

АЛЕКСАНДР ОСИПОВ
ИЛЬЯ НИКИФОРОВ

НАЦИОНАЛЬНО- КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ

**ИДЕЯ И РЕАЛИЗАЦИЯ
ЭСТОНСКИЙ ОПЫТ**

ТАЛЛИН, 2008

Александр Осипов, Илья Никифоров

НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ

Идея и реализация

Эстонский опыт

Составитель: Вадим Полещук

Корректор: Светлана Иванова

При оформлении обложки использована репродукция с картины
Николая Рериха «И мы открываем врата» (из серии «Санкта»), 1922 г.

ISBN 978-9985-9542-9-4

© Центр информации по правам человека, авторы, 2008



Центр информации по правам человека

Inimõiguste Teabekeksus / LICHR

Nunne 2, 10133 TALLINN

Estonia

Тел.: + 372 64 64 270

Факс: + 64 64 272

E-mail: centre@lichr.ee

Интернет: <http://www.lichr.ee>

СОДЕРЖАНИЕ

Илья Никифоров ПРЕДИСЛОВИЕ	4
Александр Осипов НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ: ИДЕЯ И РЕАЛИЗАЦИЯ.	7
Илья Никифоров НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ В ЭСТОНИИ: ПОВТОРЕНИЕ ПРОЙДЕННОГО	43
БИБЛИОГРАФИЯ	56
ПРИЛОЖЕНИЕ Национально-культурная автономия в Эстонии: отрывки из документов международных мониторинговых структур.	63

Илья НИКИФОРОВ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Восемнадцать лет назад автору довелось участвовать в одном социологическом опросе, в ходе которого респондентам задавались самые различные вопросы об их предпочтениях в политической и общественной жизни. Один из вопросов звучал: «Как известно, культурная автономия способствует сохранению и развитию языка и культуры национальных меньшинств. Поддерживаете ли вы принятие Закона о культурной автономии?» Были предложены два варианта ответов: «Да» и «Нет». Прошли годы, но и по сей день идущие в Эстонии дискуссии вокруг института культурной автономии сводятся к спору о том, хороша ли она или плоха для того или иного национального меньшинства. Вопрос «что было раньше – курица или яйцо?» не возникает. Гораздо важнее на поверку оказывается выяснить, а хороши ли они на вкус. Даже детальные и скрупулезные исторические описания, имеющиеся в современной эстонской научной литературе, пронизаны ценностным отношением и к делам минувшим, и к проблемам сегодняшнего дня. Как и в начале 1990-х гг. словосочетание «культурная автономия» – скорее маркер для социальной позиции и побудительный мотив для рефлексии этой позиции, нежели объект изучения и беспристрастного осмысления.

Работа Александра Осипова «Национально-культурная автономия: идея и реализация», открывающая данное издание, является продолжением фундаментального исследования, вышедшего в Санкт-Петербурге в 2004 г.¹

Автор сумел методологически разделить идеи и институты, смыслы и речевые клише, избавиться от интеллектуального соблазна самоочевидности и, таким образом, поднять в предлагаемой работе такие проблемы и вопросы, которые просто не придут в голову человеку, вовлеченному в исследуемый процесс. В работе представлен и осмыслен богатейший опыт существования такого социального феномена, как культурная автономия и, что самое главное, множественность, а подчас и несоизмеримость смыслов этого явления. Опыт Эстонии в этом калейдоскопе явлений оказывается одним из возможных – но далеко не самых причудливых – реализаций лозунга культурной автономии.

Предваряя работу Александра Осипова, хотелось бы особо обратить внимание читателя на множественность смыслов, вкладываемых в термин «культурная автономия». Методологически автор разделяет типологию исследуемого объекта и его «многоосмысленность». Действительно, слова «культурная автономия» употребляются как некий общий либеральный, демократический принцип, описывающий положение в обществе лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, безотносительно того, используется в законодательстве этот термин или нет. В этом смысле можно сказать, что в соседней Финляндии «культурная автономия» шведов имеет более чем вековую историю. Можно говорить о «культурной автономии» поляков в Литве или азербайджанцев в Москве.

1 Осипов А.Г. Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты. СПб: ЦНСИ, 2004.

Второй смысл, вкладываемый в термин «культурная автономия», связан с особой формой организации на этнической основе. Своего рода самоуправляемые этнические корпорации – явление довольно распространенное, но юридическое их закрепление, признание государством, а через юридическое оформление и плотный контроль, явление довольно редкое. Подобного рода организация описана в эстонском Законе культурной автономии национального меньшинства.

Третий смысл «культурной автономии» – это право лица «принадлежать к национальному меньшинству» в тех рамках, смыслах, нормах и традициях, которые задает общество в целом, создавая ту систему бесчисленных социальных связей, которые и делают кого-то русским или эстонцем, поляком или литовцем. Так вот порой культурная автономия – это наличие права издавать книгу на своем родном языке, получать соответствующее образование, ходить в церковь, синагогу или мечеть и добиваться гарантии этих прав со стороны публичных властей.

Все три смысла культурной автономии – отнюдь не результат рефлексии. Они возникают в социальной практике, постоянно тасуются, присутствуя в риторике власти, и помогают создавать сначала лишь артикулированный социальный мир со всей его иерархией, структурой и динамикой связей, а затем становятся вешками, указателями в общественном действии.

Привычное для читателя в Эстонии представление о культурной автономии национального меньшинства оказывается лишь одним из многочисленных социальных, культурных и политических явлений, к которым прилагается термин «культурная автономия». Иногда понятие это даже не вербализуется, не называется и, более того, подчас выступает элементом совсем иного класса социальных объектов и действий.

Автор скрупулезно подвергает анализу практику применения, а также проявления культурной автономии во всех трех смыслах в самых разных странах. Естественно, значительное место уделено анализу закона о культурной автономии в России. Интерес для читателя представит краткий, но содержательный анализ проявления общего принципа культурной автономии в Эстонии и Германии.

Смысловое многообразие понятия «культурная автономия» и современный системный подход к изучению общества позволяют автору провести объективный анализ, а читателя подвести к мысли, что в социуме невозможно выделить и «повертеть в руках» некий отдельный объект исследования – «национальную культурную автономию». Последняя оказывается лишь характеристикой общества в целом, способом выделения и фиксации ролей, которые играют люди, порождая в ходе социального действия и само общество, и составляющие его группы. Даже разговоры о культурной автономии, порождение виртуальных словесных конструкций становятся неотъемлемой частью социального действия и проявляют на лингвистическом уровне всю совокупность социальных связей: иерархии, власти, стратификации, конфликтов и т. д.

Читателю в Эстонии, возможно, особенно интересно будет обратить внимание на те смыслы понятия «культурная автономия», которые до сего дня мало обсуждались в рамках местного политического дискурса. Ведь культурная автономия для эстонского политика и общественного деятеля – это прежде всего особая организация, которая приобретает права и создает возможности (в настоящем издании данный вопрос рассмотрен в нашей статье «Национально-культурная автономия в Эстонии: повторение пройденного»).

До сего дня не слишком много внимания в странах Балтии уделялось культурной автономии как общему принципу политики. Именно наличие и степень развитости этого

принципа – как в риторике, так и в действии – задает границы и ставит пределы для прав и возможностей культурной автономии как общественной организации. И самое главное, накладывает обязательства на общество в целом, в том числе на институты публичной власти. Не менее интересными окажутся соображения и факты, приводимые Александром Осиповым, которые с известной долей абстракции можно и нужно отнести к культурной автономии как персональному праву.

Хотелось бы обратить внимание читателя и на тот аспект культурной автономии, который во всех ее трех смыслах полностью отсутствует в Эстонии. Достаточно часто, но не в Эстонии, культурная автономия, как бы организационно она ни оформлялась, выступает в роли института представительства меньшинств, органа, призванного играть консультационную роль, обеспечивать обратную связь власти и национальных меньшинств, хотя бы в лице, как их называет Осипов, «этнических активистов». А ведь это – важная функция не просто в политическом дискурсе, но и в деле обеспечения социальной стабильности и общественной безопасности, наконец.

Следуя логике и соглашаясь с аргументами Александра Осипова, можно сразу сказать, что любая национальная культурная автономия в наших сегодняшних условиях, при нашем историческом опыте и теоретическом багаже была, есть и будет одной из многочисленных общественных организаций, посредством которых активисты национально-культурных сообществ, при помощи государства, получают в свое распоряжение властные ресурсы. Образование национальных меньшинств, развитие их языка, создание и поддержание культурных институций, таким образом, становятся прежде всего местом, поприщем, где эти скромные властные ресурсы могут быть применены, а национально-культурные активисты способны показать себя.

Посмотрев на себя, на свое общество объективно и как бы со стороны, мы приобретаем явные и неявные знания и делаем эти знания неотъемлемой частью нашего социального действия (все это необходимая составляющая социального анализа и рефлексии). Следовательно, мы тут же изменяем объект исследования, тут же становимся другими. Правила игры изменились, изменилась и сама игра. Предложенный анализ феномена культурной автономии изменит политический дискурс в Эстонии уже потому, что бытующие представления о том, что является культурной автономией, – неотъемлемая часть этого дискурса.

НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ: ИДЕЯ И РЕАЛИЗАЦИЯ

Расовые, этнические, культурные, языковые и т. п. различия в разных странах конструируются, обозначаются, описываются, признаются в качестве проблем по-разному, с участием разных действующих лиц, в разных формах и разными способами. Общей же тенденцией является то, что современные общества в последние десятилетия становятся все более чувствительными к этнической и тому подобной неоднородности. Важная составная часть дискуссий о роли этих различий в обществе – обсуждение того, каким образом происходит или должно происходить их упорядочение. На повестку дня выходит то, что в СССР называлось «национальной политикой» и что многие современные эксперты обозначают как «управление многообразием».

По ряду давно и подробно обсуждаемых причин организация этнических различий посредством проведения территориальных границ не может решить все возникающие теоретические и практические проблемы. Как следствие появляются различные способы описания и упорядочения этнической, культурной, языковой и т. п. мозаики вне отсылок к территории. Эти способы, связанные с концептами культурного плюрализма, защиты меньшинств, демократии согласия, разнообразны по масштабу задач, которые они призваны решать, и могут быть вполне совместимыми друг с другом.

Национально-культурную автономию тоже можно рассматривать как один из подходов к организации этнического многообразия.

На протяжении последних ста лет в ряде стран и в некоторых экспертных сообществах находит применение идея нетерриториальной автономии на этнической основе, при этом используется ряд сходных терминов: «национально-культурная автономия», «персональная автономия», «культурная автономия», «экстерриториальная автономия». В России выражение «национально-культурная автономия» (НКА) стало одним из ключевых понятий, используемых в дебатах по этнической тематике. Поскольку понятие НКА хорошо узнаваемо в бывшем СССР и вообще в Восточной Европе, ниже этот термин используется как основной.

Почти всегда очень сложно определить, какой смысл вкладывается в понятие «национально-культурная автономия» и в сходные выражения. Что такое НКА? Это принцип внутренней политики государства? Это принцип организации каких-либо структур? Это чье-либо субъективное право? Это организационно-правовая форма юридических лиц? В общем, не вдаваясь в подробности, отмечу, что НКА понимается во всех трех значениях (принципа, права и структуры), причем далеко не всегда между ними проводится четкое различие. Возникает и более сложная проблема – появление у фигур речи, включающих слова «автономия», «культурная» и «национальная», дополнительных, нечетко артикулированных значений или оттенков значений, не всегда понимаемых самим говорящим или пишущим.

Основными при рассмотрении проблематики оказываются следующие вопросы.

При каких обстоятельствах появляется и как интерпретируется на практике понятие «национально-культурная автономия» или его аналоги? Автономия *чего* имеется в виду? Каковы ее организационные формы? Какая практическая деятельность осуществляется в этих рамках? Какие интересы конструируются и артикулируются в связке с понятием нетерриториальной автономии и каким образом?

С другой стороны, для описания каких институтов и решений может быть использовано понятие НКА? Каковы основания называть те или иные формы *автономией*? Какие практические перспективы и возможности открываются при использовании этих форм и решений?

Ответы могут достаточно четко отразить основные черты публичного дискурса и публичной политики, относящихся к так называемым этническим проблемам.

Терминология

Многозначность категорий «национальная», «культурная», «экстерриториальная», «автономия», «самоуправление» обуславливает смысловую размытость всех словесных построений с их участием.

Понятие «автономия» используется в разных дисциплинах, а различия между ними весьма существенны. Но в целом многочисленные определения автономии сводятся к следующему – автономия означает определенную степень самостоятельности какого-либо субъекта общественных отношений, т. е. его свободы воли и действия. Важный нюанс заключается в том, что автономия, как правило, понимается в значении **относительной** самостоятельности, т. е. самостоятельности части по отношению к целому.

В узком и традиционном понимании термин «автономия» относится к области публичного права и означает самостоятельность каких-либо институтов государственного и муниципального сектора или территориальных единиц в реализации каких-либо властных и управленческих функций. «Автономия (гр. *autonomia* – самоуправление, букв. самозаконие; от *autos* – сам и *nomos* – закон) – в широком смысле определенная степень самостоятельности каких-либо органов, организаций, территориальных и иных общностей в вопросах их жизнедеятельности. [...] По субъекту делится на два типа: А. учреждений и А. общностей. [...] А. общностей может быть территориальной и экстерриториальной»¹. Поэтому слово «автономная» в широком значении можно при желании приложить к очень многим и очень разным структурам, поскольку полностью несамостоятельных организаций и учреждений не бывает, а «общности» или «сообщества» представляют собой очень разные феномены.

Понятие «самоуправление» используется в значениях, тождественных или близких к понятию «автономия», означает реализацию автономного состояния². Понятие «самоуправление» может также прикладываться к разным субъектам общественных отношений, но поскольку оно означает решение самоуправляющейся единицей только **внутренних** вопросов, это предполагает наличие таковых вопросов, а значит, и определенный уро-

1 Юридический энциклопедический словарь. – 3-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2003. С. 3.

2 The Blackwell Encyclopaedia of Political Science./Ed. by V. Bogdanor. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers, 1991. P. 560-561; Eide A., Greni V., Lundberg M. Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order // Autonomy: Applications and Implications/Ed. by M. Suksi. The Hague; Boston: Kluwer Law International, 1998. P. 251.

вень сложности системы связей внутри этой единицы. Соответственно, чаще всего понятие используется в отношении коллективных образований.

Под «национальным» в пределах, по крайней мере, бывшего СССР понимается преимущественно этническое, а в рассматриваемом контексте – только этническое. В социальных науках и в общественной практике нет согласия относительно того, какие феномены следует обозначать понятием «этническое» и как понимать природу этнического. В общем плане термин «этническое» и его производные (в том числе «этничность») обозначают способ упорядочения социального пространства – социальные категоризации, основанные на признаках языка, культуры, страны происхождения и т. п. А далее в эту общую рамку укладывается множество различных, нередко взаимоисключающих академических и практических подходов.

Определение «культурная» должно пониматься как указание на сферу деятельности или /и полномочий и, соответственно, на ее границы. В связи с тем, что понятие «культура» имеет широкое значение, в данном контексте оно может охватывать сферы образования и использования языка. Но можно выделить и еще один смысловой слой: использование предиката «культурная» служит указанием на то, что описываемые институты исключены из сферы политики. Сочетание «национально-культурная» может указывать на признание «этнической культуры» как специфического культурного комплекса, являющегося атрибутом определенной группы.

Определение «персональная» («национально-персональная») применительно к «автономии» в литературе нередко используется как синоним слова «национально-культурная»³. Но в принципе значение этих понятий совершенно различно. Выражение «персональная автономия» может иметь два значения. Во-первых, оно может подчеркивать (в традиции, восходящей к Иммануилу Канту) самостоятельность и свободу воли индивида, в данном контексте – в выборе и проявлении этнических и культурных аспектов индивидуальной идентичности. Но такие интерпретации «персональной автономии» в интересующей нас связи встречаются крайне редко. Во-вторых, выражение может обозначать, что связь лица с автономным институтом является непосредственной, что она не носит анонимно-обезличенного характера и что предполагается фиксированное членство или индивидуальное участие в иной форме. Сочетание «национально-персональная автономия» содержит в скрытой форме еще и указание на этнический или сходный критерий членства или участия.

Слово «экстерриториальная» выглядит как излишне сильный термин. Традиционно «экстерриториальность» обозначает отсутствие связи кого-либо или чего-либо с определенной территорией или территориальной юрисдикцией. Например: «экстерриториальность [...] – юридический статус физических или юридических лиц, учреждений или объектов, изъятых из-под действия местного законодательства...»⁴ В данном же случае цель использования этого понятия заключается только в том, чтобы показать, что такие-то и такие-то институты не являются административно-территориальными единицами, созданными по этническому признаку. С другой стороны, любого типа организации в большинстве своем действуют в каких-то пространственных рамках: они могут быть местными, региональными, национальными, международными. Если организация пользует

3 См. напр. Львова Э.Л., Нам И.В., Наумова Н.И. Национально-персональная автономия: идея и воплощение // Политические исследования. 1993. № 2. С. 129-135.

4 Юридический энциклопедический словарь. С. 442

ется публичным, в первую очередь государственным финансированием, она имеет отношения с каким-то бюджетом или внебюджетным фондом, который может находиться в ведении властей какой-либо территориальной единицы. Таким образом, риторический отрыв НКА (как бы таковую ни определять) от территории представляется несколько поспешным. Разумнее было бы говорить мягче – о «нетерриториальной автономии».

Методология

Необходимы три методологических замечания.

Всегда важно проводить различие между категориями практики, используемыми людьми в их обыденной деятельности, и категориями анализа, необходимыми для описания этой деятельности внешним наблюдателем⁵. В рассматриваемой области возможны две разные, хотя и переплетающиеся друг с другом линии изложения. Первая – идеи, связанные с понятием «национально-культурной автономия» (НКА), попытки их воплощения на практике и публичные дебаты по этим поводам. Вторая – созданные по этническому или какому-либо сходному основанию, включенные в систему публичного управления или распределения ресурсов самоуправляемые институты, не являющиеся частью системы территориального управления. Для удобства я предлагаю называть такого рода проекты, вне зависимости от того, как они обозначаются в реальности, «этнической нетерриториальной автономией» (ЭНА). Термин НКА и его аналоги здесь рассматриваются как категории практики, а ЭНА – как категория анализа, как понятие, описывающее феномены, выделяемые на основе набора системообразующих признаков. Ни НКА, ни ЭНА не обозначают здесь какой-либо **конкретной** идеи или определенного института; в обоих случаях речь идет об **областях** публичного говорения и институциональных решений.

Второе замечание связано с тем, что речь идет о восприятии роли этнического в организации общественной жизни. В первом приближении современное понимание этничности, а также наций и национализма, определяется соперничеством двух парадигм в социальных науках – эссенциализма (или субстанциализма) и конструктивизма. Эссенциализм основывается на отношении к этничности как сущностно неизменному и объективно данному свойству групп и индивидов; при этом природа этой сущности может определяться по-разному – как биологическая, культурная или социально-историческая.

Конструктивизм понимает этничность, как и любую социальную реальность, в качестве конструируемой людьми в процессе их социальных взаимодействий⁶. Распространенным заблуждением при понимании конструктивистской парадигмы является смешение понятий теоретического конструкта и социального конструкта. Конструктивизм рассматривает этничность именно как социальный конструкт, как институционализованные представления, как устойчивые отношения людей и их представления об этих отношениях, а не просто как идеологемы, навязываемые элитой⁷. Конструктивизм не отрицает

5 Бурдые П. Социальное пространство и генезис классов // Бурдые П. Социология политики. М.: Socio-Logos, 1993. С. 59-63.

6 Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М.: Московский философский фонд, Academia-центр, издательство «Медиум», 1995. С. 43-44.

7 Малахов В. Преодолимо ли этноцентричное мышление? // Расизм в языке социальных наук. СПб: Алетейя, 2002. С. 9-10.

реальности различий – все люди отличаются друг от друга по тем или иным параметрам, многие из которых вполне устойчивы, повторяемы и измеряемы эмпирически. Этнические и аналогичные деления, как и связанные с ними отношения, являются системной характеристикой социального порядка, которая постоянно воспроизводится в структурах сознания и в структурах действия. Социальное значение имеют не эмпирические показатели как таковые, которые может зафиксировать внешний наблюдатель, а их интерпретации в данном обществе и обстоятельства, при которых они становятся маркером группового деления и основой для конструирования групповых интересов.

Если смотреть на ситуацию в академических и экспертных сообществах, так или иначе обращающихся к теме этничности (не говоря о политиках и средствах массовой информации), то придется утверждать, что ни одна из парадигм не определяет до конца господствующие представления. Доминирует эклектический и методологически безответственный подход, основанный на ряде, как правило, не проговариваемых допущений и не подвергающихся рефлексии клише речи, которые по своему смыслу реифицируют представления людей и социальные отношения, представляя их в качестве вещей, которые существуют сами по себе (например, этническая группа или «культура»). С таким восприятием тесно связан взгляд на социальную реальность, которую Роджерс Брубейкер назвал «группизмом»: группы по умолчанию рассматриваются как целостности, имеющие внутреннюю структуру, выступающие как агенты социального действия и отделенные устойчивыми социальными границами от других таких же целостностей⁸. Имеет значение не столько распространенность тех или иных теоретических воззрений, сколько сам по себе группистский дискурс, который реально и определяет структуру знания и говорения об этничности.

В результате в общественных дискуссиях некоторые ключевые вопросы оказываются вынесенными за скобки или отодвинутыми на задний план, а некоторые спорные по существу положения по умолчанию понимаются как данность. Этническая группа видится как самоочевидный социальный субъект или в лучшем случае структурная основа коллективного действия. Отсюда вытекает некритичное отношение к идеям НКА. Если люди считают, что этническая группа является относительно изолированной «естественной» структурной единицей общества, то у них просто не возникнут вопросы о том, на каком основании, например, этническую группу, можно рассматривать в качестве субъекта общественных отношений, пользующегося автономией, или в качестве социальной структуры с внутренней жизнедеятельностью, регулируемой системой самоуправления.

Третье – для настоящего рассмотрения важно учитывать дистанцию между символической политикой и инструментальной политикой (в терминологии Никласа Лумана)⁹, иными словами – между риторикой власти и действиями власти или различия между «разговорами» (*talk*) и «решениями» (*decisions*) в организациях (в терминологии Нильса Брунссона)¹⁰. В современном обществе организации (включая государственные структуры), независимо от сферы их деятельности, нуждаются в общественном признании, от чего зависят политические решения, выделение ресурсов, рыночный спрос на товары и услуги. Между тем деятельность организации должна приносить определенные, чаще всего измеряемые результаты, а пути и возможности достижения этих результатов бывают объек-

8 Brubaker R. Ethnicity without groups // Archive Europeenne de Sociologie. Vol. XLIII. 2002. No. 2. P. 164.

9 Luhmann N. Funktion und Folgen formaler Organisationen. Berlin: Duncker und Humboldt, 1995.

10 Brunsson N. The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and actions in organizations. Chinchester: John Wiley & Sons, 1989.

тивно ограничены самим характером деятельности и имеющимися институциональными рамками. Возникает противоречие между задачей поддержания публичного имиджа и обеспечением эффективности, и оно разрешается посредством отделения саморепрезентации от практической деятельности или посредством разнонаправленной деятельности разных составных частей одной организации, т. е. того, что в обыденном восприятии является «лицемерием». Брунссон показал, что такое «лицемерие» является закономерным и носит системный, а не субъективно-личностный характер. Здесь важна следующая презумпция – описательные категории, используемые в риторике представителей государства или общественных активистов, и институты как устойчивые модусы деятельности относятся к разным областям активности, и между ними нет отношений прямой зависимости, пока не доказано обратное. Присутствие в публичном дискурсе какой-либо описательной категории (например, слова «автономия») не обязательно означает существование институтов, которые могут описываться соответствующей аналитической категорией.

Происхождение идеи

В политических декларациях и в академической литературе встречаются две основные интерпретации нетерриториальной автономии (во всех ее терминологических реинкарнациях). Во-первых, под НКА подразумевается общий принцип, согласно которому члены этнической группы в разных организационных формах коллективно реализуют права и интересы, связанные с их этнической принадлежностью, языком и культурой; во-вторых, НКА обозначает особую форму организации на этнической основе¹¹. Обе интерпретации не всегда четко артикулируются, в основном не противоречат друг другу и нередко пересекаются¹².

Идеи, основанные на институциональной обособленности и самостоятельности этнических групп, восходят к европейскому национализму, причем одновременно к разным его доктринальным линиям. Взгляд на «нацию» как сообщество индивидов с общими «культурой» и происхождением стал широко распространенным уже в первой половине XIX века. Подобные представления вполне соответствовали традиции германского романтизма, видевшего в нации социальное тело, несущее в себе особую культурную и квазиприродную константу («национальный дух»).

С другой стороны, нетерриториальная организация отношений власти и управления даже старше, чем организация на территориальной основе; стоит вспомнить в этой связи хотя бы родоплеменные структуры. Идея экстерриториальной организации, не зависящей от государственных и административных границ, тоже насчитывает не одну тысячу лет, достаточно упомянуть римско-католическую церковь и католические монашеские ордена.

В Европе со времен римского права и Средневековья известны понятие корпора-

11 Есть и неосновное толкование – в единичных случаях под «персональной» автономией понимают право лица на выбор индивидуальной языково-культурной стратегии (См. напр.: Кожокин Е. М. Права меньшинств в постсоветском пространстве // Будет ли Европа существовать без России? М., 1995. С. 50; Weller M. «Towards a General Comment on Self-Determination and Autonomy», Working Paper submitted to UN Working Group on Minorities, 11th Session, 25 May 2005 (E/CN. 4/Sub. 2/AC. 5/2005/WP. 5). P. 4-5; Schopflin G. Nations, Identity, Power. New York: New York University Press, 2000. P. 283-284); отличие этого подхода – в отсутствии отсылки к этническим группам и границам между ними.

12 Обо всех сюжетах, связанных с НКА, подробнее см.: Осипов А. Г. Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты. СПб: ЦНСИ, 2004.

ции как объединения индивидов и идея ее автономии, реализовывавшаяся как автономия городов, цеховых союзов ремесленников и университетов. Корпорация решала самостоятельно свои внутренние вопросы, а член корпорации подлежал ответственности со стороны корпорации, а не властей. Процессы секуляризации в Новое Время привели к трансформации церквей разных деноминаций в автономные социальные организации.

Традиционное, или доиндустриальное, общество¹³, имеющее государственную организацию, как правило, сегментировано по социальному, профессионально-цеховому, а также сходным и смешанным признакам (сословному, кастовому). Принадлежность к формально признанной социальной группе составляет основу личного статуса индивида; для разных социальных групп устанавливаются разные правопорядки. Там, где на одной территории сосуществуют разные конфессии и языки, нередко применялись аналогичные принципы сегментации общества на формальные статусные группы и внутренней организации этих групп. Как правило, это было связано с фискальными и управленческими нуждами государства. В качестве примера можно привести положение евреев в Речи Посполитой вплоть до 1760-х гг. Евреи были фактически выделены в особую касту, и власти признавали внутреннее самоуправление еврейских общин не только в религиозных, но и в семейных и имущественных вопросах, а также существование своеобразного союза этих общин¹⁴. В соответствии с шариатом, исламское правление может гарантировать немусульманам – «людям книги» (евреям и христианам) – безопасность личности и имущества, свободу исповедовать свою религию и определенную степень коммунальной автономии, чтобы устраивать приватные дела в соответствии со своими религиозными требованиями, но немусульмане не могут участвовать в публичных делах исламского государства¹⁵.

Говорить о параллелях между традиционной социальной организацией и гораздо более поздними дебатами о культурной автономии следует очень осторожно. Едва ли можно утверждать, что в традиционном обществе культурные и конфессиональные различия осмыслились в тех же категориях и с теми же значениями, что и в период национализма. В данном случае следует просто отметить, что планы институционального обособления этнических групп появлялись не на пустом месте, и средневековая история подготовила для этих идей благодатную почву.

Языковое, религиозное и тому подобное разнообразие населения является вызовом для любой власти, руководствующейся идеями создания «национального» в смысле соответствующего определенным языковым и культурным канонам государства. Если подавление этих различий по тем или иным причинам оказывается невозможным или неприемлемым, власть оказывается перед необходимостью каким-то образом адаптировать их к существующей системе, и наоборот. Чаще всего такая адаптация происходит в рамках, обобщенно именуемых «защитой меньшинств», хотя в конкретных случаях может применяться разная терминология. Идея защиты меньшинств, будучи многоплановым и во многом противоречивым подходом к решению целого комплекса социальных проблем, исторически является производной от идеи национального государства. Она, следовательно,

13 При всей условности и проблематичности понятий «традиционное», «современное», «доиндустриальное» здесь я воздержусь от их обсуждения.

14 Coakley J. Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy // International Political Science Review. 1994. Vol. 15. No. 3. P. 299.

15 An-Naim A. Religious Minorities under Islamic Law and the Limits of Cultural Relativism // Human Rights Quarterly. 1987. Vol. 9. No. 1. P. 11.

несет в себе базовые допущения национализма, а именно представления о существовании культурно-отличительных групп («наций», «народов» или «меньшинств») как обособленных социальных тел, об их внутренней структурированности (следовательно, возможности существования внутри них отношений власти и управления) и об их способности быть агентами социального действия (вступать в отношения с внешними структурами власти). При определенных обстоятельствах отсюда вполне логично вытекают суждения о возможности самоуправления группы как таковой, ее институционального обособления и даже передачи этим институтам публичных функций и публичных ресурсов.

Но выведение идей обособленной организации этнических групп только европейского национализма было бы сильным упрощением. Как минимум нужно принять в расчет несколько других механизмов, причем появление части которых предшествует этническому национализму. Сюда следует отнести систему договорных отношений европейских колонистов с индейцами в Северной Америке и системы «косвенного управления» в европейских колониях.

Именно некоторые технологии колониального управления имеют наибольшее сходство с ЭНА. Европейские колониальные державы, в первую очередь Великобритания, прибегали к выстраиванию систем косвенного управления на основе «традиционной» структуры общества, как ее представляла себе колониальная администрация. Это включало в себя разделение населения на сословия по конфессиональному, языковому, племенному и этническому признакам. Признанные официально группы передавались под контроль «собственных» структур власти и самоуправления, которые иногда представляли собой трансформированные «традиционные», доколониальные институты. Там, где колониальная администрация вводила элементы внутреннего самоуправления территорий, в ряде случаев создавалась система, основанная на сегментировании электората и пропорциональном участии разных сегментов в осуществлении власти.

Идеи НКА не случайно появились именно в рамках марксизма. Как социологическая теория, марксизм уделял внимание социальной структуре, и смещение интереса от классового деления к этническому было делом вполне естественным. Как политическое течение марксизм добивался глубокой социальной трансформации, и радикальная реорганизация этнокультурных различий никак не могла быть ему чуждой.

История идеи «национально-культурной» или «персональной» автономии отсчитывается от предложений, выдвинутых лидерами австрийской социал-демократии Карлом Реннером¹⁶ и Отто Бауэром в конце XIX – начале XX веков.¹⁷ Правильнее будет сказать, что к концу XIX века идея носилась в воздухе. К. Реннер и О. Бауэр придали ей законченный вид и обеспечили большую известность, т. е. удачно выступили в роли популяризаторов.

«Национальный вопрос» был весьма болезненным для социал-демократов, поскольку растущий национализм угрожал единству рабочего движения и вызывал шовинистические настроения среди крестьянства, на поддержку которого социалисты рассчитывали, а также интеллигенции и студенчества¹⁸. К. Реннер и О. Бауэр обращали внимание на то,

16 Выступал также под псевдонимами Рудольф Шпрингер, Карнер и Синоптикус.

17 См. Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. СПб.: Серп, 1909.; Шпрингер Р. [Реннер К.] Национальная проблема. (Борьба национальностей в Австрии). СПб.: Изд-во «Общественная польза», 1909; Синоптикус [Реннер К.] Государство и нация. СПб.: Изд-во «Искры», 1906.

18 Bottomore T. Introduction // Austro-Marxism/Texts translated and ed. by Tom Bottomore and Patrick Goode. Oxford, Eng.: Clarendon Press, 1978. P. 1-44.

что чисто юридическая интерпретация «нации» в качестве сообщества граждан имеет ограниченное применение в эпоху национализма, апеллирующего к языку, культуре и общему происхождению. «Национальный вопрос» имел своей главной причиной территориальную организацию государства и системы управления, которая неизбежно вела к борьбе за господство над территориями и аппаратом власти. Решение «национального вопроса», соответственно, должно достигаться за счет такого устройства политической системы, которое сводило бы к минимуму столкновение «интересов» наций и давало возможность мирного и конструктивного разрешения противоречий. Поскольку реальные «интересы» наций лежат в духовной и культурной сфере, то, по мнению идеологов австромарксизма, необходимо вывести вопросы образования и культуры из ведения государства и передать самим нациям.

Коль скоро, по мысли австромарксистов, нация есть союз одинаково мыслящих и солидарных между собой индивидов, то она в целом тоже представляет собой своего рода коллективного индивида, наделенного волей и интересами. Соответственно, нации должны были быть конституированы как субъекты права и ответственности. Поскольку нация не является организацией и как таковая не может выступать в качестве юридического лица, ее необходимо превратить в организованную структуру. Это можно сделать, конституировав нацию как юридически признанный «персональный союз», т. е. организацию, к которой индивид имеет право присоединиться на основе свободного личного волеизъявления.

На деле австрийские социал-демократы, учитывая политические реалии Габсбургской монархии, рассматривали персональную автономию не как полную замену, а как дополнение территориальной автономии. Вопреки распространенному стереотипу, они не отрицали необходимости совершенствования территориального деления таким образом, чтобы оно учитывало расселение разных этнических групп. Напротив, они утверждали, что административные границы должны по возможности соответствовать границам между областями расселения основных народов империи. Пафос их предложений заключался не в полном «отрыве» «наций» от территории, а в создании такой политической системы, которая по возможности исключала бы столкновение интересов «наций».

Функции государства и национальных союзов должны были быть разделены, государство должно было оставить за собой те области управления, которые не были связаны с национальными потребностями в духовной сфере. Поскольку интересы наций в основном лежат в сфере культуры, образования и употребления языка, то персональные союзы должны были вести школьным делом, литературой, издательской деятельностью и аналогичными вопросами. В качестве части системы публичной власти союзы должны пользоваться правом облагать налогами своих членов¹⁹. Национальные союзы должны также защищать их права и нести ответственность за их действия²⁰, выполнять представительные функции на общегосударственном уровне, а также (в лице своих территориальных подразделений – общин) участвовать на паритетных началах в формировании органов власти и территориального самоуправления, служить единицей налогообложения и «избирательной матрикулой»²¹. Национальные союзы должны иметь территориальную структуру, парламенты (национальные советы) и исполнительные органы²².

19 Шпрингер Р. Указ. соч. С. 104, 234-235.

20 Там же. С. 81, 98, 105.

21 Там же. С. 212-223.

22 Там же. С. 224-244.

После публикаций австромарксистов идея НКА приобрела популярность (несмотря на оживленную критику) среди не только социалистических, но и либеральных движений в Европе в целом и в России в частности. К идее внимательно присматривались австрийские власти, и она даже в некоторой степени нашла практическое воплощение в некоторых коронных землях Габсбургской монархии. Так, в Галиции, Моравии и Буковине электорат был частично разделен по этническому признаку, а в Моравии по языковому признаку были разделены публичные учреждения и система образования²³.

Большевики во главе с Лениным и Сталиным выступали резко против НКА, справедливо усматривая в этом механизм раскола общества (и рабочего класса) по этническим линиям²⁴. В России после прихода большевиков к власти идея отрицалась и осуждалась официальной советской идеологией²⁵ как враждебное проявление буржуазного национализма. Идеологические табу советского времени стали отнюдь не последней причиной, почему лозунг НКА приобрел наибольшую популярность с конца 1980-х гг. именно в пределах бывшего СССР.

После Первой мировой войны и распада многонациональных империй идея НКА была легко приспособлена к новой повестке «национальных государств» и защиты меньшинств. Идеи, обозначаемые как «персональная автономия» или «национальный федерализм», достаточно широко обсуждались в научных и политических кругах²⁶ и даже нашли отражение в договорах о меньшинствах, заключенных в системе Лиги Наций²⁷. Автономные институты в системе образования применялись в Латвии в период 1922-1934 гг.²⁸, а в Эстонии с 1925 г. действовал закон о культурной автономии, во многом отразивший представления австромарксистов.

В период после Второй мировой войны и до настоящего времени в мире можно найти больше примеров либо использования понятий «автономии» или «самоуправления» (в нетерриториальном значении) в национальных законодательствах, либо решений, соответствующих признакам ЭНА.

В настоящее время в Латвии, Украине, Хорватии законодательство использует понятие «культурная автономия», которое обозначает общую политику защиты меньшинств. В Венгрии и Словении применяется понятие «самоуправление»²⁹ в отношении меньшинств; законодательство закрепляет особые формы его организации, причем государство несет перед самоуправлениями материальные обязательства.

23 Лазерсон М. Я. Национальность и государственный строй (Юрико-политические очерки). Пг.: Книга, 1918. С. 75-96; Шимов Я. Австро-Венгерская империя. М.: Эксмо, 2003. С. 321-322; Coakley J. Op. cit. P. 297-314.

24 См.: Ленин В. И. Тезисы по национальному вопросу // Полн. собр. соч. Т. 23. С. 314-322; он же. Критические заметки по национальному вопросу // Полн. собр. соч. Т. 24. С. 115-150; он же. О культурно-национальной автономии // Полн. собр. соч. Т. 24. С. 174-178; Сталин И. В. Марксизм и национальный вопрос // Сталин И. В. Сочинения. М., 1954. Т. 2. С. 326-35.

25 См., напр.: Железнов Б. Л. АССР – высшая форма советской автономии. Казань: Издательство Казанского государственного университета, 1984.

26 Janowsky O. Nationalities and National Minorities (with special reference to East-Central Europe). New York: The Macmillan Company, 1945. P. 149.

27 См. Capotorti F. Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. New York: United Nations, 1991. P. 16-26; Spiliopoulou Åkermark A. Justifications of Minority Protection in International Law. L.; Boston: Kluwer Law International, 1996. P. 104-108; Thornberry P. International Law and the Rights of Minorities. Oxford: Clarendon Press, 1991. P. 42; Horak S. Poland and Her National Minorities. 1919-39. New York: Vantage Press, 1961. P. 129, 194.

28 Левицкий Д. О положении русских в независимой Латвии // Даугава. 1991. № 3-4. С. 114; Saleniec I., Kuznetsovs S. Nationality Policy, Education and the Russian Question in Latvia since 1918 // Ethnicity and Nationalism in Russia, the CIS and the Baltic States/Ed. by C. Williams and T. Sfikas. Aldershot: Ashgate, 1999. P. 236-264.

29 По крайней мере, так местная терминология переводится на основные европейские языки.

Кроме того, в некоторых странах концепт «общин», созданных на этнической или языковой основе, является частью конституционного дизайна. Французское и фламандское лингвистическое сообщества в Бельгии номинально существуют как бы независимо от территории. Однако по сути «сообщества» сугубо условны и отнюдь не могут рассматриваться как совокупности лиц с фиксированной языковой или квазиэтнической принадлежностью³⁰. Норвегия создала саамский парламент, избираемый по всей территории страны и на бюджетные деньги заведующий делами саамского населения. Аналогичные схемы самоуправления саами действуют в Швеции и Финляндии³¹.

Некоторые институциональные решения являются наследием доколониальных систем власти и колониального управления. Государственное устройство Кипра формально основано на разделении власти между самоуправляемыми греческой и турецкой общинами; в 1960-1963 гг. эта система функционировала на практике³². В ЮАР в 1983-1994 гг. существовали самоуправляемые общины «белых», «цветных» и «индусов»³³. Индейские «нации» и «племена» (nations and bands) в Канаде и в отдельных случаях в США существуют как самоуправляемые общности номинально независимо от территории³⁴.

Нетерриториальная автономия регулярно поминается в академической литературе, хотя по популярности сильно уступает другим концептам, как то мультикультурализму или «демократии согласия»³⁵. Идеи НКА также находят применение в некоторых проектах урегулирования конфликтов, например, в пределах бывшей Югославии³⁶. Ссылки на нетерриториальную автономию содержат документы некоторых международных организаций, в частности, ОБСЕ и Консультативного комитета по Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств³⁷.

30 Просто советы этих «общин» формируются из депутатов парламентов Фландрии и Валлонии с добавлением депутатов от соответствующей лингвистической фракции парламента столичного региона – Брюсселя, а их полномочия распространяются на «свои» регионы и Брюссель. На практике «экстерриториальность» сводится к тому, что жители Брюсселя могут выбирать между франко- и фламандскоязычными образовательными и культурными учреждениями. See Lecours A. Belgium // Handbook of Federal Countries, 2002/Ed. by Ann L. Griffiths; coordinated by Karl Nerenberg. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002. P. 58-73; Jans T. Personal Federalism: a Solution to Ethno-National Conflicts? What It Has Meant in Brussels and What It Could Mean in Abkhazia // Federal Practice. Exploring Alternatives for Georgia and Abkhazia/Ed. by B. Coppieters, D. Darchiashvili and N. Akaba. Brussels: VUB University Press, 2000. P. 215-229.

31 Myntti K. The Sami Cultural Autonomies in the Nordic Countries // Minority Governance in Europe/Ed. by Kinga Gal. Budapest: LGI/ECMI Series on Ethnopolitics and Minority Issues, 2002. P. 151-170.

32 Joseph J. S. Cyprus: Ethnic Conflict and International Concern. New York: P. Lang, 1985; Reiterer A. F. Cyprus: Case Study about a Failure of Ethno-national Understanding. Frankfurt am Main; New York: Lang, 2003; Salih H. I. Cyprus: The Impact of Diverse Nationalism on a State. Montgomery: The University of Alabama Press, 1978.

33 Ghai Y. Decentralization and the Accommodation of Ethnic Diversity // Ethnic Diversity and Public Policy: a Comparative Inquiry/Ed. by C. Young. New York: St. Martin's Press in association with UNRISD, 1998. P. 53-54; Coakley J. Op. cit. P. 308.

34 See Watts R. Federalism and Diversity in Canada // Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States/Ed. by Yash Ghai. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2000. P. 36-38; Catt H., Murphy M. Sub-state Nationalism: A Comparative Analysis of Institutional Design. New York: Routledge, 2002. P. 73-80, 137-177.

35 См. Осипов А. Г. Указ. соч. С. 425-441.

36 Balogh S. Autonomy and the New World Order: A Solution to the Nationality Problem. Toronto; Buffalo: Matthias Corvinus, 1999. P. 203-204; Water T. W. Indeterminate Claims: New Challenges to Self-Determination Doctrine in Yugoslavia // SAIS Review. 2002. Summer-Fall. P. 114-116.

37 ACF/31DOC (2008) 001. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs. Adopted On 27 February 2008. http://www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf.

Некоторые примеры реализации идеи нетерриториальной автономии на практике

Эстония в 1920-30-х гг.

Из общего ряда восточно-европейских стран 1920-1930-х гг. заметно выделяется Эстония; эксперты Лиги Наций даже считали эстонскую модель защиты меньшинств эталонной³⁸. Положение о культурной автономии меньшинств было включено в ст. 21 эстонской Конституции 1920 года. На этой основе был принят Закон о культурном самоуправлении национального меньшинства от 12 февраля 1925 г.³⁹ (далее – Закон), а в его исполнение – пакет правительственных подзаконных актов⁴⁰.

Закон обозначал вводимые им институты как самоуправление национальных меньшинств⁴¹. Оно представляло собой основанную на индивидуальном членстве организацию, которая функционировала на территории всей страны и вела деятельность, связанную со школьным делом и культурой определенной этнической группы. О конституционно-правовой природе самоуправлений меньшинств эстонское законодательство, как обычно и бывает в таких случаях, умалчивало, но, по смыслу Закона, они приравнивались к органам местного территориального управления. В частности, ст. 1 распространяла на самоуправления ряд положений законодательства о местных органах власти, самоуправлениям делегировались некоторые правительственные функции в области образования, и их руководящие органы могли устанавливать обязательные для членов самоуправлений платежи и издавать обязательные для исполнения приказы (ст. 3).

Самоуправления могли учреждаться только от имени одного определенного национального меньшинства. Статья 8 устанавливала, кто может считаться меньшинством для целей Закона, одновременно списком и квалифицирующими признаками: меньшинствами признавались немцы, русские и шведы, а также те постоянно проживающие в Эстонии меньшинства, численность которых составляла не менее трех тысяч человек⁴². Интересно, что согласно ст. 31 правительство могло учреждать культурные самоуправления для эстонцев в тех административных единицах, где этнические меньшинства составляли большинство.

Самоуправления могли учреждать и состоять в них только граждане Эстонии; утрата лицом эстонского гражданства означала исключение из реестра членов самоуправления. Принадлежность гражданина к самоуправлению устанавливалась на основе реестра членов, или этнического реестра. Все граждане, относящиеся к определенной этнической группе, могли, но не были обязаны состоять в соответствующем реестре. Между тем вклю-

38 Woods S. Ethnicity and Nationalism in Contemporary Estonia // Ethnicity and Nationalism in Russia, the CIS and the Baltic States/Ed. by C. Williams and T. Sfikas. Aldershot: Ashgate, 1999. P. 269.

39 Закон Республики Эстония о культурной автономии национальных меньшинств (12 февраля 1925 г.) // Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика. Антология. Т. III М., 1995. С. 46-52.

40 См. Национально-культурные автономии и объединения. Т. III. С. 52-64.

41 В переводах используются разные обозначения: «автономия», «самоуправление», «национального меньшинства», «этнического меньшинства» и пр.; я буду использовать термин «самоуправление».

42 О составе населения Эстонии в 1920-1930-х гг. см. ACFC/SR (1999) 016. Report Submitted by Estonia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. December 1999. http://www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Estonia_en.pdf. P. 13-16.

чение в реестр не было делом совсем свободного выбора. Когда правительство получало ходатайство о создании самоуправления, местные органы составляли списки членов соответствующего меньшинства, которые могли принять участие в первых выборах Совета самоуправления. Списки подлежали опубликованию, и гражданин мог при желании в течение двух месяцев потребовать исключить из них свое имя. После этого избирательный список становился этническим реестром соответствующего меньшинства (ст. 17-18). Гражданин мог по желанию выйти из членов самоуправления, но самоуправления имели право отказать в повторном приеме (ст. 10).

По смыслу ст. 15, п. «б», могло учреждаться только одно самоуправление одного меньшинства: если в этническом реестре оказывалось менее половины лиц, по данным последней переписи относящихся к соответствующему меньшинству, то самоуправление подлежало роспуску. Институт самоуправления не исключал, впрочем, возможности существования этнических общественных организаций.

Самоуправление учреждалось по следующей схеме: желающие подавали петицию правительству через «своих представителей» или «культурные организации» (ст. 16). Правительство давало указание местным властям составить списки членов соответствующего меньшинства, имеющих право голоса; выборы могли проводиться, если после всех самоотводов число избирателей в списке меньшинства составляло не менее половины численности этого меньшинства по данным последней переписи (ст. 19). Для проведения первых выборов в Совет самоуправления правительство формировало комитет из представителей заинтересованного меньшинства, исполнительной и судебной власти для общего надзора за ходом выборов (ст. 21). Порядок выборов и численный состав избираемого совета также устанавливало правительство по рекомендации Министерства внутренних дел (ст. 23). Составление списков избирателей должно было проводиться за счет местных властей, а первые выборы – на государственные средства (ст. 28).

Выборы считались состоявшимися, если в них приняли участие не менее половины внесенных в списки избирателей от меньшинства (ст. 25). Культурное самоуправление меньшинства могло учреждаться по решению менее чем двух третей избранных членов Совета. Если такое решение было принято, то избранный Совет после официального признания начинал работу как руководящий орган самоуправления со сроком полномочий в четыре года. Если какое-либо из условий не было соблюдено (избиратели составили менее половины общей численности меньшинства, в выборах участвовало менее половины избирателей, решение об учреждении самоуправления не было принято или для этого решения не получено квалифицированное большинство), то процедуры повторного создания самоуправления того же меньшинства могли быть начаты не ранее чем через три года.

В соответствии с этой цепочкой процедур уже в 1926 г. были сформированы немецкое и еврейское самоуправления⁴³. Других самоуправлений до конца 1930-х гг. не возникло. Организации русских – крупнейшего меньшинства страны – подали ходатайство о создании самоуправления только в 1937 г., то есть после государственного переворота 1934 года. Им объяснили, что Конституция более не действует и автономии не создаются⁴⁴.

43 Coakley J. Op. cit. P. 307.

44 Бойков В., Бассель Н. (сост.) Русские в Эстонии: Сборник статей. Таллин: Русский исследовательский центр в Эстонии, 2000. С. 92.

Среди задач самоуправления меньшинства Закон на первое место ставил организацию, управление и надзор за публичными и частными образовательными учреждениями, использующими язык соответствующего меньшинства (ст. 2). Часть 1 ст. 4 предусматривала, что сеть публичных школ для меньшинств должна создаваться на основе одобренных правительством соглашений между самоуправлением меньшинства и местными властями. Часть 2 той же статьи устанавливала, что уже существовавшие публичные школы для меньшинств должны передаваться в ведение соответствующих самоуправлений после их учреждения. Все публичные школы, находящиеся в ведении самоуправлений, должны были получать бюджетное финансирование (ст. 4, ч. 3; ст. 6). Подразумевалось, что самоуправления могут создавать и частные школы. Самоуправления также могли заниматься деятельностью, направленной на поддержание культуры своих меньшинств, в частности создавать необходимые учреждения и организации. Интересно, что в Законе ничего не говорилось о консультативных функциях организаций меньшинств.

Средства, получаемые самоуправлениями, в соответствии со ст. 6 Закона должны были складываться из предусмотренных законодательством субсидий государства и местных властей на содержание образовательных учреждений, фондов, которые государство и местные власти могли выделять на культурную деятельность, налогов, которые с санкции правительства самоуправления могли взимать со своих членов, а также пожертвований, доходов от собственности самоуправлений и прочих поступлений. На практике самоуправления действительно пользовались государственной финансовой поддержкой, а бюджетные средства на образование в принципе выделялись пропорционально доле соответствующей группы в составе населения⁴⁵.

Закон предусматривал плотную опеку властей над самоуправлениями: правительство определяло правила учреждения и работы самоуправлений и порядок ведения этнических реестров. Правительство было обязано контролировать текущую деятельность меньшинств (ст. 30) и могло без объяснения причин распускать Совет самоуправления (ст. 14).

Эстония после 1991 г.

Ст. 50 Конституции Эстонии 1992 г. провозглашает, что «национальные меньшинства имеют право создавать в интересах национальной культуры самоуправленческие учреждения на условиях и в порядке, установленных Законом о культурной автономии национальных меньшинств»⁴⁶. 26 октября 1993 г. был принят Закон о культурной автономии национального меньшинства⁴⁷; нередко высказывается мнение, что тем самым было восстановлено действие Закона 1925 г. о культурном самоуправлении⁴⁸. Формально это не так, а по существу справедливо только отчасти. Действительно, в законе 1993 г. сохранены основные идеи закона 1925 года. В основе своей похожим образом определяются меньшинства (к списку добавились евреи, и меньшинство должно насчитывать более трех тысяч человек). В основном сохранена схема учреждения самоуправлений, сохранены институты реестра, или списка членов национального меньшинства со всеми основными perso-

45 Janowsky O. Op. cit. P. 150; Robinson J., Karbach O., Laderson M., Vichmak M. Were the Minorities Treaties a Failure? New York: Antin Press, 1943. P. 226.

46 The Constitution of the Republic of Estonia. <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>.

47 Law on Cultural Autonomy for National Minorities. Adopted on 26 October 1993. <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>.

48 Smith D. J. Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: The Case of Estonia. // Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe. 2003. Issue 1. http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Smith.pdf. P. 15.

нальными данными (включая личный код), и списка избирателей от меньшинства. Сходным образом определяются задачи и основные права самоуправлений в области образования и культуры (к этому перечню добавилось социальное обеспечение).

Есть и существенные отличия. В Законе 1993 г. несколько смещены акценты: если Закон 1925 г. был законом исключительно о самоуправлениях, то новый акт включает в себя общие положения о правах лиц, относящихся к меньшинствам⁴⁹, дает определение меньшинства вообще, а не в контексте создания самоуправлений, и требует от меньшинств не только гражданства и проживания в Эстонии, но и наличия «давних, прочных и постоянных связей» со страной (ст. 1). Культурная автономия⁵⁰ определяется как субъективное право входящих в национальное меньшинство лиц «образовать культурные самоуправления для осуществления предоставленных им Конституцией прав в области культуры» (ст. 2, ч. 1). Меньшинствами по-прежнему считаются только граждане Эстонии, но в работе самоуправлений могут принимать участие и живущие в стране иностранцы, правда, без права избирать и быть избранными в их руководящие органы (ст. 6).

Закон 1993 г. по сравнению с законом 1925 г. несколько ограничивает государственное вмешательство в дела самоуправлений и дает гражданам несколько большую степень свободы в определении структуры и порядка учреждения организации. В частности, реестр национального меньшинства и список избирателей от меньшинства создаются и поддерживаются культурными обществами, а не правительством, хотя и по установленным государством правилам. Главный организационный комитет по проведению первых выборов самоуправления формируют их инициаторы, а не власти (ст. 13-14)⁵¹. Закон устанавливает закрытый список оснований, по которым правительство может распустить автономию – не по своему усмотрению, как в Законе 1925 г., а только если в реестре оказывается менее трех тысяч человек, или на двух выборах отсутствует надлежаще составленный список избирателей, или подряд в двух выборах Совета самоуправления принимают участия менее половины избирателей, или, наконец, по предложению руководства самоуправления (ст. 28). По Закону 1993 г. теоретически может существовать более одного самоуправления одного меньшинства, поскольку снято условие, по которому в реестре меньшинства должно состоять более половины численности соответствующей этнической группы по данным переписи. Новое по сравнению с 1925 г. ограничение состоит в том, что ходатайство об учреждении самоуправления могут подавать только культурные общества и их союзы (ст. 10).

Хотя в Законе 1993 г. права и полномочия самоуправлений прописаны более детально, их объем существенно сократился⁵². По сути самоуправления сведены до простых общественных объединений со всеми соответствующими имущественными правами – закон не упоминает о передаче им государственных функций и об их властно-распорядительных полномочиях. Если по Закону 1925 г. публичные школы на языке меньшинств должны были передаваться са-

49 Любопытно, что закон содержит существенно меньший перечень прав, чем действовавший до него Закон Эстонской ССР о национальных правах граждан ЭССР 1989 г.

50 Опять же следует иметь в виду, что в разных переводах слова «автономия» и «самоуправление» используются как полные синонимы; официальные доклады Эстонии на английском языке используют термин «*autonomy*» в отношении права лиц, относящихся к меньшинствам, и «*self-government*» – в отношении создаваемых ими институтов.

51 Постановление о порядке составления списков избирателей от меньшинства правительство Эстонии приняло лишь в 1996 г., а Постановление о проведении выборов самоуправления – только в 2003 г.

52 Дэвид Смит пишет в упомянутой выше статье заведомую неправду, что Закон 1993 г. дает самоуправлениям те же самые права, что и Закон 1925 г. – см.: Smith D. Op. cit. P. 15.

моуправлениям, то в законе 1993 г. осталось только положение о праве на учреждение частных школ наравне со всеми прочими гражданами и организациями (ст. 25).

Поскольку из Закона выпало положение о передаче самоуправления учебных заведений вместе с соответствующим бюджетным финансированием, постольку упоминание о субсидиях и целевых взносах со стороны государства и местного самоуправления (ст. 27, ч. 1) приобретает совершенно декларативный характер. По Закону 1925 г. правительство и местные власти оплачивали первые выборы в руководство самоуправления; в Законе 1993 г. осталось положение о том, что выборы финансируют сами организации меньшинств, но государство может выделять помощь из бюджета (ст. 23). И, наконец, из Закона исчезло положение о возможности создания самоуправлений эстонцев в местах компактного проживания меньшинств.

В результате получился практически не работающий и мало кому нужный закон: только в 2004 г. было создано первое самоуправление⁵³ – финнов-ингерманландцев. В 2007 г. было сформировано и шведское самоуправление⁵⁴. Информации о какой-либо его деятельности крайне мало. В 2006 г. инициативная группа во главе с председателем Русской партии Эстонии Станиславом Черепановым объявила о создании русского самоуправления. В Министерство культуры Эстонии было направлено ходатайство о разрешении на составление списков национального меньшинства, что необходимо для проведения выборов органов самоуправления. Министерство уклонилось от определенного ответа, запросило дополнительную информацию и вступило с инициаторами в длительную переписку, к которой подключился и Канцлер права. 19 мая 2008 г. Таллинский административный суд обязал Министерство культуры в 30-дневный срок рассмотреть вопрос о регистрации Русского культурного самоуправления. 18 июня 2008 г. Министерство культуры подало апелляцию в Таллинский окружной суд, и к сентябрю 2008 г. решение еще не принято⁵⁵. Инициаторы создания самоуправления в качестве одной из основных его задач назвали в связи с постепенным закрытием русских школ создание дополнительных классов с углубленным изучением русского языка, литературы и истории. Многими организациями и общественными деятелями русского меньшинства идея самоуправления была оценена негативно из-за несовершенства Закона и ограниченности возможностей, которые он предоставляет⁵⁶.

Значительная часть неэстонского населения не имеет гражданства Эстонии, соответственно меньшинствами не признается и не может формировать самоуправления, а также полноценно участвовать в их работе. Общественные объединения меньшинств имеют те же права, что и самоуправления, но их проще учреждать и поддерживать, к тому же право на объединение предоставлено и живущим в Эстонии иностранцам⁵⁷. В стране вне всякой зависимости от самоуправлений сохраняется (при всех трудностях, вызванных ограничительным законодательством о языках и об образовании) система государственных школ на русском языке. С институтом самоуправления никак не связаны право и возможность создавать негосударственные образовательные учреждения. Наконец, государство реально не несет никаких финансовых обязательств ни перед самоуправлениями, ни перед прочими организациями меньшинств⁵⁸.

53 ACFC/SR/II (2004) 009. Second Report Submitted by Estonia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. July 2004. http://www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/_/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Estonia_en.pdf. P. 7.

54 Письмо Министерства культуры Эстонской Республики № 6.2-13/1962 от 22 сент. 2008 г.

55 Громов И. «Автономные» страдания // Молодежь Эстонии. 2008. 8 сент.

56 Там же.

57 Poleshchuk V. Non-citizens in Estonia. Report. Legal Information Centre for Human Rights. 2004. P. 42.

58 Подробнее см.: Minority Protection in Estonia. An Assessment of the Programme «Integration in Estonian Society 2000-2007». Open Society Institute. 2002. http://www.eumap.org/reports/2002/minority/international/sections/estonia/2002_m_estonia.pdf (русский текст http://www.eumap.org/reports/2002/minority/national/estonia/2002_m_estoniantransruss.pdf).

Российская Федерация

Понятие «национально-культурная автономия» используется в двух значениях: 1) общий принцип, согласно которому граждане посредством разных организационных форм коллективно реализуют права и интересы, связанные с их этнической принадлежностью, языком и культурой; 2) особая форма организации на этнической основе. Первое толкование присутствует в Концепции национальной политики РФ 1996 г. и некоторых региональных нормативно-правовых актах; второе – в Федеральном законе «О национально-культурной автономии».

По общему смыслу Федерального закона «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ, НКА есть разновидность общественных объединений, т. е. неправительственных организаций, созданных по этническому признаку «в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры». Закон до ноября 2003 г. не содержал никаких ограничений относительно того, от имени каких этнических групп могут создаваться НКА. Принятые в ноябре 2003 г. поправки более четко определили, что «автономии» безусловно являются видом общественного объединения (т. е., отдельной категорией общественных объединений, регулируемой специальным законом) и существуют в форме общественной организации (т. е. должны быть основаны на фиксированном членстве физических лиц). По статусу различаются местные, региональные и федеральные НКА.

Согласно действующему законодательству о некоммерческих организациях и об общественных объединениях, в РФ могут создаваться неправительственные, т. е. негосударственные и немунципальные организации. Структуры, созданные по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, считаются общественными объединениями. Они являются некоммерческими организациями, имеют право получать государственную регистрацию и права юридического лица или действовать без государственной регистрации, могут существовать в разных организационно-правовых формах и могут различаться по территориальной сфере деятельности (возможны местные, региональные, межрегиональные и общероссийские общественные объединения). Кроме того, по законодательству о некоммерческих организациях, возможны неправительственные организации, не являющиеся общественными – автономные некоммерческие организации, некоммерческие партнерства, частные фонды и частные учреждения⁵⁹. Законодательство также допускает создание союзов или ассоциаций некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений.

Некоммерческие организации обладают большим объемом прав: в числе прочего они могут владеть имуществом, в том числе на правах собственности, заключать сделки, учреждать средства массовой информации и образовательные учреждения. Некоммерческие организации в разных формах могут получать прямую и непрямую (в виде льгот по налогам и аренде) материальную, в том числе финансовую, поддержку от государства.

«Национально-культурные автономии» как общественные объединения обладают меньшим объемом прав, чем «простые» общественные объединения, а их учреждение и функционирование связано с большим числом процедурных ограничений. При этом

⁵⁹ Внесенные в конце декабря 2005 г. поправки в законодательство об НКО уравнили эти организации с общественными в отношении порядка регистрации и государственного контроля.

Федеральный закон об НКА специально фиксирует права НКА в области языка, культуры и образования, чего не делают общие законы о некоммерческих организациях и общественных объединениях. Однако, с содержательной точки зрения, «просто» некоммерческие организации, обладая по смыслу законодательства теми же самыми правами (в том числе в области культуры, СМИ и образования), оказываются в преимущественном положении по сравнению с НКА.

Закон об НКА приводит закрытые списки сфер деятельности (ст. 1) и соответственно прав НКА (ст. 4). НКА предоставляются права, связанные исключительно с «сохранением самобытности, развитием языка, образования, национальной культуры». Таким образом, стремление НКА заниматься смежными формами деятельности – правозащитной работой, исследованиями, развитием толерантности – в принципе дает властям возможность либо отказать в государственной регистрации организации за несоответствие устава закону, либо ликвидировать НКА за деятельность, не соответствующую ее уставным требованиям. Законы об общественных объединениях и некоммерческих организациях предоставляют «просто» некоммерческим организациям больше форм и оснований получения государственной поддержки, чем НКА.

До ноября 2003 г. порядок создания «автономий» был таков. «Национальные общественные объединения» (по смыслу статьи закона – два и более) имели право на учреждение НКА местного уровня, местные НКА «граждан, относящих себя к определенной этнической общности» могли учреждать региональные НКА, а региональные – федеральную НКА. Местная НКА при отсутствии региональных НКА соответствующей этнической группы могла до ноября 2003 г. приобретать статус региональной, соответственно региональная – федеральной. Для создания НКА требуется предварительно, не менее чем за три месяца (с ноября 2003 г. для местных НКА – за один месяц) до учредительной конференции опубликовать сообщение о предстоящем мероприятии в средствах массовой информации или иным способом. Ко всем другим некоммерческим организациям такое требование не предъявляется.

Закон определяет НКА как общественное объединение «граждан Российской Федерации» (ст. 1). Между тем, НКА до ноября 2003 г. учреждались общественными объединениями, кроме того, по сложившейся практике многие НКА не имеют индивидуального членства. Конституция РФ, однако, рассматривает право на объединение как право «каждого», а законодательство не устанавливает ограничений на членство и участие в общественных объединениях (за исключением политических партий) по признаку гражданства.

Предусматриваются две основные функции НКА: консультирование органов власти и государственных учреждений по вопросам, связанным с развитием языков, образования и культур, и самостоятельная деятельность в этих областях. Кроме того, ряд положений закона посвящен общим вопросам сохранения и развития языка и культуры, а также общим правам граждан в этой области. Эти нормы декларативны и в основном воспроизводят формулировки Конституции, Основ законодательства РФ о культуре и Законов РФ «О языках народов Российской Федерации» и «Об образовании».

Положения закона, посвященные отношению государства с НКА, сформулированы двусмысленно, посредством использования глаголов настоящего времени в изъявительном наклонении: органы власти оказывают поддержку, содействуют, рассматривают предложения, учитывают, осуществляют финансирование, предоставляют и пр. На практике такие положения толкуются как дающие право органам власти оказывать содействие НКА, но не как обязывающие их это делать. Согласно Закону об НКА в редакциях до августа 2004 г., «финансовые средства предоставляются национально-культурным автономиям

[...] при условии, что эти средства имеют целевой характер и могут использоваться только на конкретные мероприятия» (ст. 20 ч. 1).

Закон об НКА, однако, не определяет уполномоченные органы, механизмы выделения и распределения, как и критерии установления объемов выделяемых ресурсов, то есть не предусматривает конкретных обязательств государства. Следует также отметить, что предусмотренный законом механизм государственной поддержки заведомо допускает финансирование только краткосрочных проектов и едва ли может быть основой поддержания учреждений образования и культуры.

Закон об НКА явно устанавливает только два преимущества НКА перед прочими неправительственными организациями: государственные СМИ могут бесплатно размещать материалы НКА, и при органах исполнительной власти могут создаваться консультативные советы по делам НКА. Эти нормы закона на деле не трактуются как обязывающие; совещательный орган по делам НКА на федеральном уровне работал нерегулярно и с большими перерывами, а консультативные структуры по делам НКА в большинстве регионов сформированы не были.

Закон об НКА во всех редакциях не содержит никаких упоминаний о гарантиях и средствах защиты прав, предоставляемых «автономиям». Общие положения Конституции, гражданского законодательства и законодательства о некоммерческих организациях предоставляют НКА как юридическим лицам возможность защищать свои права и законные интересы всеми возможными непротивоправными способами, в том числе в судебном порядке. Однако в случае бездействия государственных органов (например, отказа составлять программы «национально-культурного развития» или финансировать мероприятия НКА) едва ли возможно принудить эти органы к исполнению положений закона.

В 2003 и 2004 г. в Закон об НКА были внесены изменения и дополнения, по своей направленности в целом неблагоприятные для «автономий». Поправки ноября 2003 г. несколько упростили процедуру создания местных автономий, но при этом ограничили круг этнических общностей, от имени которых НКА могут создаваться, и закрепили возможность существования только одной организационно-правовой формы НКА.

Принятием федерального закона, известного как «закон о монетизации льгот»⁶⁰, федеральная власть отказалась от большинства своих социальных обязательств или передала их на региональный уровень. Изменения коснулись, в частности, Закона об НКА.

Было отменено положение о том, что органы государственной власти оказывают «финансовую (за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных средств)» помощь НКА. В пункте, касающемся участия государства в издательской и информационной деятельности НКА понятие «содействуют» было заменено на «могут содействовать». Согласно поправке в часть 1 ст. 14, органы государственной власти могут уже не учитывать при разработке и осуществлении федеральных программ национально-культурного развития предложения НКА. Были изъяты положения о поддержке средств массовой информации НКА в рамках федеральных и местных программ развития СМИ (ст. 15 ч. 3 и 4). Из ст. 16 были исключены положения о финансировании деятельности НКА из федерального

60 Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. (вступил в силу с 1 января 2005 г.).

и местных бюджетов, а также о возможности существования специальных фондов поддержки НКА. Статья 19, посвященная финансовой поддержке НКА со стороны государства, свелась к положению о том, что органы власти только субъектов федерации и только в соответствии с законами субъектов РФ (а не только целевыми программами, как раньше) «вправе предусматривать в бюджетах субъектов Российской Федерации финансовые средства для оказания поддержки национально-культурным автономиям». Статья 20, посвященная условиям предоставления такой поддержки, была отменена вообще.

Закон об НКА в первых редакциях предусматривал Консультативный совет по делам НКА при Правительстве РФ. Совет состоял из лидеров федеральных НКА (а также в первые годы и наиболее крупных «просто» этнических общественных объединений) и представителей ряда министерств; состав утверждался постановлениями Правительства РФ. Совет собирался нерегулярно: в 1997-2001 гг. прошло восемь заседаний, а в 2002-2003 гг. Консультативный совет собирался чаще, в среднем один раз в два-три месяца⁶¹. Повестка дня готовилась в аппарате Правительства РФ по заявкам членов Совета, на заседаниях стороны обменивались общими суждениями и информацией. Связанные с Советом содержательные инициативы и новые проекты, за единичными исключениями, не появились. Повестка дня состоявшихся заседаний включала в себя самые общие вопросы и информирование. При этом регулярное взаимодействие с властями по текущим проблемам, в связи с конкретными проектами и мероприятиями национальные общества осуществляли через Министерство по делам национальностей (до его ликвидации в октябре 2001 г.). По сути, все это происходило на неформальной основе, без фиксации прав и обязанностей сторон.

В марте 2004 г., в связи с реорганизацией Правительства, деятельность Совета прекратилась. А в июне того же года его статус был понижен⁶² – Совет стал структурой не при Правительстве РФ, а при некоем федеральном органе исполнительной власти, в ведении которого должны находиться вопросы культуры. Министерство культуры этим реально не занималось, а между тем, вопросы, связанные с «национальной политикой», в сентябре 2004 г. были переданы в новое Министерство регионального развития РФ. Попутно Федеральным законом № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. федеральный Консультативный совет по делам НКА также был лишен права участвовать в подготовке федеральных программ в области национальной политики. Новый Консультативный совет после внесения в Закон об НКА изменений в 2005 г. был сформирован только осенью 2007 г. при Министерстве регионального развития РФ, и никакой информации о его деятельности в печать не просачивается.

В дополнение ко всему этому, в марте 2004 г. Конституционный суд РФ определил, что в пределах субъекта РФ может быть образовано не более одной региональной национально-культурной автономии одной этнической общности, и тем самым подтвердил правомерность сложившейся ограничительной практики⁶³.

Следует отметить, что с практической точки зрения поправки 2003-2004 гг. не принесли НКА большого вреда. Фактический запрет поправками 2003 г. многоэтничных НКА и НКА, представляющих этническое большинство на определенной территории, в целом

61 См. Осипов А. Г. Указ. соч. С. 191-197.

62 Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» № 58-ФЗ от 29 июня 2004 г.

63 Постановление Конституционного суда РФ от 03.03.2004 № 5-п «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобой граждан А. Х. Дитца и О. А. Шумахер» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. 15 марта. Ст. 1033.

не коснулся действующих организаций. Попыток создавать новые многоэтнические или русские НКА не отмечено. Федеральный Совет по делам НКА во все периоды своего существования собирался нерегулярно и не отличался эффективностью. Финансирование НКА со стороны федеральных властей и местного самоуправления всегда было незначительным. Таким образом, можно заключить, что поправки 2003-2004 гг., хотя и были направлены против «автономий», на деле привели Закон об НКА в соответствие со сложившейся практикой.

Интересно то, что несмотря на практическую бесполезность идеи «автономии» в российском исполнении, на этот бренд сохраняется общественный спрос. Число НКА продолжает расти – в стране на середину 2008 г. было зарегистрировано 18 федеральных, 173 региональных и 315 местных НКА⁶⁴, и постоянно поступают сведения об инициативах по созданию новых НКА. Но надо отметить, что «просто» этнических общественных объединений в несколько раз больше, чем НКА (точные данные, увы, недоступны). Важно и то, что этнические активисты не высказывают принципиального недовольства сложившимся положением дел. Особенно наглядно это показало обсуждение поправок 2003 г. к Федеральному закону об НКА. Хотя эти изменения в целом сузили пространство свободы для «автономий», лидеры многих этнических организаций, включая общероссийские НКА, их приветствовали; критические высказывания касались только второстепенных аспектов.

Как сами этнические лидеры обосновывают ценность НКА? Исключительно аргументами символического характера и ожиданиями на будущее: наименование «автономия» подчеркивает особое положение организации в глазах государства и общества; НКА в отличие от «просто» общественного объединения должна и может выступать как представитель «своего» «этноса»; название НКА в будущем может содействовать получению государственного финансирования; создание НКА – знак лояльности государству и отказ от участия в политике и т. п.⁶⁵

Понятие, занимающее одно из центральных мест в публичных дебатах о т. н. «национальной политике», регулярно упоминается в академических публикациях, но крайне редко становится предметом анализа; гораздо чаще – поводом для умозрительных спекуляций и общих политических заявлений. Абстрактным идеологическим вопросам отдается явное предпочтение перед теми, которые имеют утилитарное значение для повседневной деятельности реальных организаций. Активно обсуждалось, например, то, от имени каких этнических групп могут и от каких не могут создаваться НКА⁶⁶, но крайне редко кто-либо проявлял интерес к процедурам учреждения, функционирования и финансирования НКА, а также их взаимодействия с властями.

64 Письменные ответы Правительства Российской Федерации на перечень вопросов, сформулированных Докладчиком Комитета по ликвидации расовой дискриминации в связи с рассмотрением объединенных Восемнадцатого и Девятнадцатого докладов Российской Федерации (CERD/C/RUS/19). [Ответы, полученные 24 июля 2008 г.] http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/AdvanceVersion/replies_russia73.pdf. С. 19.

65 Осипов А. Г. Указ. соч. С. 242-249.

66 Филиппов В. Р., Филиппова Е. И. Закон и этничность. М.: Комитет общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы, Центр «Этносфера», 1998. С. 64; Проблемы управления в сфере межнациональных отношений. Саратов: Изд. Поволжской академии государственной службы, 1998. С. 244; Хабриева Т. Я. Проблемы совершенствования законодательства о национально-культурной автономии в Российской Федерации // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран: Материалы научной конференции. Москва, 27-28 апреля 2000 г. М., 2001. С. 148; Алексеев С. В., Каламанов В. А., Черненко А. Г. Идеологические ориентиры России (Основы новой общероссийской национальной идеологии). М.: Книга и бизнес, 1998. Т. 2. С. 70; Блищенко И. П., Абашидзе А. Х. О Законе Российской Федерации «О национально-культурной автономии» как об одной из форм национально-культурного самоопределения народов России // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки». 1997. № 2. С. 8; Елеонский В. О. Совершенствование законодательства Российской Федерации о защите национальных меньшинств // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран: Материалы научной конференции. Москва, 27-28 апреля 2000 г. М., 2001. С. 162.

Германия

Современная Германия далека от этнической и языковой однородности: кроме примерно 7,3 млн. жителей, не имеющих немецкого гражданства⁶⁷, и «переселенцев» немецкого происхождения в основном из Восточной Европы и бывшего СССР, в стране есть несколько «традиционных» меньшинств. Официальные власти признают в таком качестве лужицких сорбов (около 60 тыс., юго-восток страны, земли Саксония и Бранденбург), датчан (земля Шлезвиг-Гольштейн), фризов (Шлезвиг-Гольштейн) и цыган (синти и рома, живут по всей территории страны)⁶⁸; евреи рассматриваются в качестве религиозной общины.

Конституция (Основной закон) Германии не содержит никаких положений, непосредственно касающихся национальных меньшинств. Германия, однако, связана в этом отношении рядом международных договоров, в том числе Рамочной Конвенцией по защите национальных меньшинств и Европейской хартией о региональных языках или языках меньшинств. В соответствии с конституционным разделением полномочий между федерацией и землями, основные задачи по защите меньшинств ложатся на земельные власти. Положения о меньшинствах содержатся в конституциях пяти земель. В частности, параграф 3 ст. 25 земельной Конституции Бранденбурга устанавливает, что сорбы имеют право на сохранение и развитие сорбского языка и культуры, в том числе в публичной сфере; аналогичную формулировку содержит параграф 1 ст. 6 Конституции Свободной земли Саксонии. Конституция Шлезвиг-Гольштейна прямо упоминает, что датское меньшинство и фризская этническая группа имеют право на защиту и развитие. Положения о защите меньшинств присутствуют также в земельном законодательстве об образовании, местном самоуправлении, административных процедурах и пр. Бранденбург и Свободная земля Саксония с 1999 г. имеют, кроме того, отдельные законы о сорбах⁶⁹.

Интересно, что Конституция земли Саксония-Анхальт (параграф 2 ст. 37) гарантирует «культурную автономию» «этнических меньшинств». Статья 5 Конституции Шлезвиг-Гольштейна провозглашает, что земельные и местные власти защищают «культурную автономию и политическое участие» всех «национальных меньшинств и этнических групп». Понятие «культурная автономия»⁷⁰ далее в законодательстве не определяется и не развивается; как следует из общего контекста конституционных положений, оно понимается широко как признание и необходимость сохранения особенностей отдельных этнических групп. Оба официальных доклада Германии об исполнении Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств содержат некоторое подобие комментария о содержании термина «культурная автономия». Как следует из доклада, под таковой понимается преи-

67 ACFC/SR/II (2005) 002. Second Report Submitted by Germany Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. (Received on 13 April 2005). http://www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Germany_en.pdf. P. 12.

68 Эта позиция была высказана при подписании и ратификации Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств; в Германии «традиционным» национальным меньшинством могут считаться также поляки. Германия несет обязательства по защите польского меньшинства на основании договора 1991 г. с Польшей об основах межгосударственных отношений, но практического значения подобное формальное признание не имеет.

69 ACFC/SR/II (2005) 002. Second Report Submitted by Germany. P. 15, 30, 53.

70 Оригинальные тексты земельных конституций используют термин «*Eigenständigkeit*» = «самостоятельность», который в английской версии официального доклада об исполнении Рамочной конвенции передается как «*autonomy*».

мущественно основанная на государственном финансировании «автономная организация культурной жизни в самом широком смысле», «на базе частных ассоциаций, фондов и других институтов без правительственного вмешательства»⁷¹.

Действительно, общие принципы политики германского государства по отношению к меньшинствам могут быть охарактеризованы следующим образом: государство гарантирует равенство граждан перед законом, поддерживает ряд государственных культурных, образовательных и исследовательских учреждений, использующих и сохраняющих языки меньшинств, и (в основном в лице земельных правительств) на регулярной основе финансирует деятельность неправительственных организаций, причем не только традиционных меньшинств, но и иммигрантов. Кроме того, на местном (особенно в крупных городах), земельном и федеральном уровнях существует множество различных консультативных советов по делам меньшинств при исполнительной и законодательной власти. Помимо этого, представители организаций меньшинств в нескольких землях (Шлезвиг-Гольштейн, Саксония) входят в состав наблюдательных советов по теле- и радиовещанию⁷².

Общее число сорбов (лужичан, или лужицких сербов), живущих в основном в долине Шпрее (Саксония и Бранденбург), оценивается в 60 тыс. чел., из них примерно 35 тыс. знают один из двух сорбских языков⁷³, которые относятся к западно-славянской группе. Сорбы живут смешанно с немцами, практически все владеют немецким языком, и состояние этой группы на протяжении XIX-XX веков можно охарактеризовать как постепенную ассимиляцию в немецкой среде⁷⁴. В 1912 г. была создана ассоциация сорбских клубов – Домовина, которая стала одновременно выполнять функции общественно-политической и культурно-просветительской организации. Домовина была запрещена при нацистах в 1937 г. и воссоздана в 1945 году.⁷⁵ Статья 40 Конституции ГДР провозгласила заботу государства о развитии сорбской культуры и языка, однако власти делали гораздо меньше того, что обещали, на практике поощряя ассимиляцию сорбов⁷⁶. Домовина в качестве массовой общественной организации была включена в Национальный Фронт ГДР и функционировала в значительной степени на бюджетные средства. В ведение Домовины были переданы проведение фольклорных фестивалей, выставок, организация клубов и т. п., частично издательская деятельность на сорбском языке, то есть Домовина получила некоторые функции культурного самоуправления⁷⁷. Однако такие институты, как школа с преподаванием сорбского языка, сорбский театр, гуманитарные научно-исследовательские учреждения, управлялись непосредственно государством⁷⁸.

Договор об объединении Германии 1990 г. не содержал прямых гарантий для меньшинств, однако протокол 14 к ст. 35 Договора был специально посвящен сорбам. Протокол в числе прочего провозгласил право сорбов на сохранение и развитие своей идентичности и культуры, право на создание своих организаций, гарантировал сохранение двуязыч-

71 ACFC/SR/II (2005) 002. Second Report Submitted by Germany. P. 224.

72 Ibid. P. 115-116.

73 Ibid. P. 14-15.

74 См. Barker P. Slavs in Germany – the Sorbian Minority and the German State since 1945. Lewiston, N. Y.: E. Mellen Press, 2000.

75 Ibid. P. 19-25.

76 Ibid. P. 51-120.

77 Hannum H. *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1990. P. 17.

78 Kasper M. *Cultural Identity and International Relationships in the History of the Lusatian Sorbs // Language and Culture of the Lusatian Sorbs throughout their History*. Berlin: Akademie-Verlag, 1987. P. 17-20.

ных институтов и возможность публичного использования сорбского языка, а также установил, что защита сорбского меньшинства является совместной ответственностью федерации и земель⁷⁹. Положения о защите сорбского меньшинства, как упоминалось выше, были включены в конституции Саксонии и Бранденбурга и в земельное законодательство.

В результате были сохранены практически все образовательные и культурные институты для сорбов, созданные во времена ГДР: двуязычные школы, издательство, вещание на сорбском языке и исследовательские институты. Все они остаются в прямом ведении государства и местного самоуправления, хотя возникли частные школы и детские сады с сорбским языком. В 1991 г. в соответствии с протоколом 14 к Договору об объединении Германии был создан Фонд сорбского народа, учредителями которого стали федеральное правительство и правительства Саксонии и Бранденбурга. Фонд был переучрежден в 1998 г., в качестве учредителей в настоящее время выступают земли Саксония и Бранденбург, а федеральное правительство сохраняет за собой на основании специального соглашения обязательство частично финансировать деятельность фонда. В задачи фонда входит финансирование проектов, связанных с развитием и популяризацией сорбского языка и культуры, поддержанием международных контактов национальных меньшинств, а также участие в выработке правительственных решений, касающихся сорбов. Бюджет фонда в основном складывается из взносов федерального правительства (до половины всех поступлений) и правительств двух земель. Фонд является автономной организацией, возглавляемой Советом попечителей в составе 15 человек, 6 из которых являются представителями сорбских организаций. Фонд выделяет гранты как государственным культурным и исследовательским учреждениям, так и неправительственным организациям (Домовине и др.)⁸⁰.

В земле Шлезвиг-Гольштейн живет датское меньшинство численностью около 50 тыс. человек.⁸¹ Его положение в основном определяется Декларациями о меньшинствах, принятыми Германией и Данией 29 марта 1955 г. Декларация Германии подтверждает, что датское меньшинство может иметь школы с преподаванием на датском языке, субсидируемые из земельного бюджета⁸². Это право гарантируется также Законом о школах земли Шлезвиг-Гольштейн. В Шлезвиге насчитывается 50 датских школ разных уровней (от начальной до гимназии) с примерно 6 тыс. учащихся и 57 датских дошкольных учреждений с примерно 1800 воспитанниками⁸³. Они имеют официальную аккредитацию, следуют немецким образовательным стандартам и выдают дипломы государственного образца⁸⁴. Эти учреждения считаются «датскими», поскольку основным языком обучения является датский, но в них могут быть зачислены все дети, независимо от происхождения и первого языка⁸⁵. «Датские» учебные заведения в Шлезвиге считаются негосударственными и входят в Датскую школьную ассоциацию Южного Шлезвига, созданную еще в 1920 году.⁸⁶ Ассоциация является самоуправляемой организацией, которая представляет датские негосудар-

79 Barker P. Op. cit. P. 126-127.

80 ACFC/SR/II (2005) 002. Second Report Submitted by Germany. P. 60-66; Barker P. Op. cit. P. 141-144.

81 ACFC/SR/II (2005) 002. Second Report Submitted by Germany. P. 13.

82 Подробнее об урегулировании положения меньшинств в германо-датском приграничье см.: Living Together: The Minorities in the German-Danish Border Regions. Flensburg: European Centre for Minority Issues, 2001.

83 ACFC/SR/II (2005) 002. Second Report Submitted by Germany P. 193-199; Living Together. P. 78.

84 Ibid. P. 78-79.

85 Дьячков М. В. Миноритарные языки в образовании (Типология языковой политики). Сер. Общество и образование в современном мире. М.: ИНПО, 1995. Вып. 5. С. 43-44.

86 Danish in Germany. Research Centre of Multilingualism. [2008]. <http://www.uoc.es/euromosaic/web/document/danes/an/i1/i1.html>.

ственные школы перед властям и гарантирует качество обучения. Интересно, что в Ассоциацию в соответствии с ее Уставом входят также три школы, где наряду с датским преподается фризский язык⁸⁷. Существующий параллельно с Ассоциацией Датский школьный совет занимается методическим обеспечением, общим контролем за учебным процессом, переподготовкой и аттестацией учителей, а также популяризацией датского образования⁸⁸.

Датские школы финансируются из земельного бюджета по числу учеников из расчета 100% средней стоимости пребывания одного ученика в обычной публичной школе за предыдущий финансовый год⁸⁹, что не покрывает всех расходов. Остальные средства обеспечиваются правительством Дании, местным самоуправлением и частными спонсорами. Земельное министерство образования контролирует работу датских школ и обеспечивает преподавание по программам, которые дают право на получение государственных дипломов. Помимо того, датский как иностранный язык преподается в большинстве школ Шлезвига⁹⁰.

Правительство Шлезвига также спонсирует деятельность негосударственных организаций фризов (общая численность разных групп фризов в Шлезвиге может превышать 60 тыс. человек⁹¹). Федеральное правительство, правительства земель и ряда городов выделяют средства на деятельность Центрального Совета германских синти и рома, Центра культуры и документации германских синти и рома, множества цыганских организации и консультативных структур регионального и местного уровней⁹².

Общие черты применяемых подходов

Государства достаточно редко прибегают для описания и репрезентации своих решений к понятиям нетерриториальной автономии или самоуправления. Если такое происходит, то риторика оказывается слабо связанной с практикой. В большинстве случаев за понятием «автономия» скрывается просто признание государством социальной границы, отделяющей этнические меньшинства, и определенной свободы лиц, относящихся к меньшинствам, в области языка, образования и культуры. Провозглашение «культурной автономии» в Латвии, Украине и Хорватии означает всего-навсего способ продекларировать то, что правительство одобряет некоторые общие принципы защиты меньшинств. В случаях России и Эстонии использование понятия «автономия» в законе выглядит как пропагандистская уловка. В случае Германии можно говорить, что использование концепта «автономия» в законодательстве влечет за собой специальные институциональные решения.

При всех географических, демографических, политических и прочих различиях находят применение несколько в основе своей простых схем, имеющих признаки ЭНА; причем они отчасти совмещаются и накладываются друг на друга. Для наглядности я перечислю их ниже списком. Первые четыре из них весьма специфичны и в своем роде уникальны, поскольку реализовались только в определенных национальных контекстах.

87 Living Together. P. 78, 82.

88 Ibid. P. 79-80.

89 ACFC/SR/II (2005) 002. Second Report Submitted by Germany. P. 255.

90 По аналогичной схеме работают несколько школ немецкого меньшинства в Южной Дании, см. http://www1.faknaw.nl/mercator/eufacts/denmark_4th.htm.

91 ACFC/SR/II (2005) 002. Second Report Submitted by Germany. P. 16-17.

92 Ibid. P. 38-44; общая численность синти и рома в Германии оценивается примерно в 70 тыс. человек.

- 1) Полное разделение населения на сословия по этническому или сходному признаку с формированием у каждого сословия автономных систем власти и управления. Эта модель наиболее близка к идеалу австромарксистов, но полностью реализовалась только на Кипре в 1960-1963 годы.
- 2) Предоставление «общинам» (по сути, религиозным) юрисдикции над членами этих общин в решении ряда вопросов, в основном связанных с личным статусом, семейными отношениями, имущественными правами и наследством. В качестве примера здесь фигурирует Израиль ввиду перемешанности в этой стране этнического и религиозного деления, его ближайший аналог – Ливан, сходные решения можно найти и в некоторых других постколониальных странах (например, на Филиппинах), а также в Иране.
- 3) В федеративном государстве сложного состава – передача учреждений образования и культуры, обслуживающих ту или иную этническую или лингвистическую группу в регионе со смешанным населением, в ведение властей того региона, где наиболее представлена соответствующая группа и откуда подобную инфраструктуру наиболее удобно поддерживать технически. Примером здесь может служить Бельгия и ситуация в ее столичном регионе, хотя «нетерриториальный» компонент бельгийского федерализма очень условен, как и возможность его отнесения к ЭНА⁹³.
- 4) Разделение институтов образования, обслуживающих разные языковые группы, и их подчинение отдельным органам управления, избираемым гражданами, которые относятся к этим группам. Речь идет о отдельных «этнических» или «языковых» школьных округах. Идея впервые была опробована в Австрии в XIX в., а в наше время всплыла в Канаде и нигде более, если не считать самостоятельных школьных советов для католиков в Северной Ирландии⁹⁴. Остальные ситуации более широко распространены и, видимо, более пригодны для тиражирования.
- 5) Особый вид общественных или общественно-государственных объединений, выполняющих представительные функции и являющихся обязательным элементом в системе принятия решений, касающихся соответствующих этнических групп. Сюда можно отнести самоуправления меньшинств в Венгрии и Словении, Советы национальных меньшинств в Австрии и представительные органы саами в скандинавских странах.
- 6) Передача этническим общественным объединениям особого вида государственных полномочий и ресурсов для управления учреждениями культуры и образования, а также для выполнения других функций. Примерами могут служить «племенные» органы власти для индейцев Канады, самоуправления меньшинств Венгрии и Словении, саамские представительные органы, самоуправления меньшинств Эстонии с 1925 по 1940 год. Сюда же можно отнести еврейские агентства в Израиле.
- 7) Административная демократия – включение представителей общественности в государственные органы управления для участия в выработке решений. Примеры: управление

93 Здесь можно привести некоторые аналогии с советской системой (особенно в 1920-1930-е гг.), при которой «национальные» учреждения культуры и образования в той или иной форме получали ресурсы от соответствующих «национальных» территориальных автономий.

94 McGarry J. Federal Political Systems and the Accommodation of National Minorities // Handbook of Federal Countries, 2002/Ed. by Ann L. Griffiths; coordinated by Karl Nerenberg. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002. P. 425.

школами меньшинств в Латвии с 1919 по 1934 годы, Комиссия по делам аборигенов и островитян Торресова пролива в Австралии до 2005 г., включение представителей англоязычного населения в структуры управления образованием канадского Квебека.

- 7а) Как разновидность категории (7) – общественное телерадиовещание для меньшинств или государственные вещательные компании, имеющее структуры для передач на языках меньшинств. Под «общественным» здесь понимается вещание, организованное в форме учрежденной государством некоммерческой самоуправляемой организации, которой на паритетных началах управляют разные общественные структуры⁹⁵. Явных примеров два – австралийская Специальная вещательная корпорация и телерадиовещание Словении, однако творческая и информационная самостоятельность редакций, обслуживающих меньшинства, является правилом везде, где таковые редакции имеются в государственных СМИ.
- 8) Регулярное финансирование негосударственных организаций и учреждений, в частности школ. Эта практика является наиболее простой и распространенной.
- 9) Общественно-государственные фонды, которые финансируют учреждения, обслуживающие меньшинства и управляются совместно представителями НПО меньшинств и государством. Примеры – фонды поддержки меньшинств в Венгрии, Фонд сорбского народа в Германии.
- 10) Саморегулируемые сообщества – Датская школьная ассоциация Южного Шлезвига в Германии, ассоциации этнических школ в Австралии.

Особо следует отметить «альтернативные» организации меньшинств типа крымско-татарских представительных структур на Украине.

Что касается доступа к участию в ЭНА и роли в установлении социальной границы, то можно отметить следующее. В большинстве случаев государство не устанавливает для структур, имеющих признаки ЭНА, обязательного членства или оставляет вопрос о членстве на усмотрение образующих ЭНА общественных объединений. Гораздо более распространено добровольное участие граждан в работе ЭНА или участие в потреблении благ, предоставляемых ЭНА, причем это участие определяется свободным волеизъявлением лица и не ограничивается этнической принадлежностью. Здесь тоже есть исключения: санкционированное государством этническое и религиозное деление граждан Израиля, ограничение по происхождению для лиц, желающих участвовать в саамском самоуправлении в Скандинавии и аборигенном самоуправлении в Австралии и Канаде, ограничение по критерию родного языка для доступа к образованию на языке языкового меньшинства в Канаде.

Главный вопрос, который возникает при рассмотрении всех схем ЭНА: причем здесь этнические группы как категории населения? ЭНА либо предполагает привлечение к выработке государственных решений организаций и лиц, заинтересованных в сохранении и выражении групповых особенностей, либо создает механизм удовлетворения спроса на определенные услуги в области культуры и образования.

95 Подробнее об общественном телерадиовещании см.: Федотов М. А. Закон об общественном телерадиовещании. Каким ему быть? Мнение ученых. Инициативный авторский проект. М.: Издание Фонда развития общественного телерадиовещания, 2002; Balas G. Recovering a Public Vision for Public Television (Critical Media Studies). Lanham: Rowman & Littlefield, 2003; Noam E., Waltermann J. Public Television in America. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1999.

Практика использования ЭНА там, где правительство не навязывает обществу принудительно этническое деление, показывает полный провал идеи «общин». «Автономии» носят сугубо функциональный характер; там, где желающих просто приглашают к участию в неких массовых этнических организациях с единым руководством и множеством функций, такие организации не складываются. Небольшой круг активистов готов работать в представительных консультативных органах, но мало кто из простых граждан выражает желание брать на себя функции публичной власти и тратить свои силы и время, например, для создания и поддержания негосударственных школ. Даже там, где от людей требуется минимум усилий для участия в этнических организациях, например, в выборах представительных органов меньшинств (Саамский парламент в Норвегии, самоуправления меньшинств в Венгрии), только малая часть условной «группы» или «общины» проявляет такую активность.

Смысловые нюансы нетерриториальной автономии на практике

Идеи, связанные с понятием НКА, гораздо более распространены, чем сам термин, но они чаще выражаются и реализуются на практике посредством других концептов. Ближе всего к НКА оказываются мультикультурализм и защита меньшинств; оба понятия используются в описательном и нормативном значениях, оба многозначны, и оба более распространены в мире, чем нетерриториальная автономия. Но между всеми тремя есть много общего.

Во всех случаях социальная проблематика, связанная с этническим делением, перетолковывается в терминах культуры и культурных различий. Вообще культурализация этничности выглядит в первую очередь как средство ее деполитизации, а понятие «культурное» нередко используется как синоним неполитического. Этот прием – отвести меньшинствам такую область деятельности, где они не затрагивали бы основы власти и общественного устройства – довольно стар, используется властями во многих странах и часто оказывается вполне эффективным. Только такая активность меньшинств, которая связана с культурой (часто в фольклорно-этнографическом понимании), признается и поощряется государством. Политикой и экономикой распоряжаются другие; при этом иные проблемы людей, относимых к меньшинству, такие, как дискриминация и социальная маргинализация, обходятся молчанием или описываются как продукт культурной специфики.

Где-то такая манипуляция проводится тоньше, где-то откровеннее, как в России. От России не очень далеко отстоят, например, Латвия и Эстония. Правительства этих стран позитивно относятся к культурно-просветительской, но не политической деятельности от имени меньшинств, а понятие «культурной автономии» не только присутствует в законодательстве, но и используется в официальной риторике. Смысл подобных упражнений в целом сводится к тому, чтобы сместить фокус публичных дебатов от вопросов гражданства и защиты прав лиц, относящихся к меньшинствам, к некоей неопределенной повестке «сохранения идентичности» и «культурного развития» этнических групп⁹⁶.

96 Именно так, например, оцениваются латвийская и эстонская программы интеграции в докладах Института Открытого Общества 2002 г. – см. *Minority Protection in Estonia. An Assessment of the Programme «Integration in Estonian Society 2000-2007»*. Open Society Institute. 2002. http://www.eumap.org/reports/2002/minority/international/sections/estonia/2002_m_estonia.pdf; *Minority Protection in Latvia. An Assessment of the National Programme «The Integration of Society in Latvia»*. Open Society Institute. 2002. http://www.eumap.org/reports/2002/minority/international/sections/latvia/2002_m_latvia.pdf.

Термин «мультикультурализм» тоже многое говорит за себя: во-первых, проблематика, связанная с этнической или тому подобной неоднородностью населения, артикулируется в терминах культурных различий, во-вторых, по определению подразумевается сосуществование нескольких и разных культур.

В Германии в 1980-1990-е годы понятия «культура», а следом и «мультикультурализм» дали возможность обсуждать иммиграцию в терминах культурных различий, а не социальных барьеров, препятствующих полноценному участию этих людей в жизни общества. Тем самым проблематика доступа к гражданству и рынку труда, обоснованности ограничений социальных прав оказывается как бы вынесенной за скобки. Напротив, иностранцы проблематизируются как носители «иной» культуры, которых именно в таком качестве необходимо адаптировать к «принимающему» обществу⁹⁷.

Основа культура в слове мультикультурализм также обычно интерпретируется как признание или поощрение различий и активности вне области политики. Стивен Вертовеч на примере Британии указывает, что мультикультурализм может быть завуалированным средством исключения меньшинств из политического процесса и избегания публичного обсуждения значимых для общества проблем. Общественная дискуссия и государственная политика выстраиваются таким образом, что меньшинства идеологически и организационно допускаются к обсуждению только тех проблем, которые касаются их непосредственно и которые можно интерпретировать в терминах этнокультурных запросов⁹⁸.

Весьма двусмысленны в этом отношении также и документы международных организаций. Весьма интересен такой документ, как Лундские рекомендации Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (1999)⁹⁹. Рекомендации посвящены участию меньшинств в общественной и политической жизни; при этом общим вопросам равенства и недискриминации отведено лишь несколько общих слов, а большая часть текста посвящена возможности отстаивания коллективных интересов, преимущественно связанных с выражением и сохранением культурных особенностей.

Другая проблема заключается в том, что НКА в разных интерпретациях означает обращение к этническим проблемам в терминах групп и группового деления, поскольку в самых разных ситуациях понятие «автономии» проецируется на представление об обособленной группе и о специфических формах организации группы. Социальные отношения различной природы – реализация права на ассоциацию, использование разных языков в административном управлении и образовании, распределение публичных ресурсов – обозначаются и перетолковываются как социальная граница и как внутренняя организация **группы**¹⁰⁰.

Аналогично, из всех возможных прочтений понятия «мультикультурализм» возобладала версия, которую Сейла Бенхабиб назвала «мозаичным» мультикультурализмом. Это

97 Radtke F.-O. Multiculturalism in Germany: Local Management of Immigrants' Social Inclusion // International Journal on Multicultural Societies. 2003. Vol. 5. No. 1. P. 59-60; Беккер Ф. Этничность и миграция: критическое прочтение понятия этничности в миграционных исследованиях // Ab Imperio. 2001. № 3. С. 67-95.

98 Vertovec S. Multiculturalism, culturalism and public incorporation // Ethnic and Racial Studies. 1996. Vol. 19. No. 1. P. 50-56.

99 Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями. Гаага: Офис Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, 1999.

100 Колоритная иллюстрация – то, что У. Кимлика интерпретировал существование в советское время школ (общедоступных!) с преподаванием на русском языке по всей территории СССР как культурную автономию и соответственно привилегию русских как общности! – Kymlicka W. Identity politics in multinational states // State Consolidation and National Identity. Strasbourg: Council of Europe Publishing, Science and Technique of Democracy Series. No. 38. 2005. P. 51.

означает рассмотрение общества как поля, где сосуществуют целостные «культуры», каждая из которых четко отделена от другой такой же целостности, при этом каждая культура является атрибутом определенной группы¹⁰¹. Ключевым термином в академических публикациях и политических заявлениях на мультикультуральные темы, независимо от позиций и пристрастий авторов, наряду с «культурой» является «община» (*community*).

Идея защиты меньшинств по определению предполагает иерархическую классификацию групп и людей, к ним относящихся. Возникает вопрос о содержании понятия «большинство», которому противопоставляется «меньшинство» и о том, кто может, а кто не может быть назначен «настоящим» меньшинством. В европейских странах и даже в международных организациях утвердилось четкое разделение этнических групп на «коренные народы», «национальные меньшинства» и «иммигрантов». Правительства, как показал, в частности, процесс ратификации Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств, прибегают к составлению списков «признанных», «укоренившихся» меньшинств и соответственно, исключению из этой категории всех других. Интересно, что в Швеции единая официальная повестка, обозначаемая как «мультикультурализм» и призванная обеспечить равное обращение со всеми группами, под давлением экспертов и этнических активистов в середине 1990-х гг. была разделена на две части, касавшиеся соответственно «традиционных меньшинств» и «иммигрантов»¹⁰². Однако на практике классификация групп не имеет большого значения – правительственные меры, предусматривающие защиту от дискриминации, поощрения культурного многообразия и сотрудничество с организациями гражданского общества, оказываются общими для разных категорий.

На первый взгляд, «мультикультурализм» и «нетерриториальная автономия» не предполагают иерархии групп и тем самым утверждают их равенство. Однако на практике оба понятия несут в себе скрытые смыслы. В Европе среди экспертов и политиков установилась неписаная конвенция, по которой «мультикультурализм» относится только к иммигрантам, но не «традиционным» меньшинствам¹⁰³. Похожую смысловую нагрузку несет и нетерриториальная автономия: в Восточной Европе она четко ассоциируется как решение, предназначенное исключительно для «меньшинств», то есть «некоренного» населения¹⁰⁴, но не «основной нации», с одной стороны, и не иммигрантов, или неграждан, с другой¹⁰⁵. В случаях с мультикультурализмом и с нетерриториальной автономией подтекст, утверждающий разницу в статусе, оказывается двойным. Адресатов как минимум символически отстраняют от политики, отводя им только область культуры, и отказывают им в претензиях, в том числе символических, в контроле над территорией.

Иллюстрацией той же тенденции оказывается и российская ситуация с НКА. Закон об НКА до ноября 2003 г. не содержал никаких ограничений круга этнических групп, от имени которых могут создаваться автономии. После принятия закона депутаты – члены

101 Бенхабиб С. Притязания культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эру. М.: Логос, 2003. С. 9.

102 Spiliopoulou Åkermark A., Huss L. Ten Years of Minority Discourse in Sweden // International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea./Editor-in-Chief Sia Spiliopoulou Åkermark. Mariehamn: Åland Islands Peace Institute, 2006. P. 553.

103 Inglis Ch. Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity. Paris: UNESCO, 1996. P. 64.

104 Lapidoth R. Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts. Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 1997. P. 37; Mihalikova S. The Hungarian Minority in Slovakia: Conflict over Autonomy // Managing Diversity in Plural Societies/Ed. by M. Opalski. Nepean, Ont.: Forum Eastern Europe, 1998. P. 160.

105 Что наглядно иллюстрирует, например, законодательство о самоуправлении меньшинств в Эстонии, Венгрии и Словении.

Комитета Думы по делам национальностей – особо подчеркивали важность того, что им удалось избежать выстраивания иерархии групп¹⁰⁶. Такую же оценку закону дали и многие эксперты¹⁰⁷.

Однако с конца 1990-х годов представители власти резко негативно отзывались о появлении местных и региональных НКА, выступавших от имени «титულных» этнических групп в соответствующих субъектах федерации¹⁰⁸ (таковых было всего две – местная бурятская НКА в Бурятии и отделение федеральной карачаевской НКА в Карачаево-Черкессии). В это же время резкой критике подвергалась идея русских НКА. В РФ было создано несколько региональных и местных НКА от имени русских, причем преимущественно в русских по составу населения регионах, но в 1999-2001 годы власти под произвольным предлогом не допустили регистрации федеральной русской НКА¹⁰⁹.

В 2003 г. Правительство РФ добились возврата идеи меньшинств в закон об НКА, и с тех пор НКА могут быть созданы только от имени «этнических общностей, находящихся в ситуации национального меньшинства», причем законодательство не определяет признаки такой «ситуации». Обоснование звучало примерно следующим образом: «титулные» национальности и национальности, находящиеся в большинстве, могут для своего этнокультурного развития использовать «свою» государственность и «свои» органы власти; поэтому статус, связанный с НКА, предоставляется только меньшинствам, но не «государствообразующим» народам¹¹⁰. Однако нет ответа на вопрос, почему власти решили, что если этническая группа составляет арифметическое большинство на некоей территории или считается «титулной», то это автоматически снимает все проблемы, связанные с языком, культурой и образованием, а также делает ненужной гражданскую самоорганизацию.

Интересно, что в неприятии идеи русской НКА и НКА «титулных» национальностей с государством были едины активисты меньшинств и эксперты¹¹¹, хотя государственное финансирование НКА было несущественным, а русские НКА не получали от государства фактически ничего. Вопрос о том, от имени каких этнических групп должны, а каких не должны создаваться НКА, как уже отмечалось, занимает академических экспертов гораздо больше, чем практические проблемы, связанные с функционированием таких организаций¹¹². Примечательно и широко распространенное в России среди этнических активистов убеждение, что НКА предназначена только для «некоренных» этнических групп.

106 Никитин В. Широкое понимание, гарантированная поддержка // Жизнь национальностей. 1996. № 6. С. 18; Зорин В. Закон, ставший прорывом // Жизнь национальностей. 1999. № 1. С. 46.

107 Паин Э. А. Этнополитический маятник. Динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России. М.: Институт социологии РАН, 2004. С. 169.

108 Зорин В. Ю. Дневник не для себя. Кн. 2: Страсти Охотного ряда. М.: Виоланта, 1999. С. 428.

109 Кузнецов М. Дискриминация // Независимая газета. 2001. 8 февр.

110 Интервью автора с А. В. Поздняковым, советником Департамента регионального развития аппарата Правительства РФ, в прошлом сотрудника Министерства по делам национальностей РФ. Москва, 16 марта 2004 г.; Министр РФ В. Ю. Зорин при обсуждении в Государственной Думе во втором чтении поправок к Закону об НКА изложил доводы Правительства следующим образом: «Субъектами права на создание НКА становятся не все, а только те этнические группы, которые испытывают объективные трудности в решении своих национально-культурных задач, и этим определяется предмет или сфера действия данного закона» – Стенограмма пленарного заседания ГД от 27 июня 2001 г., информационная система Государственной думы РФ. <http://wbase.duma.gov.ru/steno/nph-sdb.exe>.

111 Елеонский В. О. Указ. соч. С. 162; Чурбаков А. В. Национально-территориальное и национально-культурное самоопределение: соотношение понятий // Государственно-правовые основы обеспечения безопасности в Российской Федерации. СПб., 1999. С. 74-75.

112 Обзор приведен в: Осипов А. Г. Указ. соч. С. 242-249.

Многие описанные в предыдущей главе ситуации, в первую очередь в России и Эстонии, имеют три характерные черты. Во-первых, по меньшей мере проблематично утилитарное (в смысле доступа к власти и экономическим ресурсам) значение многих решений, связанных с НКА. Во-вторых, регулярно наблюдается «системное лицемерие»¹¹³ – разрыв между символической и инструментальной политикой, или риторикой и действиями власти. В-третьих, это согласие управляемых с предложенными правилами игры и повесткой дня и реальный публичный спрос на идеи и символы сомнительной утилитарной пользы.

НКА в России и «культурное самоуправление» в Эстонии не дают никаких преимуществ по сравнению с «просто» некоммерческими организациями; «просто» общественные объединения этнических меньшинств существуют вместе и наравне с «автономиями» тех же этнических групп и как минимум не менее эффективно решают те же задачи.

Но похожее можно наблюдать при использовании понятий мультикультурализма и защиты меньшинств. Мультикультурализм в символическом смысле означает отказ от ассимиляции и одновременно от социального исключения мигрантов¹¹⁴, но на практике в основном сводится к просветительским программам в системе образования и готовности властей консультироваться с этническими активистами¹¹⁵. Защита меньшинств далеко не всегда оборачивается вложением публичных ресурсов в культурные и образовательные проекты для этнических групп, защита же от дискриминации или гарантии права на ассоциацию и свобод в области культурной деятельности касаются всех независимо от этнической принадлежности.

Власти, общественные активисты и эксперты во многих странах и организациях используют фигуры речи, означающие признание групповых прав и автономии «общин». При этом никто не пытается реально структурировать общество как конгломерат организованных этнических групп и управлять им в таком качестве. Эксперты и политики могут признать «этнический» характер тех или иных автономных территорий, но никто не вводит особый правовой режим для лиц, условно относящихся к этнической группе, составляющей на такой территории большинство или давшей ей название.

Кажущийся парадокс находит объяснение, если отнести «управление многообразием» или, в российской терминологии, «национальную политику», к области символического производства, в терминологии Пьера Бурдьё¹¹⁶, или производству смыслов. Из нескольких общепризнанных допущений – существования различных этнических групп в качестве структурных единиц общества, возможности их восприятия в качестве субъектов социального действия и самостоятельной и универсальной ценности их культурного «багажа» – вытекает потребность в соответствующем легитимном нарративе. Государство и элиты успешно производят такое описание. Интересно, что в разных контекстах оказываются общими и допущения, и картина окружающего общества, основанного на «справедливой» символической иерархии этнических или культурных групп.

113 Brunsson N. Op. cit.

114 Rex J. The problematic of multinational and multicultural societies // *Ethnic and Racial Studies*. 1997. Vol. 20. No. 3. P. 469.

115 Grillo R. D. *Pluralism and the Politics of Difference: State, Culture, and Ethnicity in Comparative Perspective*. Oxford; New York: Clarendon Press, 1998. P. 141-215; Kymlicka W. *Finding Our Way. Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Toronto, Oxford, New York: Oxford University Press, 1998. P. 44-59.

116 Bourdieu P. *On Symbolic Power* // Bourdieu P. *Language and Symbolic Power*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1991. P. 163-170.

Производство подобного нарратива выступает одним из механизмов власти. Единая повестка для тех, кто правит, и тех, кем правят, общий взгляд на мир и общая система понятий предотвращают несогласие с установленным порядком. Если первоочередными считаются темы признания и справедливого ранжирования этнических групп или культур, то в этой системе координат вопросам о доступе к власти, о социальной маргинализации или исключении может просто не найтись места. Это и наблюдается в России – официальная власть, этнические активисты и эксперты одинаково воспринимают идеи НКА и одинаково оценивают, какие проблемы являются важными, а какие нет.

Перспективы нетерриториального самоуправления

Если оценить бытующие толкования понятия НКА с утилитарной точки зрения, то сложно не заметить их бессмысленности. Эти интерпретации бессмысленны в том значении, что они за редким исключением излишни и не обозначают никаких новых сущностей. Допустим, НКА определяется (а она обычно так и определяется) как принцип, сводимый к тому, что возможно существование автономных, то есть не зависящих от государства организаций и учреждений, обслуживающих интересы и потребности какой-либо этнической группы. Между тем, есть фундаментальное право на ассоциацию, есть право получать и распространять информацию, есть признаваемое универсальными и региональными инструментами по правам человека право лиц, относящихся к меньшинствам, сохранять, развивать и выражать свою культуру (в том числе и создавать частные школы). Что нового привносит сюда «принцип НКА»? Разумеется, ничего.

Так же обстоят дела, если под НКА понимаются общественные (негосударственные) объединения, созданные по этническому принципу или /и защищающие этнические интересы. В подавляющем большинстве стран мира признается право на ассоциацию, ни в законодательстве, ни на практике государства обычно не налагают произвольных ограничений на создание этнических общественных объединений. Можно называть их автономиями – сущность и статус их от этого несколько не изменятся. С таким же успехом можно назвать феминистские организации формой самоуправления общины женщин, профсоюзы – автономией общины наемных работников и т. п. Не больше смысла и в том, чтобы именовать «автономиями» любые имеющие этническую окраску учреждения (например, государственные школы на языках меньшинств) – совсем не обязательно эти институты будут самоуправляемыми.

Провозглашение «автономии» в качестве «права» группы в принципе возможно. Возможно в том смысле, что подобного рода операция – приписывание условному множеству свойств субъекта права – вещь достаточно распространенная, хотя весьма сомнительная и с правовой, и с социологической точки зрения. Главное другое: опять-таки «право на автономию» содержательно будет тождественно сумме ряда фундаментальных индивидуальных прав человека, пусть даже и реализуемых совместно с другими людьми. Использование понятия «право группы или народа» не создает и не обозначает никакого нового качества.

Таким образом, нет резона называть автономиями ни общественные объединения, ни частные школы для меньшинств, ни государственные учреждения, сословное же деле-

ние по образцу, предложенному австромарксистами, и в истории, и в современности представляет собой редкую экзотику.

Каковы утилитарные перспективы использования идеи НКА, если смотреть с позиций абстрактной общественной пользы? В каких ситуациях нетерриториальная автономия может эффективно служить основой для культурной и образовательной деятельности?

Приходится принимать в расчет то, что и в социологическом, и правовом смысле не всегда возможно четко отделить корпоративные нормы от правовых. Нет также жесткой и четкой границы между публичной и корпоративной властью. Даже в недавней истории и современности можно найти не так мало смешанных, промежуточных и переходных форм. Просто наугад можно назвать сословное деление, идею корпоративного государства, разделение по религиозному и этническому принципам органов колониального управления, роль партий, профсоюзов и прочих общественных организаций в странах «реального социализма» и многое другое.

Где-то здесь, на стыке публичного и корпоративного, и можно найти интерпретации, которые имеют практически значимый смысл. Предположим, что слово «автономия» при рассмотрении интересующего нас вопроса относится к области публичного, а не частного интереса. Очень перспективным выглядит подход, предложенный Борисом Цилевичем. По его мнению, об автономии каких-либо структур имеет смысл говорить только при наличии двух признаков: 1) самоуправления и 2) особого механизма распределения ресурсов¹¹⁷. Предположим, что некоторые задачи – например, поддержание культурных и образовательных институтов меньшинств, выражение и представительство этнических групповых потребностей – являются предметом публичного интереса и решаются силами и на средства всего общества. Самоуправляемые части общественной системы, решающей эти задачи, можно выделить в отдельный класс и для его обозначения ввести отдельную категорию, например, «нетерриториальная автономия».

Исходя из этого, нетерриториальные этнические автономии можно определять следующим образом. Это общественные институты, которые 1) являются самоуправляемыми; 2) не являются органами территориального государственного управления или местного самоуправления; 3) созданы по этническому или сходному с ним признаку в любом значении этого понятия (членства, участия, уставных целей, функций); 4) на регулярной основе получают ресурсы или /и властно-распорядительные полномочия публичной власти. Разумеется, под это определение могут подпадать самые разные организационно-правовые формы: от неправительственных организаций, получающих бюджетное финансирование до сословных корпораций по типу предложенных К. Реннером и О. Бауэром.

Стоит принять в расчет некоторые простые соображения. В полиэтничном обществе разные языки имеют разный объем социальных функций, следовательно, представляют разную ценность как социальный ресурс. Спрос на относительно «слабые» языки и на услуги культурных и образовательных институтов, использующих эти языки, оказывается потенциально нестабильным и плохо предсказуемым, поскольку попадает в зависимость от множества переменных и не всегда «рыночных» факторов: числа носителей языка, характера расселения, их идеологической мотивации. Необходима гибкая система реагирования на этот спрос. Для этой цели лучше подходят самоуправляемые структуры неправительственного сектора. Вместе с тем, по крайней мере в бывших социалисти-

117 Цилевич Б. Культурная автономия или карманные нацменьшинства? // СМ-сегодня, 2-4.09.1992.

ческих странах гражданское общество не располагает ресурсами достаточными для поддержания культурных и образовательных институтов меньшинств¹¹⁸. Важнее даже другое – ставка в поддержании культуры и образования меньшинств исключительно на частные школы и прочие учреждения означает нарушение принципа социальной справедливости. Все платят в одинаковом размере налоги, а выбор языка общения, творчества и образования является (во всяком случае, в России) конституционным правом. Действительно, оптимальным представляется соединение общественной инициативы с публичной поддержкой. На границе публичного и неправительственного некоммерческого сектора можно найти разные формы этого взаимодействия, что есть предмет отдельного разговора. Это могут быть учреждения, созданные совместно государством и неправительственными организациями, это могут быть самоуправляемые государственные учреждения, могут быть бюджетные неправительственные организации и пр. Эти структуры могут быть основаны или не основаны на индивидуальном членстве или участии, они могут обслуживать своих благополучателей по клубному принципу или на основе, аналогичной публичной оферте. Взаимодействием публичного и некоммерческого сектора в принципе решается еще одна задача – создается дополнительная гарантия для этнического меньшинства от попыток сократить поддержку его культурных и образовательных институтов. Разумеется, все это имеет смысл при нескольких условиях: твердой законодательной основе, регулярном характере бюджетной поддержки и наличии прозрачного механизма выделения и распределения ресурсов.

Стоит ли ожидать, что эти структуры обязательно должны охватывать всю соответствующую этническую группу, быть централизованными и быть основанными на индивидуальном членстве или участии (по типу реннеровских «национально-персональных союзов»)? Мировой опыт показывает, что не обязательно. В теории создать такие корпорации можно. Если государство выберет какую-либо общественную структуру в качестве единственного «представителя» этнической группы и будет только ей выделять ресурсы, то эта структура с большой долей вероятности получит монопольное положение. Гарантий, что централизованная организация-монополист будет эффективной, даже более эффективной, чем государство, разумеется, никто не даст. А потенциальные риски можно перечислить достаточно уверенно: укрепление межэтнических границ, предоставление властных ресурсов этническим активистам, укрепление в общественном сознании этноцентристских представлений.

¹¹⁸ Все излагаемое здесь имеет отношение к обществам, где «основной» доминирующий язык сосуществует с рядом маргинальных по социальным функциям и распространенности языкам. Рассуждения относительно обществ, где два языка или более претендуют на роль основного средства коммуникации, требуют некоторых корректив.

Национально-культурная автономия в Эстонии: повторение пройденного

*По плодам их узнаете их.
Собирают ли с терновника виноград
или с репейника смоквы?*

(Мат. 7, 16)

На протяжении почти двух десятков лет о национально-культурной автономии (НКА) в Эстонии написано немало интересного: от публицистики¹ – научной и политической – до скрупулезных исторических исследований². Для большинства статей и книг, посвященных – прямо или косвенно – НКА и опубликованных в Эстонии, характерна сосредоточенность на перипетиях, связанных с принятием, реализацией и перспективами законодательства о НКА, существовавшего и существующего в Эстонской Республике. Это, с одной стороны, достоинство, но с другой – недостаток. Достоинство состоит в том, что в интеллектуальный оборот запущены важные исторические факты, названы незаслуженно забытые имена, обнаружены интересные подробности. Недостаток же заключается в том, что сложившаяся научная и публицистическая традиция рассматривает НКА исключительно в традиционном для Эстонии смысле как специфическую организацию, что в свою очередь чуть ли не принудительно определяет круг вопросов – чаще всего отнюдь не академического характера, – на которые до сих пор нет определенных ответов.

Попробуем определить, что имеется в виду под культурной автономией в Эстонии. Из текста в текст с небольшими вариациями кочует ставшее почти каноническим определение НКА как специфической организации, которая гарантирует меньшинствам право на создание собственных культурных самоуправлений³. Определение сужает смысл НКА до права на общественную организацию или до самой этой организации, если этим правом сумели или смогли воспользоваться⁴. Однако узость определения и одномерность смысла не избавляет нас от социального контекста, в котором и проявляется подлинное значение НКА. В социальном контексте определение НКА, хотим того или нет, описывает

1 В начале 1990-х гг. теме НКА были посвящены многочисленные публицистические выступления, среди которых можно указать, например: Кирх А., Кирх М. Как прийти к национально-культурной автономии // Политика. 1991. № 8; Никифоров И. Позитивная сегрегация // Советская Эстония. 1991. 21 июля. В последнее время интерес к теме НКА снова ожил, о чем свидетельствуют, например, публикация Станислава Черепанова (Черепанов С. Русская культурная автономия в Эстонии – на самом деле // Delfi. 2006. 21 нояб.), а также материалы, опубликованные известным журналистом Нелли Кузнецовой, например, ее интервью с руководителем Центра информации по правам человека Алексеем Семеновым: Кузнецова Н. Кому же это выгодно? // Молодежь Эстонии. 2006. 3 марта.

2 Исаков С. Г. (ред.). Русское национальное меньшинство в Эстонской Республике (1918-1940). Тарту: Крипта. 2001.; Шор Т. Проблемы культурной автономии на страницах русской периодики в Эстонии 1925-1930 г. // На перекрестке культур: русские в Балтийском регионе. Часть 2. Калининград: Изд-во КГУ. С. 115-139.

3 Коробов И., Раудитс Л. (сост.) Эстония. Краткий справочник. Таллин: KRK, 2000. С. 42.

4 Например, А. Осипов выделяет, как минимум, три смысла, в которых употребляется понятие НКА. Это и общий политический принцип, и особая организация и персональное право. См. Осипов А. Наст. изд.

Эстонскую Республику в терминах национального государства, указывает на иерархию и субординацию языков и культур, очерчивает границы, отведенные группам лиц для бытия в качестве национальных меньшинств, рисует перспективу, намекает на опасности и риски и обещает преференции. Таким образом, определение НКА в Эстонской Республике – это описание нашего общества во всем его политическом, культурном, экономическом и ментальном измерении, вместе с политической борьбой, экономической конкуренцией и духовными метаниями. Целостная картина НКА в Эстонии, даже если бы мы сумели воссоздать ее во всех подробностях, просто не может оказаться статичной и даже стабильной. Она постоянно видоизменяется, и лишь историческое описание может содержать намек на направление вектора движения.

Первый опыт

Большое внимание пропаганде культурной автономии уделяла государственная программа «Интеграция в эстонском обществе в 2000-2007 гг.». Изложение смысла и основных исторических этапов становления института культурной автономии в Эстонской Республике в рамках этого официального текста можно считать эталонным. Оно часто воспроизводится, задавая логику восприятия и превращая недосказанное в то, что принимается «по умолчанию».

«Впервые в истории Эстонской Республики Закон о культурной автономии национального меньшинства был принят Рийгикогу 12 февраля 1925 года. Закон устанавливал право национальных меньшинств на сохранение их этнической принадлежности, культуры и вероисповедания. Согласно закону немцам, русским, шведам и другим национальным меньшинствам (численностью более 3000 человек), живущим в Эстонии, гарантировалось право на создание своего культурного самоуправления. Культурное самоуправление имело право создавать публичные и частноправовые образовательные институты, обучающие на родном языке, и осуществлять и контролировать их деятельность. Культурное самоуправление имело также право заниматься иными культурными потребностями соответствующего национального меньшинства и направлять деятельность созданных с этой целью институтов и предприятий»⁵.

За скобками краткого изложения события более чем 80-летней давности осталась целая эпоха, долгих 7 лет, перевернувшие, в том числе и представления о «культурной автономии». Впервые о культурной автономии для национальных меньшинств – русских, немцев, шведов, евреев – было провозглашено в Манифесте Эстонского Маапязва 24 февраля 1918 года. Затем последовала германская оккупация и демонстративное обсуждение политики онемечивания. Русские профессора и студенты (всего около тысячи человек) переехали из Тарту в Воронеж летом 1918 г. как раз из-за намерения немецких оккупационных властей сделать Тартуский университет немецким⁶. Затем последовала война, которая, в отличие от Финляндии, вошла в историю не как гражданская, а как Освободительная.

5 Государственная программа «Интеграция в эстонском обществе в 2000-2007 гг.». Таллин: Minister Katrin Saksa büroo, 2000. С. 35.

6 Граф М. Эстония и Россия. Анатомия расставания. Таллин: Argo, 2007. С. 106.

К обещанному не только Манифестом, но и конституцией 1920 г. Закону о культурной автономии эстонский парламент обратился лишь в 1923 году. При этом инициаторами закона стали парламентарии-немцы, а сам законопроект провозглашал не национально-культурную, а национальную автономию. Камнем преткновения между немецкими парламентариями и руководством парламента был пункт о включении в прерогативу национальной автономии социального обеспечения, в том узком понимании, которое тогда бытовало. Только после мятежа 1 декабря 1924 г. дело сдвинулось, немцы отказались от национальной автономии в сфере призрения, закон сузился до «национально-культурной автономии» и был принят 12 февраля 1925 года. 1 ноября 1925 г. 11539 немцев Эстонии создали свой совет по культуре в рамках национально-культурной автономии⁷. Вслед за немцами культурное самоуправление в 1926 г. создало и еврейское национальное меньшинство, у которого общественный представительный орган – «Национальный комитет» – существовал с мая 1919 года⁸.

Пытаясь ответить на вопрос, почему русское меньшинство не смогло учредить своей культурной автономии, обычно ограничиваются ссылкой на то, что евреи и немцы были богаты, а русские – бедны. Тартуский исследователь Татьяна Шор выдвинула и развила свою гипотезу, что во конце 1920-х годов основным препятствием для создания Русской культурной автономии стала позиция местной русской прессы и информационная война, разгоревшаяся в 1927 г. между местными газетами⁹. Но даже оставив без конкретного ответа вопрос, почему русские не создали культурной автономии, хотелось бы отметить, почему немцы были мотивированы на ее создание. Богатая национальная группа перестает быть только национальной: она и социальная страта, и профессиональная группа со своим местом в обществе, привилегиями, конкурентными возможностями и т.д. А в случае евреев, она еще и религиозная группа. Культурная автономия в данном случае становилась механизмом защиты своего социального места. Те же процессы, что в Эстонии, происходили и в Латвии, и в Литве¹⁰.

Позицию эстонских немцев в 1924 г. понять можно. Небольшое, но занимающее верхние социальные страты меньшинство, веками существовало автономно не только в национальном, но и в социальном смысле. Немецкая автономия балансировала бы между национальной и сословной, если бы де-факто за немцами на длительный период закрепились социально-экономические ниши. Более высокий социальный статус целой национальной группы стимулировал желание сохранить свое положение, выделившись юридически из общего социального организма.

Эта же причина побудила разработчиков закона предложить рассматривать культурное самоуправление национального меньшинства не как частноправовое юридическое лицо, а как публично-правовое юридическое лицо – полный аналог местного самоуправления (городской управы), но с функциями, ограниченными образованием и культурой, и при наличии своих «бюргеров», не привязанных к определенной территории (городу, поселку). Культурное самоуправление национального меньшинства, подобно городской или сельской управе, распоряжалось выделенными бюджетными средствами

7 См. подробнее Шор. Т. Указ. соч. С. 119, 122.

8 Эстония // Электронная еврейская энциклопедия. Ассоциация по изучению еврейских общин в диаспоре. 2004. <http://www.eleven.co.il/?mode=article&id=15119&query=ЭСТОНИЯ>.

9 См. Шор Т. Указ. соч. С. 116, 125-126.

10 Поучительные примеры политики «латышизации» и «литовизации» приводятся в исследовании: Зубкова Е. Ю. Прибалтика и Кремль. 1940-1953. М.: РОССПЭН, Фонд первого президента России Б. Н. Ельцина, 2008. С. 32-37.

и имело право облагать членов культурной автономии налогами (сборами, утверждаемыми правительством; ст. 6¹¹). Государство и местные самоуправления передавали учебные заведения соответствующего меньшинства под администрирование органов культурной автономии вместе с отпускаемыми на содержание этих учебных заведений средствами. Вместе с тем государство «...освобождалось в отношении национальных меньшинств от обязательств в области просвещения» (ст. 7), оставляя за собой надзорные функции.

Размежевание между «государствообразующей нацией» и национальным меньшинством проводилось в законе на удивление последовательно. Статья 13 закона гласила, что «общие учреждения государства или местных самоуправлений в тех сферах, которые доверены национально-культурной автономии, закрыты для национальных меньшинств». Если возникала настоятельная необходимость, то национальное самоуправление должно было платить. Впрочем, часто ли применялась эта статья и в каких случаях, в исторической литературе, посвященной теме культурной автономии в Эстонии, не обсуждается.

Как правило, сегодня никто не уделяет достаточного внимания такой важной характеристике старого закона, которая исключала возможность, скажем, для немца принимать участие в деятельности учреждений немецкой культурной автономии. Дело в том, что национальная принадлежность гражданина ЭР определялась жесткими правилами (ужесточение происходило поэтапно, но неуклонно), устанавливаемыми МВД, и вообще «пятый пункт» играл в довоенной Эстонии очень важную роль.

Составление национальных списков для регистрации культурной автономии на первом этапе и состояло в том, что чиновники местных самоуправлений делали из регистра народонаселения выписку всех лиц немецкой, еврейской, русской национальности. Отметка о национальной принадлежности любого гражданина в его «личном деле» в регистре имела. Никакого национального самоопределения для лиц, относящих себя к меньшинствам, быть не могло.

Показателен такой пример: общество «Русская школа в Эстонии» в своем годовом отчете за 1934/35 учебный год с горечью констатирует, что проведенные правительством декреты об определении национальности, а также об изменении школьных законов привели к тому, что детям, которые по паспорту не могли считаться уж совсем русскими, было воспрещено обучаться в русской гимназии. Только из гимназии, принадлежащей этому обществу, в отчетном году выбыли 36 человек, которые должны были теперь учиться в школе с государственным языком обучения¹².

Изрядный либерализм культурной автономии в Эстонии придавал не сам закон о национально-культурном самоуправлении, но определенные традиции местного общества, наличие к 1918 г. меньшинственных театров, школ, высших учебных заведений, издательств и т. д. Фактически ни немцы, ни евреи не создавали культурные институции с нуля. Культурная автономия свелась лишь к формированию органов администрирования культурных учреждений по формальному национальному признаку. Важнее, что культурную автономию в широком смысле этого слова в Эстонии создавал либеральный Закон о школах, предполагавший обязанность местных самоуправлений открывать национальные школы

11 Закон о культурной автономии 1925 г. во всех случаях цитируется по изданию: Культурная автономия: законы о культурном самоуправлении национальных меньшинств, изданные Правительством Эстонской Республики в 1925 г. Нарва: Отделение русского национального союза, 1930.

12 Указанные данные из «Годового отчета общества «Русская школа в Эстонии» за 1934/35 учебный год» приводятся по: Никифоров И. Указ. соч.

(классы) при наличии достаточного числа учеников и желания родителей¹³. Конечно, проводимая с 1934 г. политика «эстонизации» сильно сократила количество русских школ и без сомнения обозначила тенденцию принудительного перехода на эстонский язык обучения в средней школе и гимназии. Но в 1920-х гг. без либерального школьного законодательства Закон о культурной автономии был бы пустым звуком, тем более что он предусматривал администрирование не только частных, но и публичных школ.

Закон о культурной автономии как факт общественной и политической жизни – и риторики и практики, – безусловно, сказался на судьбе меньшинств в Эстонии. Во-первых, он канализировал усилия в сфере национальной политики. Основные меньшинства в Эстонии рассматривали возможность реализации своих прав лишь при создании автономных институтов, так как национальное государство проводило целенаправленную политику ассимиляции всего и вся, что выходило за рамки автономных самоуправлений. Во-вторых, сама культурная автономия в Эстонии стала пониматься исключительно в смысле особой организации этнического меньшинства. Представление же о культурной автономии как общем принципе либеральной политики или совокупности персональных прав было для авторитарного режима 1934-1940 гг. достаточно чуждым.

Судьба созданных национальных самоуправлений и причины отсутствия такового у русского меньшинства – тема отдельного разговора. Не менее интересен и такой вопрос «Способствовал ли закон о культурной автономии консолидации эстонского общества? Или восстановление закона о культурной автономии преследовало иные цели?»

Закон о культурной автономии: вторая версия

«12 июня 1993 г. Рийгикогу принял Закон о культурной автономии национального меньшинства, который, подобно Закону о культурной автономии национального меньшинства 1925 г., предоставляет лицам, относящимся к национальному меньшинству, право создавать культурные самоуправления с тем, чтобы осуществлять предоставленные им Конституцией права – сохранять свой родной язык, этническую принадлежность, культурные традиции и вероисповедание. Закон считает национальным меньшинством граждан Эстонии, проживающих на территории Эстонии, обладающих давними, прочными и продолжительными связями с Эстонией, отличающихся от эстонцев по своей этнической принадлежности, культурной самобытности, религии или языку, исполненных желания поддерживать свои культурные традиции, религию или язык, являющиеся основой их общей идентичности. Подобно положениям закона 1925 г., культурные самоуправления могут создавать лица, относящиеся к немецкому, русскому, шведскому и еврейскому национальному меньшинству, а также лица тех национальных меньшинств, численность которых превышает 3000 человек.

Лица, относящиеся к национальному меньшинству, имеют право создавать и поддерживать национальные культурные и образовательные учреждения, а также религиозные общины; создавать национальные организации; соблюдать национальные традиции и религиозные культовые обычаи, если это не наносит вред ни общественному порядку, ни здоровью, ни морали; использовать в рамках Закона о языке свой родной язык в делопроизводстве;

¹³ В Латвии, как и в Эстонии культурная автономия первоначально существовала в виде школьной автономии. К 1938 г. от школьной автономии в Латвии «ничего не осталось». См. Зубкова Е. Ю. Указ. соч. С. 35.

издавать на национальном языке публикации; заключать договоры о сотрудничестве между национальными культурными и образовательными учреждениями и религиозными общинами; распространять и обмениваться информацией на своем родном языке.

Основной целью культурного самоуправления национального меньшинства является организация учебы на родном языке и надзора за использованием предусмотренного для этого имущества; формирование культурных учреждений национального меньшинства и организация их деятельности, а также проведение национальных культурных мероприятий; учреждение в целях развития культуры и образования национального меньшинства фондов, стипендий и премий и назначение последних»¹⁴.

Записанное в Законе о культурной автономии определение национального меньшинства было подтверждено в Законе от 11 ноября 1996 г. о ратификации Рамочной Конвенции Совета Европы по защите национальных меньшинств. Для принятия нормативных актов, регулирующих процесс выборов совета по культуре национального меньшинства, правительству понадобилось десять лет. В течение десятилетия принятый в 1993 г. Закон о культурной автономии национального меньшинства¹⁵ на практике не мог применяться из-за отсутствия подзаконных актов. Консультативный комитет по Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств в первом мнении по Эстонии (2001) пришел к выводу, что закон «не подходит для нынешнего положения меньшинств»¹⁶. В 2005 г. в очередном мнении комитета отмечалось, что в 2004 г. была создана НКА финнов-ингерманландцев, но, тем не менее, по мнению других национальных меньшинств, закон нуждается во внесении изменений. Упомянутое комитетом и предложение принять новый закон о национальных меньшинствах¹⁷.

Пакет законов и постановлений, позволяющий создать культурную автономию, появился лишь к маю 2003 года. 1 октября 1996 г. был принят «Порядок содержания и использования национальных списков национальных меньшинств»¹⁸, а 6 мая 2003 г. было принято «Положение о выборах в совет по культуре национального меньшинства»¹⁹. Первое культурное самоуправление финнов-ингерманландцев заработало в 2004 г., шведов – в 2007 году.

В законе 1993 г. понятие культурной автономии как общего либерального принципа национальной политики и совокупности персональных прав – с одной стороны тут же вступило в противоречие с «культурной автономией» в смысле организационной структуры – с другой. В 1996 г. на очередном заседании Круглого стола национальных меньшинств при президенте Эстонии тогдашний лидер еврейской общины Евгения Гурин-Лоов заявила, что она принципиально не может согласиться с тем, что право на культурное самоуправление предоставляется только гражданам Эстонии, ибо в качестве национальных меньшинств закон признает только граждан ЭР²⁰. Многие представители национальных меньшинств и тогда, и сегодня поддерживают мнение Евгении Гурин-Лоов.

14 Государственная программа... С. 35-36.

15 Riigi Teataja. 1993. №71. Art. 1001.

16 Цит. по: Мнение по Эстонии, принятое 14 сентября 2001 г. Консультативным комитетом по Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств // Выполнение Эстонией Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств. Сборник документов. Таллин: Центр информации по правам человека, 2002. С. 18.

17 Консультативный комитет по Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств. Второе мнение по Эстонии, принятое 24 февраля 2005 года // Эстонская этнополитика. Взгляд со стороны. Сборник документов. Таллин: Центр информации по правам человека, 2007. С. 20-21.

18 Riigi Teataja. I. 1996. №72. Art. 1272.

19 Riigi Teataja. I. 2003. №40. Art. 275.

20 Автор лично присутствовал при выступлении г-жи Евгении Гурин-Лоов.

Парадокс заключается еще в том, что определение в законе о НКА национального меньшинства исключительно как граждан ЭР не имеет значения в других формах самоорганизации и самоуправления национальных меньшинств и /или представителей национальных меньшинств (недоходные, творческие, национально-культурные, земляческие и даже политические объединения). В этом смысле Закон о культурной автономии не расширяет, а сокращает каталог прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В результате сегодня в Эстонии всего две культурные автономии и около двух сотен национально-культурных объединений и союзов.

Важно отметить, что русские, немцы, евреи и шведы в создании культурных самоуправлений формально не ограничены количественным цензом в 3000 человек, относящихся к национальному меньшинству. Такая преференция для них была сделана в целях восстановления преемственности когда-то (в 1918 и 1925) провозглашенных и имевшихся прав. Для этих меньшинств нет нижнего порога численности для реализации своего права.

Кроме того, в сегодняшней Эстонии национальная принадлежность лица административно никак не фиксируется и, следовательно, национальные списки в рамках создания культурной автономии составляются исключительно на основе личного волеизъявления. Закон, кстати, не исключает возможности перехода лица из одной национальной группы в другую. Нет в Эстонии и официального списка возможных национальностей. И вообще, национальным меньшинством, имеющим право на культурную автономию, любая этническая группа становится лишь после составления национального списка. Двусмысленность закона состоит в том, что немцы, евреи, русские и шведы могут создать культурное самоуправление, невзирая на ценз численности (3000 человек), но ликвидировать их самоуправление по этому признаку можно. Статья 28 закона, описывающая ликвидацию культурного самоуправления, исключений для немцев, евреев, шведов и русских не делает.

Вадим Полещук предлагал следующие объяснения, почему НКА не растут в Эстонии как грибы после дождя: кроме связанных с гражданством ограничений он сослался на громоздкую процедуру формирования и на отсутствие позитивной обязанности государства по финансированию культурных и образовательных учреждений меньшинств²¹. В свою очередь Александр Осипов отмечает, что эстонский закон является смесью общих принципов демократической, либеральной национальной политики и законодательным описанием неких организационных структур. По смыслу и букве закона культурная автономия национального меньшинства есть (вот в чем важнейшее отличие закона 1925 г. от закона 1992 г.) не более чем простая общественная организация, частноправовое юридическое лицо, подобная любому другому объединению по интересам²². Правовой смысл культурной автономии не соответствует возлагаемым на нее ожиданиям и не оправдывает ни предусмотренные преференции, ни ограничения.

В итоге у физического «лица» в сфере самореализации даже больше прав и возможностей, чем у культурного самоуправления. Тем более что по действующему в Эстонии законодательству юридическое оформление «национальных инициатив» может быть самым разнообразным: от акционерных обществ до политических партий. Достаточно сказать, что частное лицо, принадлежащее к национальному меньшинству,

21 Полещук В. Неграждане в Эстонии. М.: Европа, 2005. С. 58.

22 Осипов А. Наст. изд.

имеет точно такое же право открывать частную школу, как и культурное самоуправление, ибо никаких других школ, кроме частных, не может быть в ведении культурной автономии (ст. 25 Закона).

Важно отметить и то, что консультативная функция национальной культурной автономии (как общего принципа либеральной национальной политики) в эстонском законодательстве и политической практике полностью выведена за рамки национальной культурной автономии как организации и, разумеется, за пределы персональных прав (имеется в виду закрепленное в законе участие национальных меньшинств в совещательных органах при государственных институтах через уполномоченных на то представителей). Эстонская политическая практика допускает создание таких консультативных органов из представителей национальных меньшинств лишь по случаю и по мере политической необходимости. Так, одно время достаточно активно работал Круглый стол национальных меньшинств при президенте ЭР. Внимательно относился к этому институту президент Леннарт Мери, уважительно президент Арнольд Рюйтель, и безразлично президент Тоомас Хендрик Ильвес. Есть самостоятельно действующая Палата национальных меньшинств, претендующая, и не без оснований, на консультативные функции. Нынешний министр культуры Лайне Яанес периодически собирает отобранный ею же совет представителей национальных меньшинств.

Русская культурная автономия: проект

В 1996 г. председатель Союза славянских просветительных и благотворительных обществ (ССПиБО) Николай Соловей объявил, что от имени Союза намерен предпринять попытку составить русский национальный список и создать Русскую культурную автономию. С этой инициативой он сначала обратился к премьер-министру Тийту Вяхи, а затем встречался с министром культуры Яаком Алликом. Разумеется, Николай Соловей не получил официального разрешения на составление русского списка, но не потому, что Министерство культуры было против, а ССПиБО не было авторитетным объединением. Причина фактического отказа была в том, что в тот период кроме самого закона не было ни единого нормативного акта, необходимого для запуска процедуры²³.

Свою роль сыграло и разгоревшееся вновь обсуждение закона. Большинство представителей русских общественных организаций высказались критически, полагая, что он не доработан, а провозглашение русской культурной автономии подтолкнет эстонских националистических политиков к ускоренному переводу публичных школ на русский язык на эстонский язык обучения. Русским же будет предложено, в соответствии с Законом о культурной автономии, создавать частные школы на родном языке. Подобного рода сценарий не исключен и сегодня. В октябре 2008 г. министр образования и науки Тынис Лукас, выступая по национальному телевидению, заявил, что «со временем вся система образования в Эстонии должна перейти на эстонский язык обучения [...] Следующей осенью обучать эстонскому языку будут во всех русских детских садах»²⁴.

Через десять лет, в начале 2006 г., несколько активистов Русской партии Эстонии (РПЭ) во главе с председателем партии объявили о намерении создать в Эстонии Русскую культурную

23 Автор лично обсуждал эти вопросы с Николаем Соловьевым в 1996 г.

24 «Лукас: систему образования надо перевести на эстонский язык» // Delfi. 2008. 11 окт.

автономию (РКА). Главным мотивом партийного решения, по словам лидера РПЭ Станислава Черепанова, является стремление сохранить в Эстонии культуру и образование на русском языке. Наряду с заботой о русской культуре и образовании прозвучал и другой мотив, более характерный для политической партии. Русская культурная автономия, заявил руководитель РПЭ, может послужить решению и политических проблем, например, представительства неэстонцев в органах власти. Предполагалось, что РКА будет способствовать политической активизации русских по происхождению граждан Эстонии, а РПЭ сыграет роль политического представительства культурной автономии русского меньшинства. Заранее инициаторами было создано и зарегистрировано частнопубличное юридическое лицо – неэстонское объединение «Русская культурная автономия» (MTÜ Vene Kultuuriautonomiam)²⁵.

Что примечательно, в этом акте самоназвания одновременно присутствует и юридически зарегистрированное имя общественного объединения, и цель этого объединения и общий принцип этнического позиционирования. Таким образом, термин «Русская культурная автономия» в контексте создания Русской культурной автономии превращается в многозначную метафору, способную разрешать противоречие между «задачей поддержания публичного имиджа» и «обеспечением эффективности» за счет постоянной игры смыслами и подменой результата артикулированным именем цели.

В ноябре 2006 г., в соответствии с требованиями закона, в прессе было опубликовано объявление о том, что Общество «Русская культурная автономия» обратилось в Министерство культуры с ходатайством о составлении списка русского национального меньшинства.

По итогам состоявшихся в марте 2007 г. выборов РПЭ набрала 0,2% голосов избирателей, или 1084 голоса. Баллотировавшийся в одном из столичных округов лидер РПЭ и активист «Русской культурной автономии» Станислав Черепанов собрал 47 голосов избирателей²⁶. Электоральный ресурс образа «Русской культурной автономии» и как существующей неэстонской организации, и как консолидирующего лозунга, и как «архитектуры» общественной жизни русского меньшинства в Эстонии оказался на выборах 2007 г. ничтожным. Однако РПЭ лозунг создания РКА не сняла и продолжает позиционировать себя как единственную политическую силу, выступающую за построение этого этнического института.

Поданное 30 марта 2006 г. в Министерство культуры Эстонии от имени неэстонского объединения «Русская культурная автономия» ходатайство о составлении списка членов русского национального меньшинства так и не привело к началу создания культурного самоуправления национального меньшинства. Министерство, со слов ответственных чиновников, и к концу 2008 г. продолжало настаивать на том, что некоммерческого объединения «Русская культурная автономия» не является русским меньшинственным культурным объединением или их союзом²⁷. Закон о культурной автономии предоставляет право инициировать создание культурного самоуправления именно такого рода организациям.

Чиновники министерства также обвинили Станислава Черепанова в нежелании предоставить дополнительную информацию о своем объединении и сослались на негативную реакцию на инициативу «Русской культурной автономии» со стороны других культурных объединений русского меньшинства в Эстонии. Активист РКА Станислав

25 Сообщение агентства BNS. 2006. 22 февр.

26 Все данные о результатах выборов опубликованы на сайте Республиканской избирательной комиссии. 2008. <http://www.vvk.ee>.

27 Громов И. «Автономные» страдания // Молодежь Эстонии. 2008. 8 сент.

Черепанов обратился в административный суд с жалобой на затягивание Министерством культуры принятия решения. Суд обязал министерство принять решение – положительное или отрицательное. Министерство обжаловало это решение в вышестоящей судебной инстанции²⁸.

Появление в Эстонии культурных автономий финнов-ингерманландцев (2004) и (прибрежных) шведов (2007) не связано с политическим дискурсом. Культурные объединения финнов и шведов в постсоветской Эстонии имеют богатую историю, устоявшуюся (особенно у финнов) организационную структуру и стабильную группу активистов. Шведы по действующему закону не обязаны собирать в национальный список 3000 человек. Финны же начинали с нуля.

Финская культурная автономия: критический настрой

Председатель Совета по культуре финского национального меньшинства и одновременно председатель Эстонского союза финнов-ингерманландцев Тойво Кабанен выступил 9 октября 2006 г. с докладом о создании финской культурной автономии в Эстонии на конференции, посвященной выполнению Эстонией Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств²⁹.

Выступление содержит риторическую формулу культурной автономии, о которой мы говорили выше. Традиционная риторика призвана специально подчеркнуть признание финским меньшинством социального места, которое отводится меньшинствам в Эстонии вообще. Процесс создания финского национального культурного самоуправления занял около шести лет. Национальный список, превышающий 3000 финнов-граждан Эстонии, был составлен уже в 1998 году. Ходатайство об учреждении культурной автономии было подано Эстонским союзом финнов-ингерманландцев в июне 2001 года. До этого национальный список был проверен в МВД. Порядок выборов Совета по культуре был утвержден Правительством Эстонии после долгих согласований лишь в мае 2003 г., а сами выборы состоялись 14-16 мая 2004 года. В выборах приняло участие 58,5% финнов, внесенных в национальный список. В Совет по культуре избрано было 25 человек, и первое заседание состоялось 12 июня 2004 года.

Председатель Совета по культуре финского национального меньшинства заявил, что пройдя через все предусмотренные законом процедуры, он пришел к выводу, что финны так и не получили законодательного основания для своей деятельности. Закон отстал от времени. Не определен юридический статус культурного самоуправления, уточнения требуют положения, которые регулируют взаимоотношения культурного самоуправления и государственных и муниципальных органов. Попытки внести поправки в действующий закон, предпринятые в 1998, 1999 и 2005 годы, ни к чему не привели. Тойво Кабанен от имени эстонских финнов настаивает на том, что культурное самоуправление должно иметь статус публично-правового юридического лица, а ему в лучшем случае придается статус частноправового юридического лица, как обычному общественному объединению.

²⁸ Там же.

²⁹ Доклад Тойво Кабанена опубликован на сайте Таллинского информационного бюро Совета Европы: Kabanen T. Soome vähemusrühvuse kultuuriautonomiast. Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus. 2006. <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaId=1&id=120&art=32&setlang=est>.

Имеются и проблемы с финансированием: культурная автономия финнов получала дотации из бюджета, однако размер дотаций финнов явно не удовлетворяет и не позволяет финансировать все уставные направления деятельности.

По мнению Тойво Кабанена, отношения государственных и муниципальных органов с национальными меньшинствами регулирует в Эстонии лишь один закон – Закон о культурной автономии. При этом относится он только к многочисленным по эстонским меркам меньшинствам. А на сегодняшний день зарегистрировано свыше 200 национально-культурных обществ и объединений, и все они нуждаются в правовой базе для общения с государственными и муниципальными органами.

НКА как принцип либеральной политики

История НКА в Эстонии естественным образом разбивается на два этапа: возникновение независимой Эстонской Республики (1918-1940) и восстановление независимости Эстонии (с 1991 г. и по сей день). Известная доля повторяемости, тождественности или, если угодно, аналогичности политических процессов обусловлена, разумеется, не естественнонаучной тождественностью объектов, но культурно-исторической традицией, образцами социального действия, национальной ментальностью, наличным мировоззренческим багажом и, не в последнюю очередь, достаточно консервативной конфигурацией в международных отношениях. Учет всей совокупности условий позволяет прогнозировать не столько тупую повторяемость процессов, сколько выбор, прежде всего, политических моделей поведения персонажей современного социального действия в отношении и внутри НКА.

«Наука затрудняется определить такие черты автономии, которые позволяли бы легко и бесспорно разграничивать административное самоуправление от политического, автономизм от федерализма»³⁰. Высказывание это относится (по времени публикации) к 1929 году. Автор его, Георгий Гурвич, сформировался в рамках той же правоведческой традиции, что и Михаил Курчинский, Яан Поска, Антанас Сметона и многие другие деятели, оказавшие влияние на теорию и практику государственного строительства в довоенных странах Балтии. Все они читали одни и те же книги, учились в одних университетах, и даже увлечение марксизмом никак не сказалось на основах правоведческой мысли. Есть все основания предполагать, что в обретенной независимости Эстонии как возникновение, так и упадок институтов НКА имели политическую почву³¹. Одной из внятно артикулированных целей авторитарных режимов как в Латвии и Литве, так и в Эстонии была национальная консолидация («эстонизация», «латышизация» и т. д.) в масштабах всего государства. При этом речь ведь не шла о вульгарном этнонационализме, но о преодолении подавляющего доминирования меньшинственных групп (немцев и евреев) в стратегических областях промышленности и финансов (что было характерно особенно для Латвии)³². Проблемы и вопросы жизни национальных меньшинств артикулировались в Эстонии, начиная

30 Автономия // БСЭ. Т. 1. М.: Акционерное общество «Советская энциклопедия», 1929. С. 372.

31 В опубликованных недавно работах содержится достаточно фактического материала для подкрепления этого предположения, например, Зубкова Е. Г. Указ соч. С. 28-43.

32 Зубкова Е. Г. Указ соч. С. 28-43.

с 1920 г., как «не политические»³³, но созданием немецкой или русской НКА занимались исключительно политики и даже государственные служащие³⁴. В Латвии школьная автономия как была введена актом политической воли, так и ликвидирована. То же самое имело место и в Литве³⁵.

Институты НКА в Латвии и Литве (кроме культурной автономии для евреев в Литве) были фактически ликвидированы до событий 1940 г. и начала советизации балтийских республик³⁶. В Эстонии, где НКА существовала в публично-правовой форме культурного самоуправления национального меньшинства, немецкая НКА была ликвидирована поспешным решением премьер-министра Юри Улуотса от 21 декабря 1939 г.³⁷. Большая часть немцев Эстонии дисциплинированно отбыла в Германию, в рамках проекта по возвращению на историческую родину. Имущество немецкой НКА перешло к правительству ЭР³⁸. Еврейская НКА была ликвидирована в конце 1940 г.³⁹.

Формальная ликвидация НКА в Эстонии под воздействием внешних политических факторов не отменяет еще ранее обозначившиеся тенденции, а именно: сворачивание институтов НКА в странах Балтии происходило на фоне артикулированного политического противоречия между курсом властей на государственную и этническую консолидацию обществ и институциональным обособлением меньшинств, имеющих или стремящихся построить в какой-либо форме НКА. В Конституции ЭР (вступившей в силу в 1938) политический статус НКА был значительно понижен, а инициативной группе русских граждан ЭР, намеревавшихся в 1937 г. приступить к созданию национального списка, было отказано по формальным основаниям⁴⁰.

Второе действие исторической драмы под названием «Национальная культурная автономия в Эстонии» еще не достигло апогея. Но уже сейчас можно выделить политическое измерение НКА как основную компоненту для развития или ликвидации этого института. Здесь нужно учитывать, что сама НКА как предусмотренная законом общественная организация, не является институтом политического действия. Политика начинается «за дверями конторы НКА», и проблема заключается в том объеме ресурсов, которыми может располагать НКА, механизме их выделения, архитектуре отношений НКА с публичной властью и гражданами и, не в последнюю очередь, в межгосударственном контексте. Следовательно, политическое измерение НКА состоит в общем принципе национальной политики государства. Политическая власть просто обязана всякий раз взвешивать и оценивать не только выигрыши в общении с национальными меньшинствами,

33 Граф М. Указ соч. С. 170.

34 См. Шор Т., Указ соч. С. 115-139.

35 Осипов А. Г. Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты. СПб.: Центр независимых социологических исследований, 2004. С. 310-316.

36 Формальное начало «советизации» Прибалтики следует отнести к Постановлению ЦК ВКП (б) и СНК СССР «О государственном и хозяйственном строительстве в Литовской ССР, Латвийской ССР и Эстонской ССР» от 14 августа 1940 г.

37 «По причине сокращения числа совершеннолетних граждан, внесенных в национальный список культурного самоуправления немецкого национального меньшинства, по сравнению с общей численностью совершеннолетних граждан немецкой национальности, установленной по переписи 1 марта 1934 г., деятельность культурного самоуправления немецкого национального меньшинства считается прекращенной с 1 января 1940 г.». Riigi Teataja. 1939. № 117. Lk. 2038-2039.

38 Там же.

39 Эстония // Электронная еврейская энциклопедия...

40 Бойков В., Бассель Н. (сост.) Русские в Эстонии: Сборник статей. Таллин: Русский исследовательский центр в Эстонии, 2000. С. 92.

но и новые риски, возникающие в результате передачи ресурсов в руки национальных активистов (термин А. Осипова).

Государственная программа «Интеграция в эстонском обществе в 2000-2007 гг.» упоминает о НКА как одном из ключевых моментов общей политики интеграции: «Суть интеграции эстонского общества формируется двумя процессами: с одной стороны – социальная унификация общества на базе владения эстонским языком и обретения эстонского гражданства, и, с другой стороны, – предоставление возможности сохранения этнических различий на основе признания культурных прав этнических меньшинств. Унификация общества означает интеграцию как эстонцев, так и неэстонцев вокруг объединяющей их общей составляющей»⁴¹. Четко выделено, что к прочной составляющей отнесены «единое информационное пространство и среда общения на эстонском языке», но не «явления частной сферы, такие как язык национальных меньшинств, этнические традиции, религиозные верования...»⁴².

Таким образом, программа интеграции 2000-2007 гг. в качестве главной задачи интеграционной политики государства провозглашает создание единой для всех «прочной общей составляющей» и, что логично, выводит институт НКА за рамки основ общества Эстонии. Политическое противоречие между лозунгами НКА и интеграции в 2008 г. было снято благодаря простому риторическому приему: НКА (как принцип, организация и право) в программе интеграции на 2008-2013 гг. просто не обсуждается⁴³.

Вытеснение проблемы НКА на периферию политической жизни вовсе не означает разрешения политического противоречия между созданием «общих основ» Эстонской Республики и выделением отдельных, стремящихся к автономии национально-меньшинственных дискурсов. Противоречия, реализующие себя на вербальном, риторическом уровне, в виде споров о действующем Законе о культурной автономии и о том, какой статус должна иметь организация НКА, кто и как будет ею администрировать и т.п., не могут быть разрешены. Понимание НКА в подобном единственном смысле (как особой организации) будет вести исключительно к тому, что учреждения культурного самоуправления нужны будут лишь для легитимизации права на обладание властными ресурсами у активистов национально-культурных обществ, объединений, общин. И, как показывает исторический опыт стран Балтии, амбициями национально-культурных активистов всегда можно пожертвовать в «общегосударственных интересах».

Тот же исторический опыт показывает, что НКА как организация приобретает смысл и эффективность только в случае и на тот период времени, когда общество уделяет внимание и по достоинству оценивает НКА как общий принцип либеральной, демократической национальной политики. Принцип, который провозглашает государство, оно же его гарантирует и проводит в жизнь как одну из основ суверенитета народа как источника власти в демократическом обществе. Не меньшее значение имеет и третий смысл НКА – совокупность персональных (индивидуальных и «коллективных») прав на самореализацию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В этом случае НКА становится гибким и творческим инструментом национальной жизни. Кто же хочет уподобиться человеку, который построил дом свой на песке⁴⁴!

41 Государственная программа... С. 12.

42 Там же. С. 15.

43 Эстонская программа интеграции 2008-2013. Утверждено постановлением Правительства Республики № 172 от 10.04.08. Неофициальный перевод. Rahvastikuminstri büroo. 2008. <http://www.rahvastikuminstri.ee>.

44 Мат. 7, 26.

Библиография¹

Документы международных организаций

- Выполнение Эстонией Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств. Сборник документов. Таллин: Центр информации по правам человека, 2002
- Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями. Гаага: Офис Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, 1999
- Письменные ответы Правительства Российской Федерации на перечень вопросов, сформулированных Докладчиком Комитета по ликвидации расовой дискриминации в связи с рассмотрением объединенных Восемнадцатого и Девятнадцатого докладов Российской Федерации (CERD/C/RUS/19) [Ответы, полученные 24 июля 2008] http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/AdvanceVersion/replies_russia73.pdf
- Эстонская этнополитика. Взгляд со стороны. Сборник документов. Таллин: Центр информации по правам человека, 2007
- ACFC/31DOC (2008) 001. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs. Adopted on 27 February 2008. http://www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf
- ACFC/SR (1999) 016. Report Submitted by Estonia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. December 1999. http://www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Estonia_en.pdf
- ACFC/SR/II (2004) 009. Second Report Submitted by Estonia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. July 2004. http://www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Estonia_en.pdf
- ACFC/SR/II (2005) 002. Second Report Submitted by Germany Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. (Received on 13 April 2005). http://www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Germany_en.pdf

Национальные конституции, законы, программы, судебные решения и письма органов государственной власти

- Государственная программа «Интеграция в эстонском обществе в 2000-2007 гг.». Таллин: Minister Katrin Saksa büroo, 2000
- Закон Республики Эстония о культурной автономии национальных меньшинств (12 февраля 1925 г.) // Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика. Антология. Т. III М., 1995. С. 46-52.
- Письмо Министерства культуры Эстонской Республики № 6.2-13/1962 от 22 сент. 2008 г.
- Постановление Конституционного суда РФ от 03.03.2004 № 5-п «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобой граждан А. Х. Дитца и О. А. Шумахер» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 1033.

¹ Все адреса в Интернете даны по состоянию на 26 октября 2008 года.

-
- Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607
- Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» № 58-ФЗ от 29 июня 2004 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2711
- Федеральный закон «О национально-культурной автономии» № 74-ФЗ от 17 июня 1996 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2965; 2003. № 46. Ст. 4432; 2004. № 27. Ст. 2711
- Эстонская программа интеграции 2008-2013. Утверждено постановлением Правительства Республики № 172 от 10.04.08. Неофициальный перевод. Rahvastikuministri büroo. 2008. http://www.rahvastikuminister.ee/public/L_imumiskava_2008_2013/L_imumiskava_2008_2013_RU.pdf
- The Constitution of the Republic of Estonia. Adopted on 28 June 1992. 2008. <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>
- Law on Cultural Autonomy for National Minorities. Adopted on 26 October 1993. 2008. <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>
- Vähemusrahvuse kultuuriautonomiam seadus // Riigi Teataja. 1993. № 71. Art. 1001.
- Vähemusrahvuse kultuuriautonomiam seadusest tuleneva õigusakti kinnitamine, Vabariigi Valitsuse 1. oktoobri 1996. a. määrus nr 238 // Riigi Teataja. I. 1996. № 72. Art. 1272.
- Vähemusrahvuse kultuurinõukogu valimise eeskiri, Vabariigi Valitsuse 6. mai 2003. a määrus nr 137 // Riigi Teataja. I. 2003. № 40. Art. 275

Литература

- Алексеев С. В., Каламанов В. А., Черненко А. Г. Идеологические ориентиры России (Основы новой общероссийской национальной идеологии). В 2-х т. М.: Книга и бизнес, 1998
- Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. СПб.: Серп, 1909
- Беккер Ф. Этничность и миграция: критическое прочтение понятия этничности в миграционных исследованиях // Ab Imperio. 2001. № 3. С. 67-95
- Бенхаиб С. Притязания культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эру. М.: Логос, 2003
- Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М.: Московский философский фонд, Academia-центр, издательство «Медиум», 1995
- Блищенко И. П., Абашидзе А. Х. О Законе Российской Федерации «О национально-культурной автономии» как об одной из форм национально-культурного самоопределения народов России // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки». 1997. № 2. С. 5-16

- Бойков В., Бассель Н. (сост.) Русские в Эстонии: Сборник статей. Таллин: Русский исследовательский центр в Эстонии, 2000
- Бурдые П. Социальное пространство и генезис классов // Бурдые П. Социология политики. М.: Socio-Logos, 1993. С. 53-97
- Граф М. Эстония и Россия. Анатомия расставания. Таллин: Арго, 2007
- Громов И. «Автономные» страдания // Молодежь Эстонии. 2008. 8 сент.
- Гурвич Г. Автономия // БСЭ. Т. 1. М.: Акционерное общество «Советская энциклопедия», 1929
- Дьячков М. В. Миноритарные языки в образовании (Типология языковой политики). Сер. Общество и образование в современном мире. М.: ИНПО, 1995. Вып. 5.
- Елеонский В. О. Совершенствование законодательства Российской Федерации о защите национальных меньшинств // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран: Материалы научной конференции. Москва, 27-28 апреля 2000 г. М., 2001. С. 161-168
- Железнов Б. Л. АССР – высшая форма советской автономии. Казань: Издательство Казанского государственного университета, 1984
- Зорин В. Закон, ставший прорывом // Жизнь национальностей. 1999. №1. С. 46-52
- Зорин В. Ю. Дневник не для себя. Кн. 2: Страсти Охотного ряда. М.: Виоланта, 1999
- Зубкова Е. Ю. Прибалтика и Кремль. 1940-1953. М.: РОССПЭН, Фонд первого президента России Б. Н. Ельцина, 2008
- Исаков С. Г. (ред.) Русское национальное меньшинство в Эстонской Республике (1918-1940). Тарту: Крипта. 2001.
- Кирх А., Кирх М. Как прийти к национально-культурной автономии // Политика. 1991. №8
- Кожокин Е. М. Права меньшинств в постсоветском пространстве // Будет ли Европа существовать без России? М., 1995
- Коробов И., Раудтгис Л. (сост.) Эстония. Краткий справочник. Таллин: KRK, 2000
- Кузнецов М. Дискриминация // Независимая газета. 2001. 8 февр.
- Кузнецова Н. Кому же это выгодно? // Молодежь Эстонии. 2006. 3 марта.
- Культурная автономия: законы о культурном самоуправлении национальных меньшинств, изданные Правительством Эстонской республики в 1925 г. Нарва: Отделение русского национального союза, 1930.
- Лазерсон М. Я. Национальность и государственный строй (Юридико-политические очерки). Пг.: Книга, 1918
- Левицкий Д. О положении русских в независимой Латвии // Даугава. 1991. №3-4. С. 112-126
- Ленин В. И. Критические заметки по национальному вопросу // Полн. собр. соч. Т. 24. С. 115-150
- Ленин В. И. О культурно-национальной автономии // Полн. собр. соч. Т. 24. С. 174-178
- Ленин В. И. Тезисы по национальному вопросу // Полн. собр. соч. Т. 23. С. 314-322
- Лукас: систему образования надо перевести на эстонский язык // Delfi. 2008. 11 окт.
- Львова Э. Л., Нам И. В., Наумова Н. И. Национально-персональная автономия: идея и воплощение // Политические исследования. 1993. №2. С. 129-135
- Малахов В. Преодолимо ли этноцентричное мышление? // Расизм в языке социальных наук. СПб: Алетейя, 2002. С. 9-19
- Никитин В. Широкое понимание, гарантированная поддержка // Жизнь национальностей. 1996. №6. С. 18-19
- Никифоров И. Позитивная сегрегация // Советская Эстония. 1991. 21 июл.

- Осипов А.Г. Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты. СПб: ЦНСИ, 2004
- Паин Э.А. Этнополитический маятник. Динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России. М.: Институт социологии РАН, 2004
- Полещук В. Неграждане в Эстонии. М.: Европа, 2005
- Проблемы управления в сфере межнациональных отношений. Саратов: Изд. Поволжской академии государственной службы, 1998
- Синоптикус [Реннер К.] Государство и нация. СПб.: Изд-во «Искры», 1906
- Сообщение агентства BNS. 2006. 22 февр.
- Сталин И.В. Марксизм и национальный вопрос // Сталин И.В. Сочинения. М., 1954. Т. 2. С. 290-367
- Федотов М.А. Закон об общественном телерадиовещании. Каким ему быть? Мнение ученых. Инициативный авторский проект. М.: Издание Фонда развития общественного телерадиовещания, 2002
- Филиппов В.Р., Филиппова Е.И. Закон и этничность. М.: Комитет общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы, Центр «Этносфера», 1998
- Хабриева Т.Я. Проблемы совершенствования законодательства о национально-культурной автономии в Российской Федерации // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран: Материалы научной конференции. Москва, 27-28 апреля 2000 г. М., 2001. С. 145-155
- Цилевич Б. Культурная автономия или карманные нацменьшинства? // СМ-сегодня. 1992. 2-9 сент.
- Черепанов С. Русская культурная автономия в Эстонии – на самом деле // Delfi. 2006. 21 нояб.
- Чурбаков А.В. Национально-территориальное и национально-культурное самоопределение: соотношение понятий // Государственно-правовые основы обеспечения безопасности в Российской Федерации. СПб., 1999. С. 62-75
- Шор Т. Проблемы культурной автономии на страницах русской периодики в Эстонии 1925-1930 г. // На перекрестке культур: русские в Балтийском регионе. Часть 2. Калининград: Изд-во КГУ. С. 115-139
- Шимов Я. Австро-Венгерская империя. М.: Эксмо, 2003
- Шпрингер Р. [Реннер К.] Национальная проблема. (Борьба национальностей в Австрии). СПб.: Общественная польза, 1909
- Эстония // Электронная еврейская энциклопедия. Ассоциация по изучению еврейских общин в диаспоре. 2004. <http://www.eleven.co.il/?mode=article&id=15119&query=ЭСТОНИЯ>
- Юридический энциклопедический словарь. – 3-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2003. С. 3
- An-Naim A. Religious Minorities under Islamic Law and the Limits of Cultural Relativism // Human Rights Quarterly. 1987. Vol. 9. No. 1. P. 1-18
- Balas G. Recovering a Public Vision for Public Television (Critical Media Studies). Lanham: Rowman & Littlefield, 2003
- Balogh S. Autonomy and the New World Order: A Solution to the Nationality Problem. Toronto; Buffalo: Matthias Corvinus, 1999
- Barker P. Slavs in Germany – the Sorbian Minority and the German State since 1945. Lewiston, N. Y.: E. Mellen Press, 2000
- Bogdanor V. (ed.) The Blackwell Encyclopaedia of Political Science. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers, 1991

- Bottomore T. Introduction // *Austro-Marxism/Texts translated and ed. by Tom Bottomore and Patrick Goode*. Oxford, Eng.: Clarendon Press, 1978. P. 1-44
- Bourdieu P. On Symbolic Power // *Bourdieu P. Language and Symbolic Power*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1991. P. 163-170
- Brubaker R. Ethnicity without groups // *Archive Europeenne de Sociologie*. Vol. XLIII. 2002. No. 2. P. 163-189
- Brunsson N. *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons, 1989
- Capotorti F. *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York: United Nations, 1991
- Catt H., Murphy M. *Sub-state Nationalism: A Comparative Analysis of Institutional Design*. New York: Routledge, 2002
- Coakley J. Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy // *International Political Science Review*. 1994. Vol. 15. No. 3. P. 297-314
- Danish in Germany. Research Centre of Multilingualism. [2008]. <http://www.uoc.es/euromosaic/web/document/danes/an/i1/i1.html>
- Eide A., Greni V., Lundberg M. Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order // *Autonomy: Applications and Implications/Ed. by M. Suksi*. The Hague; Boston: Kluwer Law International, 1998. P. 251-276
- Ghai Y. Decentralization and the Accommodation of Ethnic Diversity // *Ethnic Diversity and Public Policy: a Comparative Inquiry/Ed. by C. Young*. New York: St. Martin's Press in association with UNRISD, 1998. P. 31-71
- Grillo R.D. *Pluralism and the Politics of Difference: State, Culture, and Ethnicity in Comparative Perspective*. Oxford; New York: Clarendon Press, 1998
- Hannum H. *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1990
- Horak S. *Poland and Her National Minorities. 1919-39*. New York: Vantage Press, 1961
- Inglis Ch. *Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity*. Paris: UNESCO, 1996
- Janowsky O. *Nationalities and National Minorities (with Special Reference to East-Central Europe)*. New York: The Macmillan Company, 1945
- Jans T. Personal Federalism: a Solution to Ethno-National Conflicts? What It Has Meant in Brussels and What It Could Mean in Abkhazia // *Federal Practice. Exploring Alternatives for Georgia and Abkhazia/Ed. by B. Coppeters, D. Darchiashvili and N. Akaba*. Brussels: VUB University Press, 2000. P. 215-229
- Joseph J.S. *Cyprus: Ethnic Conflict and International Concern*. New York: P. Lang, 1985
- Kabanen T. Soome vähemusrahvuse kultuuriautonomias. Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus. 2006. <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=120&art=32&setlang=est>
- Kasper M. Cultural Identity and International Relationships in the History of the Lusatian Sorbs // *Language and Culture of the Lusatian Sorbs throughout their History*. Berlin: Akademie-Verlag, 1987. P. 7-24
- Kymlicka W. *Finding Our Way. Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Toronto, Oxford, New York: Oxford University Press, 1998
- Kymlicka W. Identity Politics in Multinational States // *State Consolidation and National Identity*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, Science and Technique of Democracy Series No. 38, 2005. P. 45-53

- Lapidoth R. *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 1997
- Lecours A. *Belgium // Handbook of Federal Countries, 2002/Ed. by Ann L. Griffiths; coordinated by Karl Nerenberg*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002. P. 58-73
- Living Together: The Minorities in the German-Danish Border Regions*. Flensburg: European Centre for Minority Issues, 2001
- Luhmann N. *Funktion und Folgen formaller Organisationen*. Berlin: Duncker und Humbolt, 1995
- McGarry J. *Federal Political Systems and the Accommodation of National Minorities // Handbook of Federal Countries, 2002/Ed. by Ann L. Griffiths; coordinated by Karl Nerenberg*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002. P. 416-447
- Mihalikova S. *The Hungarian Minority in Slovakia: Conflict over Autonomy // Managing Diversity in Plural Societies/Ed. by M. Opalski*. Nepean, Ont.: Forum Eastern Europe, 1998. P. 148-164
- Minority Protection in Estonia. An Assessment of the Programme «Integration in Estonian Society 2000-2007»*. Open Society Institute. 2002. http://www.eumap.org/reports/2002/minority/international/sections/estonia/2002_m_estonia.pdf
- Minority Protection in Latvia. An Assessment of the National Programme «The Integration of Society in Latvia»*. Open Society Institute. 2002. http://www.eumap.org/reports/2002/minority/international/sections/latvia/2002_m_latvia.pdf
- Radtke F.-O. *Multiculturalism in Germany: Local Management of Immigrants' Social Inclusion // International Journal on Multicultural Societies*. 2003. Vol. 5. No. 1. P. 55-76
- Myntti K. *The Sami Cultural Autonomies in the Nordic Countries // Minority Governance in Europe/Ed. by Kinga Gal*. Budapest: LGI/ECMI Series on Ethnopolitics and Minority Issues, 2002. P. 151-170
- Noam E., Waltermann J. *Public Television in America*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1999
- Poleshchuk V. *Non-citizens in Estonia*. Report. Tallinn: Legal Information Centre for Human Rights, 2004
- Reiterer A. F. *Cyprus: Case Study about a Failure of Ethno-national Understanding*. Frankfurt am Main; New York: Lang, 2003
- Rex J. *The problematic of multinational and multicultural societies // Ethnic and Racial Studies*. 1997. Vol. 20. No. 3. P. 455-473
- Robinson J., Karbach O., Laderson M., Vichmak M. *Were the Minorities Treaties a Failure?* New York: Antin Press, 1943
- Saleniece I., Kuznetsovs S. *Nationality Policy, Education and the Russian Question in Latvia since 1918 // Ethnicity and Nationalism in Russia, the CIS and the Baltic States/Ed. by C. Williams and T. Sfikas*. Aldershot: Ashgate, 1999. P. 236-264
- Salih H. I. *Cyprus: The Impact of Diverse Nationalism on a State*. Montgomery: The University of Alabama Press, 1978
- Schopflin G. *Nations, Identity, Power*. New York: New York University Press, 2000
- Smith D. J. *Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: The Case of Estonia // Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. 2003. Issue 1. http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Smith.pdf
- Spiliopoulou Åkermark A. *Justifications of Minority Protection in International Law*. L.; Boston: Kluwer Law International, 1996

- Spiliopoulou Åkermark A., Huss L. Ten Years of Minority Discourse in Sweden // International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea/Ed. by A. Spiliopoulou Åkermark et al. Mariehamn: Åland Islands Peace Institute, 2006. P. 545-587
- Thornberry P. International Law and the Rights of Minorities. Oxford: Clarendon Press, 1991
- Vertovec S. Multiculturalism, Culturalism and Public Incorporation // Ethnic and Racial Studies. 1996. Vol. 19. No. 1. P. 49-69
- Water T.W. Indeterminate Claims: New Challenges to Self-Determination Doctrine in Yugoslavia // SAIS Review. 2002. Summer-Fall. P. 111-144
- Watts R. Federalism and Diversity in Canada // Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States/Ed. by Yash Ghai. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2000. P. 29-52
- Weller M. «Towards a General Comment on Self-Determination and Autonomy», Working Paper submitted to UN Working Group on Minorities, 11th Session, 25 May 2005 (E/CN. 4/Sub. 2/AC. 5/2005/WP. 5)
- Woods S. Ethnicity and Nationalism in Contemporary Estonia // Ethnicity and Nationalism in Russia, the CIS and the Baltic States/Ed. by C. Williams and T. Sfikas. Aldershot: Ashgate, 1999. P. 265-286

Национально-культурная автономия в Эстонии: отрывки из документов международных мониторинговых структур¹

Консультативный комитет по Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств

**Второе Мнение по Эстонии, принятое 24 февраля 2005 г.
(Страсбург, 22 июля 2005 г., ACFC/INF/OP/II (2005) 001)**

[...]

Общая система законодательства

8. После принятия Консультативным комитетом первого Мнения Эстония предприняла ряд законодательных изменений в ключевых областях, касающихся национальных меньшинств. Однако общая система законодательства, специально принятого для национальных меньшинств, остается большей частью без изменений. Например, никакие изменения не коснулись Закона о культурной автономии национальных меньшинств, несмотря на то, что данный закон, хотя и привел в итоге к образованию одной национальной культурной автономии, в целом оценивался как неэффективный и непрактичный, что было обозначено в первом Мнении Консультативного комитета.
9. Находящиеся на рассмотрении предложения по принятию нового закона по национальным меньшинствам заслуживают внимательного рассмотрения со стороны властей, которые в этой связи могли бы подтвердить и консолидировать в законодательстве свой все более практический и широкий подход в отношении действия по кругу лиц системы правовой защиты национальных меньшинств. Эти новые инициативы могли бы способствовать усилиям Эстонии в проведении в отношении меньшинств политики и программ на продолжительной и долгосрочной основе.

[...]

Закон о культурной автономии национальных меньшинств

Выводы первого круга

66. В первом Мнении по Эстонии Консультативный комитет констатировал, что Закон о культурной автономии национальных меньшинств не оказал существенного влияния в Эстонии и его следует пересмотреть или заменить нормами, которые в большей степени отражали бы имеющуюся ситуацию с меньшинствами в Эстонии.

Ситуация в настоящем

а) Позитивные изменения

67. Закон о культурной автономии национальных меньшинств был впервые применен финнами-ингерманландцами, которые в мае 2004 г. провели выборы в культурный совет.

б) Нерешенные вопросы

¹ Русский перевод приводится по изданию: Эстонская этнополитика. Взгляд со стороны. Сборник документов. Таллин: Центр информации по правам человека, 2007

68. Закон о культурной автономии национальных меньшинств остается без изменений, несмотря на широко распространенное среди лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, мнение, что данный закон в своем нынешнем виде не может служить достижению поставленных целей, в частности вследствие слишком ограничительного подхода к сфере его применения. Общеизвестным является факт, что закон содержит различные недостатки; власти согласились, что следует рассмотреть вопрос о внесении в данный закон некоторых изменений. В то же время в рамках деятельности Круглого стола по делам национальных меньшинств при президенте было инициировано предложение о принятии нового закона о национальных меньшинствах, среди задач которого была бы консолидирующая поддержка объединений национальных меньшинств. Без ответа остается пока вопрос, будут ли задачи, поставленные перед Законом о культурной автономии национальных меньшинств, а также перед новым законодательством о национальных меньшинствах, лучше выполняться, если их объединить в одном всеобъемлющем законодательном акте.

Рекомендации

69. Эстонии следует внести изменения в законодательство, касающееся культурной автономии национальных меньшинств. Это должно осуществляться параллельно и с учетом находящихся на рассмотрении предложений о принятии нового закона о национальных меньшинствах. В этой связи Эстонии следует подтвердить и закрепить более практический и широкий подход в отношении действия по кругу лиц системы правовой защиты национальных меньшинств.

[...]

Рекомендации

189. В дополнение к мерам, которые должны быть приняты для реализации детализированных рекомендаций, содержащихся в разделах I и II Мнения Консультативного комитета, властям для содействия дальнейшей реализации положений Рамочной Конвенции предлагается принять следующие меры:

...Устранить недостатки Закона о культурной автономии национальных меньшинств путем принятия, с учетом консультаций с заинтересованными лицами, более включающего законодательства, которое более полно учитывало бы нынешнюю озабоченность лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью

**Третий отчет по Эстонии, принятый 24 июня 2005 г.
(Страсбург, 21 февраля 2006 г., ЕКРН (2006) 1)**

[...]

Закон о культурной автономии национальных меньшинств

23. Во втором отчете Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) отметила, что работа по проблеме Закона о культурной автономии национальных меньшинств должна быть продолжена в качестве вопроса первостепенной важности и что регулирование и реализация нынешнего закона должны быть пересмотрены в тесном сотрудничестве с представителями меньшинств для оценки и исправления

его недостатков, что явилось бы средством защиты культуры и идентичности различных меньшинств, проживающих в Эстонии.

24. ЕКРН отмечает, что Закон о культурной автономии национальных меньшинств по-прежнему содержит множество недостатков, что препятствует наиболее многочисленным группам меньшинств воспользоваться содержащимися в нем правами. Закон по-прежнему предусматривает, что создать культурную автономию вправе лишь меньшинства численностью от трех тысяч человек. Но так как закон действует лишь в отношении граждан, на данный момент существуют лишь четыре меньшинства, которые могут извлечь из него пользу. Таким образом, Закон о культурной автономии национальных меньшинств все еще имеет очень ограниченную область действия, и, как указали представители национальных меньшинств, в своем нынешнем виде он не работает.
25. Далее представители меньшинств выразили озабоченность тем фактом, что их предложения по изменению Закона о культурной автономии национальных меньшинств правительством в значительной степени игнорировались и что они не были проконсультированы по вопросам, касающимся данного закона. ЕКРН также отмечает, что закон не принимает во внимание специфические обстоятельства различных групп меньшинств в Эстонии. Например, даже если меньшинства, которые включают три тысячи и более граждан Эстонии, вправе создать культурную автономию, согласно упомянутому закону, в случае, если в состав данной общины входит существенное количество лиц без гражданства или неграждан, любая созданная ими культурная автономия не имеет легитимности внутри группы, так как она не может разумно рассматриваться в качестве представительного органа.

Рекомендации:

26. ЕКРН рекомендует эстонским властям внести изменения в Закон о культурной автономии национальных меньшинств с целью предоставления возможности большему количеству групп меньшинств пользоваться содержащимися в нем правами. В этом отношении ЕКРН рекомендует эстонским властям вступить по данному предмету в диалог с представителями групп меньшинств и принять во внимание их соображения и замечания.
27. Во втором отчете ЕКРН рекомендовала, чтобы ограничение, запрещающее негражданам голосовать или быть избранными в руководство культурных самоуправлений, было пересмотрено, особенно ввиду большого количества неграждан в Эстонии. Далее ЕКРН отметила, что в соответствии с декларацией, сделанной Эстонией при ратификации Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств, лишь граждане признавались законом в качестве представителей национальных меньшинств.
28. ЕКРН отмечает, что неграждане по-прежнему не могут голосовать и быть избранными в руководство культурных самоуправлений. Более того, эстонское правительство, кажется, не намерено менять данную ситуацию. Далее ЕКРН отмечает, что Эстония сохранила свою декларацию к Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств, согласно которой лишь граждане признаются в качестве представителей национальных меньшинств.

Рекомендации:

29. ЕКРН повторяет свою рекомендацию эстонским властям разрешить негражданам голосовать и быть избранными в руководство культурных самоуправлений.

Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации

Рассмотрение докладов, представляемых государствами-участниками в соответствии со статьей 9 Конвенции [о ликвидации всех форм расовой дискриминации], 69-я сессия, 31 июля – 18 августа 2006 г.

**Заключительные замечания: Эстония
(Женева, 22 августа 2006 г., CERD/C/EST/CO/7)**

[...]

С. Вопросы, вызывающие озабоченность, и рекомендации

9. Признавая существующие возможности для участия неграждан в деятельности культурных и образовательных учреждений и религиозных объединений национальных меньшинств, Комитет отмечает, что действующее официальное определение национального меньшинства, которое дано в Законе о культурной автономии национальных меньшинств 1993 г., исключает из этой категории неграждан, к которым относятся лица без гражданства, в течение длительного времени проживающие в Эстонии. Комитет обеспокоен тем, что такое положение может привести к отчуждению этих групп от эстонского государства и общества (статья 1 [Конвенции]).

Комитет рекомендует внести поправку в определение меньшинства согласно Закону о культурной автономии национальных меньшинств 1993 г. с тем, чтобы включить в эту категорию лиц неграждан, в частности лиц без гражданства, в течение длительного времени проживающих в Эстонии. Комитет также просит представить дальнейшие разъяснения в отношении различия, проводимого государством-участником между «этническими» меньшинствами или группами и «национальными» меньшинствами.



Центр информации по правам человека

Центр информации по правам человека был основан 2 мая 1994 г. при содействии неправительственных организаций Дании и Эстонии. Активную деятельность он начал в январе 1995 г.

Центр является независимым неправительственным неодоходным объединением, деятельность которого осуществляется по конкретным проектам.

Центр выделяет четыре приоритетные сферы своей деятельности:

1. Предотвращение конфликтов: выявление причин возможных конфликтов через анализ и распространение информации, повышение уровня знаний о правах человека;
2. Содействие формированию общества, основанного на стандартах прав человека;
3. Анализ эстонского законодательства в области прав человека на соответствие его международному праву;
4. Оказание правовой помощи лицам, чьи права не гарантируются должным образом или нарушаются. Для этого юристы Центра ведут индивидуальный прием или отвечают на запросы через Интернет.

Дополнительная информация: <http://www.lichr.ee>

Публикации Центра информации по правам человека

1. Erik André Andersen, *Erastamine Eestis ühiskonna etnilist jagunemist*. Tallinn, 1997; ISBN 9985-9165-4-9
2. Эрик Андре Андерсен, *Этнически разделенное общество как результат приватизации в Эстонии*. Таллин, 1997; ISBN 9985-9165-5-7
3. *Rahvusv hemused Eestis: siseriiklikud seadused ja rahvusvahelise õiguse sätted*. Rahvusvahelise seminari aruanne. Tallinn, 25-26.04.1997.a.; ISBN 9985-9165-2-2
4. *Ethnic Minorities in Estonia: Domestic Law and International Instruments*. Report of the International Seminar. Tallinn, 25-26.04.1997; ISBN 9985-9165-0-6
5. *Этнические меньшинства в Эстонии: внутреннее законодательство и международные инструменты*. Отчет международного семинара. Таллин, 25-26.04.1997г.; ISBN 9985-9165-1-4
6. *Identiteedi kujunemise probleemid post-sotsialistlikus keskkonnas (Tallinna rahvusvähemuste kogemuse alusel)*. Uuringu aruanne. Tallinn, 1999-2000; ISBN 9985-9165-7-3
7. *Интеграция в Эстонии: проблемы и перспективы*. Отчет рабочего семинара. Таллин, май 2000 г. - *Eesti ühiskonnas integratsiooni protsessi probleemid ja arengusuunad*. T baaruanne. Tallinn, mai 2000.a.; ISBN 9985-9165-6-5
8. *Международная практика использования прав национальных меньшинств в Эстонии*. Отчет регионального семинара. Маарду (Эстония), март 1998 г. - *Strengthening the Awareness on Minority Rights in Estonia*. Report of the Local Seminar. Maardu (Estonia), March 1998. Tallinn 1999; ISBN 9985-9165-8-1
9. *Inimõigused: Üksikisikute kaebused ÜRO-le ja Euroopa Nõukogule*. Materjalide kogumik. Tallinn, 2000, 64 lk.; ISBN 9985-9319-0-4
10. *Права человека: индивидуальные жалобы в ООН и Совет Европы*. Сборник материалов. Таллин 2000, 72 стр.; ISBN 9985-9319-1-2
11. *Rahvusvahelised dokumendid, ratifitseeritud Eestis*. Международные документы, ратифицированные Эстонией. *International Treaties, ratified by Estonia*. Tallinn 2000; 300 lk./p.; ISBN 9985-9165-3-0
12. Институт открытого общества, Программа мониторинга расширения ЕС. *Охрана прав меньшинств в Эстонии*. 2001, 50 стр.; ISBN 9985-9319-5-5
13. *Социальный и экономический аспекты процесса интеграции в эстонском обществе: круглый стол 23 ноября 2000 г., Таллин, Эстония = Eesti ühiskonnas integratsiooniprotsessi sotsiaalne ja majanduslik aspekt: umarlaud 23. novembril 2000. a.*, Tallinn, Eesti; 58 стр./лк., 2001; ISBN 9985-9319-2-0
14. *Развитие принципов недискриминации и защиты меньшинств: задачи Эстонии*. Материалы международного семинара. Таллин (Эстония), 14-15.01.2002. - *Recent Developments in the Field of Non-Discrimination and Minority Protection and Challenges for Estonia*. Materials of International Seminar. Tallinn (Estonia), 14-15.01.2002; 80 стр./p.; ISBN 9985-9319-8-x
15. Алексей Семенов (ред.), *Интеграция в Таллине 2001, Анализ данных социологического исследования*, Таллин, 2002, 102 стр.; ISBN 9985-9319-7-1
16. Aleksei Semjonov (toim.), *Integratsioon Tallinnas 2001, Sotsioloogilise uuringu andmete anal is*, Tallinn, 2002, 94 lk.; ISBN 9985-9319-6-3
17. *Национальные меньшинства в странах Балтии: процесс интеграции*. Материалы международного семинара. Таллин (Эстония), 14-15 июня 2002 года. - *Minorities in the Baltics: Processes of Integration*. Materials of International Seminar. Tallinn (Estonia), 14-15 June 2002; 80 стр./p.; ISBN 9985-9410-2-0

-
18. *Выполнение Эстонией Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств*, Таллин, 2002, 87 стр.; ISBN 9985-9410-0-4
 19. *Принцип недискриминации в Эстонии: права женщин и детей и исполнение международных обязательств*: материалы семинара, 22-23 февраля 2002 г., Силламяэ, Эстония; 41 стр., 2002; ISBN 9985-9319-9-8
 20. *Меньшинства и большинство в Эстонии: проблемы интеграции в европейском контексте*. Материалы международного семинара, Таллин, Эстония, 15-16 ноября 2002 года - *Minorities and Majorities in Estonia: Problems of Integration within a Broader European Context*. International Seminar Materials, Tallinn, Estonia, 15-16 November 2002, Tallinn, 2003, 63 стр./р.; ISBN 9985-9410-5-5
 21. *Võitlus inimkaubanduse vastu Eestis: naised ja lapsed*. Seminari materjalid. 20. jaanuaril 2003, Tallinn, Eesti - *Борьба против торговли людьми в Эстонии: женщины и дети*. Материалы семинара. 20 января 2003 года, Таллин, Эстония - *Combating Human Trafficking in Estonia: Women and Children*. Materials of the Seminar. 20 January 2003, Tallinn, Estonia. Tallinn, 2003, 62 lk./стр./р., ISBN 9985-9410-6-3
 22. Vadim Poleshchuk (ed/toim), *Baltimaade dilemmad: seminari ettekanded etnopolitiikast* = *Балтийские дилеммы: Выступления по вопросам этнополитики* = *The Baltic Dilemmas: Seminar Presentations on Ethnic Policies*, Tallinn, 2003, 50 lk./п./стр.; ISBN 9985-9410-3-9
 23. Paul Downes, *Living with Heroin: Identity, social Exclusion and HIV among Russian-speaking Minorities in Estonia and Latvia*, Tallinn, 2003, 153 p.; ISBN 9985-9410-4-7
 24. Paul Downes, *Elu heroiiniga: Identiteet, sotsiaalne tõrjutus ja HIV Eestis ja Läti venekeelsete vähemuste seas*, Tallinn, 2003, 150 lk.; ISBN 9985-9410-7-1
 25. Пол Даунс, *Жизнь с героином: Идентичность, социальное отторжение и распространение ВИЧ среди русскоязычного меньшинства в Эстонии и Латвии*, Таллин, 2003, 159 стр., ISBN 9985-9410-8-х
 26. Vadim Poleshchuk, *Non-citizens in Estonia*. Report 2004, Tallinn, 2004, 57 p.; ISBN 9985-9410-9-8
 27. Лариса Семенова (ред.), *Предотвращение торговли людьми и трудоустройство за границей*. Справочник, Таллин, 2004, 124 стр.; ISBN 9985-9542-0-3
 28. Larissa Semjonova (toim.), *Inimkaubanduse ennetamine ja töörakendus välismaal*. Teatmik, Tallinn, 2004, 88 lk.; ISBN 9985-9542-1-1
 29. *Media against Intolerance and Discrimination: Estonian Situation and International Experience: Selected Materials*, Tallinn, 2006; ISBN 9985-9542-2-х
 30. Klara Hallik, Vadim Poleshchuk, Andrus Saar, Aleksei Semjonov, *Eesti: rahvushted ja ebavõrdse kohtlemise probleemid Tallinnas* = *Estonia: Interethnic Relations and the Issue of Discrimination in Tallinn*, Tallinn, 2006; ISBN 9985-9542-3-8
 31. Вадим Полещук, Андрус Саар, Алексей Семенов, Клара Халлик, *Эстония: межэтнические отношения и проблема дискриминации в Таллине*, Таллин, 2006, 70 стр.; ISBN 9985-9542-4-6
 32. Vadim Poleshchuk, *Estonian Minority Population and Non-discrimination*: Report 2006, 65 p.; ISBN 9985-9542-5-4
 33. *Eesti rahvuspoliitika: Vaade väljast* (dokumentide kogumik) = *Эстонская этнополитика: Взгляд со стороны* (сборник документов), Tallinn 2007, 158 lk./стр.; ISBN 978-9985-9542-6-3
 34. *Bronze Soldier: April Crisis* = *Бронзовый солдат: апрельский кризис* = *Pronkssõdur: Aprillikriis*, 2007, Tallinn, 140 p./стр./lk.; ISBN 978-9985-9542-7-0
-