией – предоставлением двойного или второго гражданства<sup>3</sup>. Многостороннее взаимодействие, в котором принимают участие страны исхода, приема, а также диаспоральные организации, осуществляется на международных переговорных площадках, например, в рамках Глобального форума по миграции и развитию (ООН), а также Совместной инициативы в области миграции и развития Европейской комиссии и Организации Объединенных Наций<sup>4</sup>.

Участие государств происхождения и самих диаспор в интеграции имеет на настоящий момент и ряд сложностей. Во-первых, использование практики двусторонних договоренностей как одного из основных механизмов означает, что этот процесс сильно централизован, а также по своей сути является межгосударственным. В связи с этим такие важные участники интеграции, как региональные и местные органы управления и общественные организации и инициативы, оказываются практически из него исключенными<sup>5</sup>. Во-вторых, содействие социокультурной интеграции иммигрантов является той областью, где интересы стран исхода и приема заведомо являются разнонаправленными. Так, государства происхождения заинтересованы в поддержке собственных культур и языков за рубежом, что позволяет им в том числе сохранять связь со своими диаспорами. Напротив, страны пребывания мигрантов рассматривают овладение иммигрантами языками принимающих обществ как важную часть их социальной, культурной и политической интеграции. В то же время подготовка к миграции, которая включает в себя не только подго-

---

<sup>1</sup> Weinar A., Desiderio M.V. Op. cit. P. 18–19.

<sup>2</sup> Ibid. P. 28–29.

<sup>3</sup> Ibid. P. 33.

<sup>4</sup> Ibid. P. 31.

<sup>5</sup> Ibid. P. 32.

товку к будущей трудовой деятельности (например, повышение и признание квалификации, овладение востребованными специальностями), но и получение знаний о принимающих обществах и изучение их языков, заявлена в качестве одного из приоритетов интеграции иммигрантов в государствах – членах ЕС.

Важно подчеркнуть, что диаспоры являются партнерами стран исхода и приема в вопросах интеграции и активными акторами в выстраивании диалога между принимающими обществами и иммигрантами. Помимо этого, они выступают в качестве лоббистов на рынке труда и в социальной сфере, поддерживают предпринимательскую деятельность своих членов, оказывают содействие наиболее уязвимым группам, а также отстаивают права мигрантов<sup>1</sup>. Другими словами, они не просто служат ресурсом для государств происхождения и «контактным лицом» для органов управления стран пребывания, но являются важным игроком в интеграции мигрантов из третьих стран.

Таким образом, интеграция иммигрантов в государствах – членах Европейского союза – это многовекторный и многоакторный процесс. Она включает в себя интеграцию в экономической, социальной, культурной и политической сферах. В этот процесс сейчас вовлечены страны исхода мигрантов (преимущественно в лице центральных органов управления), государства приема (от органов власти национального, регионального и местного уровней до общественных организаций и инициатив), сами мигранты, их организации и диаспоры, а также наднациональные (ЕС) и международные (Совет Европы, ООН) структуры. В то же время интеграция иммигрантов протекает неравномерно. Так, в некоторых сферах (в первую очередь в экономической) уже достигнут значимый прогресс, в других областях (культура и политика) пока в целом существуют скромные достижения. К тому же, являясь прерогативой стран-членов, степень развитости политики по интеграции иммигрантов сильно различается в государствах ЕС. Некоторые из них демонстрируют относительно высокий уровень адаптации собственного законодательства к интеграционным задачам. В других, напротив, существуют нормативные препоны для успешной интеграции иммигрантов.

---

<sup>1</sup> Молодикова И.Н., Емельянова Л.Л., Лялина А.В. Указ. соч. С. 67.

## **Сведения об авторах учебного пособия «Национальная и миграционная политика России и государств Европейского союза»**

**Ноженко Мария Владимировна** – кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории прикладного политического анализа, доцент кафедры сравнительных политических исследований факультета международных отношений и политических исследований Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

**Юматов Константин Владимирович** – кандидат исторических наук, доцент кафедры всеобщей истории и международных отношений института истории и международных отношений Кемеровского государственного университета, и.о. заведующего кафедрой международного права юридического института КемГУ.

**Колпинская Екатерина Глебовна** – кандидат исторических наук, доктор философии по британской политике и преподаватель факультета политологии и международных отношений Университета Эксетера (Великобритания).

**Корнеев Олег Владимирович** – кандидат исторических наук, доцент Департамента прикладной политологии Санкт-Петербургской школы социальных наук и востоковедения Санкт-Петербургского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

**Погорельская Анастасия Михайловна** – кандидат исторических наук, доцент кафедры мировой политики факультета исторических и политических наук Национального исследовательского Томского государственного университета.

**Прохорова Анна Валерьевна** – магистр социологии (специальность «Демография»), с 2010-го по 2015 г. координатор сети МИРПАЛ Всемирного банка в России.

## Оглавление

<b>Предисловие редактора</b> .....	3
<b>Введение. Категориальный аппарат национальной и миграционной политики</b> .....	5
Национальная политика.....	7
Этнические общности/группы .....	11
Нации и народы.....	21
Коренные народы.....	29
Национальные/этнические меньшинства.....	36
Автономия.....	47
Итоговые замечания.....	56
<b>Часть 1. Национальная политика в государствах Европы</b> .....	60
<b>Глава 1.1. Модели управления этническим многообразием и международные механизмы защиты меньшинств в Европе</b> .....	62
Политизация этнической неоднородности: демократические модели управления многосоставными обществами.....	64
Формирование механизмов защиты меньшинств в Европе.....	107
Деятельность европейских международных и наднациональных институтов в сфере защиты меньшинств .....	148
<b>Глава 1.2. Национальная политика в России</b> .....	173
Имперская политика в отношении «иностранцев».....	174
Национальная политика советского периода.....	182
Национальная политика в постсоветской России.....	217
Представления о национальных меньшинствах в России .....	246
Выполнение Россией международных обязательств в сфере защиты национальных меньшинств .....	251
Приложение. Трансформация органов исполнительной власти РФ, отвечающих за национальную политику.....	264
<b>Часть 2. Сепаратизм в государствах Европы</b> .....	265
<b>Глава 2.1. Сепаратизм на европейском континенте</b> .....	267
Понятие сепаратизма .....	267
Право народов (наций) на самоопределение .....	273
Причины возникновения сепаратизма.....	282
Типы сепаратизма в современной Европе .....	292
Примеры сепаратистских проектов .....	299
<b>Глава 2.2. Проблема сепаратизма и поиски ее решения в Российской Федерации</b> .....	347
Сепаратистские проекты на Северном Кавказе: имперский и советский периоды .....	348
Причины возникновения чеченского сепаратизма: 1990–1992 гг. ....	364

Становление сепаратистского движения в Чечне: 1990–1992 гг. ....	369
Первая чеченская военная кампания: 1994–1996 гг. ....	373
Первая чеченская кампания и Хасавюртовские соглашения в контексте европейской безопасности и прав человека .....	379
Чеченская Республика Ичкерия после Хасавюртовских соглашений .....	382
Контртеррористическая операция на Северном Кавказе .....	388
Сепаратистские проекты на Северном Кавказе в XXI в. ....	396
Чеченский вопрос во внешней политике Российской Федерации .....	399
<b>Часть 3. Миграционная и интеграционная политика в России и Европейском союзе .....</b>	<b>404</b>
<b>Глава 3.1. Миграционная политика России .....</b>	<b>406</b>
Миграция и миграционная политика в Российской империи и СССР .....	407
Миграционные потоки в постсоветской России .....	414
Миграционная политика в постсоветской России .....	426
Российская политика в отношении соотечественников за рубежом .....	447
Интеграционная (адаптационная) политика и ксенофобия в России .....	455
Особенности российской миграционной политики .....	463
<b>Глава 3.2. Общая иммиграционная политика Европейского союза .....</b>	<b>466</b>
Генезис двух параллельных миграционных режимов в ЕС .....	468
Формирование общей иммиграционной политики ЕС .....	474
Свободное передвижение: идея и практика мобильности граждан ЕС .....	476
Тенденции развития общей иммиграционной политики ЕС .....	479
Институциональное оформление общей иммиграционной политики ЕС ..	484
Регулирование внешней трудовой иммиграции в ЕС .....	487
Противодействие нелегальной иммиграции в ЕС .....	491
Иммиграционная политика ЕС во время и после «кризиса» 2015 г. ....	493
<b>Глава 3.3. Политика в отношении иммигрантов из третьих стран в государствах – членах Европейского союза .....</b>	<b>500</b>
Специфика иммиграционных потоков из третьих стран в ЕС .....	501
Государственные стратегии в отношении иммигрантов .....	508
Роль Европейского союза в формировании курсов интеграционной политики на национальном уровне .....	542
Актуальная ситуация с интеграцией мигрантов из третьих стран в государствах ЕС .....	555
Политическое участие мигрантов из третьих стран .....	562
Роль диаспор и стран происхождения в интеграции иммигрантов .....	575



*Учебное издание*

Мария Владимировна НОЖЕНКО  
Константин Владимирович ЮМАТОВ  
Екатерина Глебовна КОЛПИНСКАЯ  
Олег Владимирович КОРНЕЕВ  
Анастасия Михайловна ПОГОРЕЛЬСКАЯ  
Анна Валерьевна ПРОХОРОВА

Национальная и миграционная  
политика России и государств  
Европейского союза

*Учебное пособие*

Редактор В.С. Сумарокова  
Компьютерная верстка Т.В. Дьяковой

---

Подписано в печать 25.11.2020 г.

Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.  
Печ. л. 36,5; усл. печ. л. 34,0; уч.-изд. л. 35,4. Тираж 500. Заказ 484.

---

ООО «Издательство ТГУ», 634029, г. Томск, ул. Никитина, 4  
ООО «Интегральный переплет», 634040, г. Томск, ул. Высоцкого, 28, стр. 1