

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Малахов В.С., Летняков Д.Э., Осипов А.Г.,
Симон М.Е., Мотин А.С., Будисенко А.А.**

**Этническая и культурная гетерогенность как
теоретическая и управленческая проблема**

Москва 2020

Аннотация. Рост культурной гетерогенности крупных городов развитых стран вызывает к жизни ожесточенные дебаты о последствиях этого явления. Такие дебаты ведутся как на теоретическом уровне (каждый год проходят сотни конференций и семинаров, посвященных осмыслению феномена сверхразнообразия в ведущих мировых университетах), так и на практическом (управленцы разного уровня – от муниципального до национального – на регулярной основе привлекают экспертов и представителей НКО для выработки новых механизмов социальной интеграции).

В работе раскрывается содержание актуальных научных дискуссий об управлении разнообразием; типологизируются управленческие практики обращения с культурным разнообразием в Западной и Восточной Европе; выявляются особенности государственно-конфессиональных отношений в России.

Ключевые слова: мультикультурализм, миграция, идентичность, городские сообщества, социальная интеграция, межконфессиональные отношения.

Abstract. The growing cultural heterogeneity of large cities in developed countries brings to life a fierce debate about the consequences of this phenomenon. Such debates are held both at the theoretical level (hundreds of conferences and seminars are held each year to comprehend the phenomenon of super-diversity at leading universities) and at the practical level (managers of various levels - from municipal to national - regularly attract experts and NGO representatives to develop new mechanisms of social integration). The paper reveals the content of relevant scientific discussions on diversity management; typological management practices of dealing with cultural diversity in Western and Eastern Europe; features of state-confessional relations in Russia are revealed.

Key words: multiculturalism, migration, identity, social integration, urban communities, interfaith relations

Малахов В.С., директор Центра теоретической и прикладной политологии Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Летняков Д.Э., научный сотрудник Центра теоретической и прикладной политологии Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Осипов А.Г., научный сотрудник Центра этнического и лингвистического разнообразия Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Симон М.Е., ведущий научный сотрудник Центра теоретической и прикладной политологии Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Мотин А.С., младший научный сотрудник Центра теоретической и прикладной политологии Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Будисенко А.А., студент магистерской программы «Международная политика» МВШСЭН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2019 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 Подходы к управлению культурным многообразием.....	9
2 Многоуровневое управление разнообразием, вызванным иммиграцией: случай Германии.....	12
3 Особенности современной городской политики разнообразия в западных странах.....	30
3.1 Полилингвальная политика.....	30
3.2 Образование.....	32
3.3 Жилищная политика.....	34
3.4 Медицина.....	36
3.5 Бизнес и самозанятость.....	38
4 Управление автохтонным многообразием в Восточной Европе: случаи Беларуси, Молдовы и Украины.....	42
5 Управление религиозным многообразием в современной России.....	70
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	85
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	90

ВВЕДЕНИЕ

В послевоенный период на Западе начали активно пересматриваться представления о национальном государстве как политическом сообществе, основанном на одной унифицирующей культуре. На смену прежнему видению нации пришел дискурс о культурном разнообразии, о праве на различие – иными словами, политические сообщества все чаще стали рассматриваться как культурно неоднородные [1],[2]. На данный процесс во многом повлияла массовая миграция в страны глобального Севера, а также происходившая параллельно с этим борьба за признание со стороны ЛГБТ-сообщества, феминисток, этнических и расовых меньшинств [3]. В свете этого можно рассматривать и принятую в 1992 г. Советом Европы «Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств». Главная задача документа виделась в сохранении миноритарных языков, находящихся под угрозой ассимиляции. В результате, если мы посмотрим на положение языковых меньшинств в сегодняшней Европе, то увидим, что государственную поддержку получает корнуэльский язык в Великобритании, немецкий в Словении, фризский в Голландии и т.д. В Финляндии в дополнение к двум существовавшим государственным языкам, финскому и шведскому, особый правовой статус с 1992 г. получил и саамский язык. За пределами европейского континента – например, в Новой Зеландии и Канаде, коренные народы теперь также имеют возможность получать образование на родном языке и обращаться на нем в органы власти.

Таким образом, за последние десятилетия на Западе кардинально изменился «способ воображения нации» [4: 121] – если раньше национальные государства старались нивелировать, затушевывать культурные и ценностные различия внутри себя, то теперь наоборот разнообразие зачастую сознательно демонстрируется в публичном пространстве; сама «тема разнообразия стала неотъемлемой частью [западного] политического дискурса» [5: 86].

Интересно, что на этом фоне постсоветские государства, в момент обретения независимости декларировавшие в большинстве своем ориентацию на западные идеалы и ценности, в той сфере, которую можно обозначить как управление культурным разнообразием, продемонстрировали приверженность совершенно иным принципам. Не случайно в самом начале 1990-х гг. Р. Брубейкер назвал постсоветские политики «национализирующими(ся) государствами» (“nationalizing states”), т.е. странами, в которых политические элиты стремятся проводить курс на установление культурной гегемонии «титупной» нации, рассматриваемой как единственный законный владелец государства [6].

Супер-разнообразии – концепция, предложенная Стивеном Вертовеком в 2007 году с целью объяснить современное состояние городского населения западных стран [7],[8]. В первую очередь, эта концепция ориентирована на рассмотрение жизни и адаптации мигрантов в принимающую среду, однако некоторые авторы расширяют её объяснительный потенциал до более широких категорий. Например, Пол Спунли [9], говоря о супер-разнообразии, включает в рассматриваемую группу так же сексуальные меньшинства).

Необходимость в новом концепте возникла в результате всё увеличивающегося потока новых мигрантов в страны Западной Европы (в Великобританию, в первую очередь), что сформировало новые соединения и взаимодействия новых переменных в рамках миграционных моделей стран Евросоюза. Это взаимодействие уже не может быть описано через привычные концепции этничности и мультикультурализма, так как содержит новые переменные социальной адаптации. Этими переменными являются: разный миграционный статус и сопутствующие права и их ограничения, разница опыта интеграции в рынок труда, гендерные и поколенческие идентичности, паттерны пространственного расселения и локальные взаимоотношения местных жителей, чиновников, организаций и мигрантов. Важно, что супер-разнообразии учитывает взаимодействие всех этих переменных при анализе траекторий городской социализации, что придаёт некоторую гибкость и динамику всей концепции.

Авторы концепции критикуют устоявшиеся оптики исследования потоков миграции и интеграции мигрантов, например, мультикультурализм, настаивающий на уважении к этническим различиям, что, наоборот, приводит к патологизации этих различий и, как минимум, к сохранению дискриминационных практик. Так же критике подвергаются представления политиков и людей из общественных организаций о гомогенности сообществ – в том числе о гомогенности сообществ мигрантов. Для того, чтобы затрачивать меньшее количество ресурсов при разрешении большего числа сложностей интеграции, политики и агенты склонны к маркированию проблем мигрантов по групповым признакам – как проблем «черного» или «азиатского» населения. Такое восприятие упускает из внимания важные различия внутри таких сообществ, что приводит к провалу политики интеграции.

Некоторыми исследователями сама концепция интеграции в условиях супер-разнообразия кажется проблематичной [10]. Эта концепция была призвана описать то, как мигранты встраиваются в среду принимающей стороны. Она основывается на бинарной оппозиции “чужак”-“местный”, что выражается в описании мигрантов как постоянно

присутствующего чужеродного элемента внутри гомогенной принимающей среды. Тем не менее, современное состояние миграции ставит под сомнение как постоянство нахождения мигранта в одной и той же принимающей среде, так и саму её гомогенность. Более того, исследователи отмечают, что стратегии государства, основанные на интеграции, и создаваемые до ситуации супер-разнообразия, носили скорее разобщающий характер для общества. Так происходит потому, что мигранты, по мысли авторов этих стратегий, взаимодействовали с обществом, поддерживая собственную этническую и культурную идентичность. Таким образом, концепция супер-разнообразия предлагает переосмыслить некоторые теоретические концепты, разработанные для описания «традиционной» миграции, но уже упускающие из виду новые условия траекторий социализации мигрантов.

Актуальность концепта показывает увеличение потока мигрантов, особенно в странах Европы. В исследовании ОЭСР 2012 года зафиксировала ключевые изменения в миграции. Организация выявила, что с 2000 по 2010 год спад миграции в пропорции с ростом коренного населения наблюдался в двух странах (Эстония и Израиль), а в 11 уровень роста мигрантов составил в среднем 3 процента (в Испании наблюдался самый высокий рост, с 4,9% в 2000 до 14,5% в 2010). Таким образом, “все большее число мигрантов прибывает из всё большего количества мест”.

Стоит отдельно отметить три аспекта концепции супер-разнообразия, которые указал Вертовек и на которые должен ориентироваться учёный, проводя полевое исследование:

А) Супер-разнообразие – это концепция, описывающая изменение конфигураций населения, возникающих в результате глобальных миграционных потоков за последние тридцать лет. Эти конфигурации связаны не только с полом, возрастом, этническим происхождением, но и с различными каналами миграции, которые создают различные правовые и иммиграционные статусы. Супер-разнообразие призвано зафиксировать взаимодействие этих переменных, выстраивая траекторию социализации каждого отдельного мигранта или мигрантского меньшинства.

Б) Второй аспект супер-разнообразия – методологический. Он влечет за собой необходимость переориентировать некоторые фундаментальные подходы в рамках социологического научного исследования миграции, чтобы рассмотреть и лучше понять сложные и, возможно, новые социальные формации.

В) Третий аспект данного термина является практическим или ориентированным на политику. Супер-разнообразие подчеркивает необходимость того, чтобы лица,

формирующие политику, и практики в сфере общественных услуг признавали новые условия, создаваемые параллельными характеристиками глобальной миграции и изменения населения. Это предполагает тесную связь научного исследования с непосредственными политическими и организационными практиками помощи и адаптации мигрантов. Концепция подразумевает, как минимум, использование результатов научного исследования в развитии и модификации этих практик.

Три этих аспекта работают совместно внутри научного исследования. Таким образом, любое исследование, с использованием концепта супер-разнообразия обладает направленностью на изменение политики и мышления формирующих политику акторов в тех сферах жизни иммигрантов, которые вызывают наибольшие проблемы в его интеграции из-за стереотипизации и других барьеров, существующих в принимающем обществе. Наиболее остро в этом нуждаются следующие сферы: языковая политика, образование, жильё, медицина, бизнес.

Те или иные практики и отношения не составляют сами по себе этнического разнообразия; только в определенных обстоятельствах усилиями определенных агентов у них появляются «этнические» атрибуты и происходит приписывание «этнических» смыслов. 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.

Соответственно, ключевым для определения и описания управления разнообразием оказывается вопрос о том, как этнические различия признаются наделяются значениями. Здесь особенно важно проводить различие между категориями практики и категориями анализа [11], имея в виду, что одни и те же понятия могут выступать и в одном, и в другом качестве. Разница между двумя видами состоит в том, что в первом случае речь идет о понятиях, используемых непосредственно участниками социальных взаимодействий, а во втором – о концептах, применяемых внешними наблюдателями, стремящимися к пониманию изучаемых практик и потому дистанцирующимися от них [12:59-63].

В большинстве стран мира одновременно и вперемешку используются разные термины для описания этнической, языковой или культурной неоднородности. Здесь и ниже в качестве общего, собирательного термина для обозначения группового деления мы будем использовать понятие «этническое» и его производные. В исследуемом нами регионе тематика этнического тесно переплетена с тематикой национального: термин

«национальность» на практике часто выступает как полный синоним «этнической принадлежности» и «этничности».

Языковая принадлежность людей также может наполняться разным смыслом. Язык, на котором человек преимущественно общается, или язык воспитания и социализации не обязательно связаны с этническим происхождением, но часто язык описывают как компонент этнической принадлежности. Подобное увязывание этничности (или «национальности») с языком является мыслительной и риторической операцией, особо распространённой именно в изучаемом регионе.

1 Подходы к управлению культурным многообразием

Ни в теоретических изысканиях, ни на практике нет единого и сколько-нибудь устоявшегося видения того, что представляет или должно представлять собой управление разнообразием [13]. В данном случае мы оперируем, скорее, идеальным типом, который не общепризнан, и материальные референты которого отличаются в разных национальных контекстах.

Умозрительно основные параметры политики разнообразия можно задать следующим образом: предназначена ли данная конкретная модель для преодоления или сохранения разнообразия; какие установлены принципы и механизмы включения или исключения из политического сообщества; проводится ли разделение публичной и частной сфер для целей управления разнообразием. Важно, каким областям общественной жизни адресована эта политика и какие стороны она реально затрагивает. Также существенны основные цели и приоритеты политики: служит ли она главным образом предотвращению конфликтов, обеспечению равенства в реализации основных прав и свобод, сохранению и развитию отличительности групп или чему-то еще. Для реализации основных стратегий используются разные способы: территориальное деление, персональные режимы (классификации и разные условия участия для разных категорий), институциональное строительство, включая языковые режимы и режимы предоставления публичных услуг и доступа к ресурсам.

Основные разработанные модели и схемы типологизации политик разнообразия строятся по линейному принципу и представляют собой шкалу подходов, уместяющуюся между двумя экстремумами: отрицанием и подавлением различий с одной стороны и признанием и поощрением этнических групп в качестве самостоятельных политических единиц – с другой [14],[15],16].

Подобные схемы позволяют представить в общем виде область общественных отношений, которую можно условно очертить и обозначить как «политику разнообразия» [17], но они оставляют открытым вопрос о сущности этой политики и о принципиальных отличиях ее компонентов от «просто» управленческих решений в отношении гражданства, территориальной организации, использования языков, образования, поддержания правопорядка и прочего. Даже если говорить о политике разнообразия только там, где официальные структуры определяют, организуют и оправдывают свою деятельность в этнических, сходных и смежных категориях, или как об активности, направленной на общество, определяемое в качестве этнической общности или совокупности этнических групп, то рамки определения этой политики оказываются очень широкими. Многие

решения, коль скоро общество этнически неоднородно, могут неодинаково затрагивать разные этнические группы, а социальное воображение и управляемых, и управляющих открывает безграничные возможности для интерпретации.

Для сужения и операционализации рамок рассмотрения предлагаются следующие дополнительные признаки:

Под политикой разнообразия понимается систематическая деятельность структур публичной власти, а не разовые решения;

К этой области относятся решения и действия (включая дискурсивное производство), описываемые и обосновываемые их авторами и исполнителями в этнических, сходных и смежных категориях;

Как значимые рассматриваются и анализируются не всякие повторяющиеся действия и решения, а те, которые становятся частью процесса институционализации этнокультурного разнообразия.

Значение этничности как политического фактора связано с тем, что этничность институционализована, то есть воплощена в устойчивых правилах социального взаимодействия. Здесь и ниже анализируется институционализация этничности в той части, которая проводится усилиями публичной власти и ее и его организованных структур. Институционализацию следует понимать широко – не только как совокупность организаций, но и как производство смыслов и структурирование действий, создающее устойчивые социальные формы. К таковым можно отнести формальные и неформальные практики, дискурсы, системы терминов, идеи, воспринимаемые в качестве нормы, и пр.

Институты могут определяться как «совокупности взаимосвязанных правил и рутинных практик, которые определяют приемлемость действия через отношения между ролями и ситуациями» [18: 160], или как «регулярные либо кристаллизовавшиеся принципы деятельности, действия или поведения, которые управляют значимой областью социальной жизни и сохраняют устойчивость во времени» [19]. «Институты – это структура взаимодействия, правила, законы, соглашения, нормы, разделяемые убеждения о мире и средства принуждения к исполнению этих правил и норм» [20: 10].

В центре данного исследования оказываются, соответственно, устойчивые и нормативно определенные практики, связанные с этническими категоризациями и структурированием социальных действий вокруг них. Этот спектр включает в себя как действия, имеющие «ресурсный эффект» (так называемая инструментальная политика), так и «интерпретационный эффект» (символическая политика), или то, что связано с публичными репрезентациями [21: 206-207].

Феномен различий и противоречий между тем, как организации (включая государство) представляют себя публично, и тем, что они делают на практике, привлек внимание исследователей довольно давно [22: 348-349], [23: 11]. Между двумя областями есть взаимная зависимость и нет четкой границы [24: 150-151], [25], [26]: практически ориентированная деятельность создает смыслы и приобретает символическое значение, а признание и навязывание определенных способов интерпретации социальной реальности ставятся аспектом инструментальной политики [27: 92].

Нильс Брунссон был первым, кто попытался разработать и эмпирически обосновать теорию расхождений между практиками двух областей и показать, что подобное «лицемерие» (*hypocrisy*) носит не субъективно-личностный, а системный и необходимый характер [28], [29], [30]. 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 объективно 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, то есть того, что в обыденном восприятии является «лицемерием».

2 Многоуровневое управление разнообразием, вызванным иммиграцией: случай Германии

Германия как один из главных представителей в политике Евросоюза переживает сильный миграционный кризис, который начался осенью в 2015 г. По данным агентства ЕС Frontex в 2015 году в Евросоюз прибыли 1,8 млн мигрантов, что затруднило работу пограничных служб и ведение регистрационного учета. Число въехавших в Германию составило 890 тыс., из которых 476 649 заявления о предоставлении убежища, из них 50% ходатайств были одобрены. В последующие годы намечался спад приезжих и число заявителей о предоставлении убежища. [31] По данным отчетам Федерального ведомства по вопросам миграции и беженцам в Германии за первое полугодие 2018 года зарегистрировано 241 703 иностранных граждан с видом на жительство, приехавших с целью работать, из которых 38% являются уроженцами стран третьего мира [32].

Германия раньше принимала во внимание тот факт, что демографические и экономические вопросы очень сложно решать в одиночку, поэтому необходимость в иностранных гражданах была. Начиная с 1950-х, после второй мировой войны, стране потребовались дополнительные рабочие силы, в значительном количестве, чтобы восстановить инфраструктуру и затем совершить знаменитое «экономическое чудо». Поскольку Западная Германия прочно вошла в свободный демократический лагерь, а Восточная в социалистический, то свободы и права человека были основополагающим приматом политики, и в связи с эти рабочие мигранты преимущественно из Турции, Югославии и стран Северной Африки приезжали с семьями и оставались на ПМЖ. После серии международных договоров по привлечению иностранной рабочей силы, заключенных ФРГ с Италией в 1955, с Испанией и Грецией в 1960, с Турцией в 1961, с Марокко в 1963 и другими, в Германии за 13 лет (1960 – 1973) число гастарбайтеров увеличилось с 280 тыс. до 2,6 млн человек. Но ситуация изменилась в 1973 году, в ходе нефтяного кризиса и общего ухудшения экономики, правительство ФРГ ввело запрет на прием иностранных работников [33].

Правительство ФРГ довольно долго игнорировало фактическую миграцию, настойчиво утверждая в управленческих и политических структурах государства, что Германия страна не иммиграционная. Было некорректным использовать слово «иммигрант» в публичном дискурсе. В качестве юридических терминов было принято: «гастарбайтер» (Gastarbeiter), «член семьи» (Familienangehörige), «беженец» (Fluchtlinge), «переселенец» (Ausländer), «ищущий политического убежища» (Asylbewerber), «нелегал» (Illegale). Политика Германии в отношении гражданства до 2000 года препятствовала

натурализации иммигрантов этнического не немецкого происхождения, проживающих на ее территории, в тоже время ее иммиграционная политика поощряла этнических немцев из Казахстана, России, Румынии и других стран, гарантируя им автоматическое получение гражданства. Хотя эти две политики не обязаны были согласовываться, подобные меры принимались, так как велись попытки воссоздать моноэтническую немецкую государственность [34:8]. Таким образом политика репатриации происходила наравне с замалчиванием фактической миграции и наличием неграждан внутри страны, примерно 4,5 млн не этнических немцев. Попытки предоставить гражданство с 1970-х по 1990-е годы потерпели неудачу [34:2].

В дальнейшем правительство объединенной Германии не могло больше игнорировать тот факт, что на их территории проживает значительная доля неграждан, которые являются оторванными от общества людьми и создают тем самым проблемы. Было принято решение интегрировать мигрантов и их семьи в немецкое общество. В 1999 г. выходит закон «о гражданстве и правах иностранцев» (Das Staatsangehörigkeitsgesetz), смысл которого заключается в реформировании гражданского законодательства с целью создать условия для интеграции мигрантов и имеющих неграждан на легальных основаниях. Политика интеграции становится инструментом контроля миграции [35].

Интеграцию можно рассматривать как процесс укрепления отношений в рамках четко определенной социальной системы. Интеграция предполагает включение новых действующих лиц или групп в существующую систему и ее институты [36]. В дальнейшем будет использоваться термин интеграция, хоть ассимиляция тоже предполагают адаптацию мигрантов в условиях некоего большинства, тем не менее разница состоит в том, что ассимиляция во многом односторонний процесс, который вынуждает мигрантов и их потомков полностью отказаться от своих культурных черт в пользу того большинства, куда они мигрировали. Интеграция в сущности является двусторонним процессом, который осуществляется благодаря достижению консенсуса между принимающей стороной и мигрантами. Как термин, интеграция стал предпочтительнее в науке и политическом дискурсе, нежели ассимиляция, по прагматичным и коммуникативным соображениям.

Евросоюз приобрел главенствующее значение в политике стран участниц, особенно после установления единой валюты и банковской системы. С начала 2000-х гг. были предприняты шаги по усилению формирования наднациональной политики. Совет Юстиции и внутренних дел ЕС в 2004 г. принял обязательные принципы к выполнению интеграционной политики. В 2011 г. была разработана Европейская программа интеграции мигрантов из стран третьего мира, главный смысл которой заключался в формировании

политики интеграции с локальных и местных ступеней управления, таким образом, вовлекая мигрантов основные сферы жизни общества.

Закон «об иммиграции» 2004 года формализовал иммиграцию и тем самым ФРГ признана иммиграционной страной юридически. Также гарантировалась помощь для вновь прибывших при интеграции в местное сообщество и организовывались целые курсы по освоению языка (600 учебных часов) и ориентационный курс, включавший изучение истории, культуры и правовой системы Германии (30 учебных часов). Мигранты, сдавшие экзамен и получившие сертификат об успешном участии, получали вид на жительство, а также сокращался срок законного и постоянного пребывания с 8 лет до одного года.

Новый этап наступил в 2007 г., когда канцлер ФРГ Ангела Меркель представила на втором интеграционном саммите «Национальный план по интеграции» (Nationaler Integrationsplan). План ещё больше углублял процессы интеграции, включая образовательные процессы, языковые курсы, пропаганду культуры, интеграцию через СМИ, спорт и общественное участие [37].

В плане содержалось 400 добровольных обязательства для ускорения процесса интеграции 15 млн иностранных граждан в немецкий социум. Правительство земель и коммунальные органы власти взяли на себя задачу обучить иностранных детей немецкому языку, начиная с детского сада. Спортивные объединения, а именно, Немецкий олимпийский и Немецкий футбольный союзы обязывались привлекать иностранцев к тренерской работе и создавать новые спортивные структуры. Бизнесмены, профсоюзы и торгово-промышленные палаты Германии были обязаны способствовать повышению шансов иностранцев на рынке труда. На финансирование интеграционных мер идет ежегодное выделение государством 750 млн евро [38].

Закон об улучшении условий интеграции вышел в июле 2016 г. Этот закон является дополнением к уже существующему миграционному праву, который базируется на принципах «помогать и требовать». Основные изменения:

- беспрепятственный доступ к адаптационным и языковым курсам;
- ускорение рассмотрения заявок на соискание убежища (одна неделя);
- содействие при получении (профессионального) образования;
- санкции в случае отказа интегрироваться (выдача вида на жительство, частичное или полное приостановление выплат социальных пособий).

Интеграция добивается в первую очередь консенсуса между двумя сторонами, как и было отмечено. С технической точки зрения, интеграция представляет собой процесс, по которому мигранты, неграждане, должны в итоге стать полноправными гражданами,

чтобы дальше можно было вести диалог, по устоявшемуся юридическому и социальному полю. В ходе изучения миграции, современной урбанистики и идей межкультурного обмена на протяжении последних лет принимались программы, исходившие также из национальных приоритетов для решения интеграционного вопроса как в самом Евросоюзе, так и отдельно в Германии.

Гаагская программа, ставшая основополагающей политики Евросоюза, включала в себя основные направления: Укрепление свободы, безопасности и правосудия. Эта программа была принята Еврокомиссией в 2004 г., на фоне террористических актов. В программу были заложены принцип противодействия терроризму и защита информации. Евросоюз начал активно внедрять идею взаимного доступа к информации, но главное это создание правового пространства, обеспечивающее граждан правосудием. ЕИФ (Европейский инвестиционный фонд) стремился поддержать усилия государств-членов, которые помогали различным экономическим, социальным, культурным, религиозным, этническим и языковым группам соответствовать условиям проживания и способствовали их интеграции в европейские социумы. С 2007 – 2013 гг. объем фонда составлял 825 миллионов евро [39].

Важный вклад в реализацию Программы внесли Британский центр внешней политики совместно с Британским советом в Брюсселе и европейской некоммерческой организацией «Группа по миграционной политике», разработавшие индекс политики интеграции мигрантов – MIPEX (Migrant Integration Policy Index). Этот индекс стал основным показателем соответствия национального миграционного права директивам ЕС и конвенциям Совета Европы. Он позволяет наиболее точно составить оценку, провести мониторинг осуществления интеграционной политики, как успешно адаптируются мигранты в местные социумы и т.д.

2004 год стал переломным в истории ФРГ. Пятилетние дебаты на политической арене привели к тому пониманию, что Германии нужно интегрировать как-то в свое общество неграждан, живущих на её территории. Политика взяла языковой курс и создала программу по натурализации граждан. Ещё с 1990-х годов Германия в рамках программы репатриации предлагала языковые курсы для потенциальных переселенцев из числа этнических немцев в Восточной Европе, призванные подготовить их к «тесту на статус», необходимый для законной иммиграции в ФРГ. После прибытия давались дополнительные, финансируемые государством, языковые курсы и консультация по немецкому гражданству сроком на шесть месяцев. Признав себя иммиграционной страной, ФРГ определила новый интеграционный курс: включение мигрантов в немецкий социум.

Программа, рассчитанная на этнических немцев переселенцев из Восточной Европы, 600 часов посвящены обучению немецкому языку и 30 часов немецкой правовой системе, осталась неизменной для приезжих мигрантов, неэтнических немцев [35:13].

Целью курса является преодоление повседневных трудностей без посторонней помощи для мигрантов, что позволяет улучшить перспективы участников программы, повысить шансы на бирже труда в Германии. Финансовая сторона вопроса была решена таким образом, что основную часть расходов берут на себя федеральные земли (примерно 30 евро в час), в то время как мигрант должен платить только скромную плату – один евро в час за обучение [35:14], которое проходит в Центре интеграции и образования (Zentrum für Integration und Bildung) по 5 часов в день, 5 раз в неделю. Интеграционные языковые курсы и сдача стандартных тестов являются обязательным условием натурализации [35:15].

Ознакомительный курс был расширен 1 августа 2016 года в пределах от 60 до 100 уроков. Годом позже учебная программа обновилась. Наиболее важные изменения по сравнению с предыдущим учебным планом заключается в том, что систематически подчеркивается важность конституционных принципов, основных прав и социальных ценностей. Теперь это программа представляет из себя курс, цель которого заниматься просвещением и пропагандой принятых политических ценностей, приложить усилия по участию мигрантов в жизни общества, а также приобщать участников к более активному взаимодействию с курсом, чтобы они могли связать свою судьбу с немецким обществом. В рамках учебного плана модуль «Люди и общество» получил более чем вдвое больший объем [40].

Принятая политика натурализации мигрантов носит обязательный характер для любого приезжего мигранта. Существует негативный список санкций за отказ выполнять требования принимающей стороны, например, отказ в выдаче вида на жительство, постоянное и временное, однако это не распространяется на семьи мигрантов, поэтому они стараются прибывать в качестве полных семей. Дети также становятся участниками интеграционного процесса.

В ФРГ далеко продвинулись в мерах интеграции детей мигрантов. Например, разработанная для американских детей дошкольного возраста (от 0 до 3 лет) программа «Родители как учителя», призванная дать воспитание детям на дому, помогает детям мигрантов с раннего детства войти в немецкий социум. Целью программы является повышение уровня знаний родителей о развитии детей в раннем возрасте, совершенствование практики воспитания детей, предотвращение жестокого обращения с

детьми и отсутствие заботы о них, повышение готовности детей к школе и, конечно, проверка состояния здоровья. Программа состоит из ежемесячных посещений на дому обученными родителями-воспитателями, собраний групп по обучению родителей и других услуг. Она рассчитана на семьи самых различных социально-экономических уровней, в том числе таких семей, которые имеют низкий доход или являются представителями меньшинств. В городе Нюрнберг есть немецкий аналог программы «Родители как учителя» – Организация работников социального обеспечения (Arbeiterwohlfahrt) [37:44].

В Германии действует программа языковых летних лагерей. Летние лагеря во время каникул являются ещё одной формой поддержки школьного успеха и общей социализации вне школы. К интересному заключению пришли в Институте педагогических исследований им. Макса Планка, когда оценивали деятельность и результаты летнего лагеря Джейкобса в Бремене. В нем исследователи сформировали две группы детей. В обеих группах дети занимались неявным обучением языку посредством театральных мероприятий, но только одной из групп предлагалось систематическое обучение немецкому языку. Оценка показала, что контрольная группа детей, участвовавшие в театральных мероприятиях, совмещавшие с систематическим обучением языку, смогла улучшить свои языковые навыки [37:51].

Одна из возможностей интеграции в Германии производится через спорт. Немецкий олимпийский спортивный союз, стремясь к социальной интеграции в Германии людей с миграционным прошлым посредством спорта, создал программу «Интеграция через спорт». Федеральное министерство внутренних дел и Федеральное ведомство по вопросам миграции и беженцев были основными партнерами и спонсорами по разработке и реализации программы [41].

Немецкий фонд Меркатора разработал оригинальную вариацию этнической идеи наставничества. Проект «Образовательная поддержка детей и молодежи с миграционным прошлым» (Förderunterricht für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund) направлен на не только участников-мигрантов, но и на наставников. Наставники являются студентами, проходящие педагогическое образование, многие из которых имеют миграционное прошлое. В дальнейшем они должны получить опыт от обучения детей-мигрантов и, таким образом, будут лучше подготовлены к своей будущей профессии учителей, которым затем придется работать со студентами, в большинстве случаев имеющие миграционное прошлое [37:49].

Идущие в ногу со временем городские власти, например, муниципалитет города Нюрнберг проводит набор волонтеров для индивидуального обучения детей-мигрантов,

включая общую консультационную поддержку по выполнению домашних заданий и подготовку к экзаменам. Программа «Добровольный коучинг в сфере образования» (Freiwillige Bildungspatenschaften) стремится не адаптированных к жизни в принимающем социуме детей-мигрантов приобщить к заботе о местной среде и грамотно интегрировать в общество. Помимо добровольного наставничества, государство готово помочь адаптироваться при помощи современного электронного способа обучения. Интернет-платформа «LIFT» (Lernen, Integrieren, Fördern, Trainieren) предлагает учебные материалы всех видов, упражнения и тесты для самообучения или для индивидуального занятия [37:50].

Современные города является главными средоточиями социальной и экономической силы страны. Обычно именно в города мигранты стремятся попасть. Разумеется, мигранты могут проживать в средних, малых городах и даже небольших сельских общинах, при условии, что там есть местная промышленность, которая привлекает на работу мигрантов. Как правило, иммигранты образуют районы (гетто), где плохое жилье, проблемы окружающей среды и неразвитая инфраструктура. Меры могут быть общего характера, например, программы обновления или улучшения местной инфраструктуры, направленные на привлечение коренных жителей, или же могут быть специально ориентированы для иммигрантов, посредством системы квот, когда идет распределение социального жилья, направленного на предотвращение чрезмерной концентрации этнических групп и улучшение местной инфраструктуры.

Политика интеграции мигрантов предполагает также антисегрегационные меры. Концентрация мигрантов в отдельно взятых районах, породила гетто. Среди подрастающего поколения детей мигрантов из гетто отмечена более низкая успеваемость в школе, сложность при трудоустройстве и при повседневном ритме жизни. Этим детям не только сложно интегрироваться в принимающее общество, но также некоторые из них принципиально этому сопротивляются. Одной из возможностей антисегрегационной политики являются системы квот и реализуется следующим образом: для определенного района устанавливается лимит, примерно, 20% от всей части домохозяйств (любой экономической самостоятельный объект, состоящий, как правило, из группы людей), которые передаются в пользу иммигрантов или определенной этнической группе. Также для реализации этой политики городские власти прибегают к программе «Гентрификации» (Gentrification). Это означает, что город стремится обновить свой фасад путем улучшения структуры районов, в первую очередь деградировавших и находящихся в промышленной, заброшенной чертах города. Реконструкция жилья и общественной инфраструктуры

(инвестирование в дошкольные/школьные учреждения, дороги и т.д.) являются весьма прагматичным ходом в рамках привлекательности города [37:42].

Так как основной поток мигрантов идет в города, то их преобразование является важным по существу решением интеграционной проблемы. Показательным примером стал ребрендинг Берлина в 2008 году. Общие затраты на кампанию составили 10,6 млн евро. Изменение имиджа столицы до привлекательного и открытого города позволило привлечь к себе туристов, бизнес (внешних и внутренних инвесторов) и эмигрантов. Берлин как политическая столица должен был продемонстрировать необходимые качества современного мегаполиса, показать разнообразие людей, живущих и посещающих его [42].

Многим приезжим по началу очень сложно самостоятельно обеспечить себя работой, местом проживания и знаниями о той части страны, где они находятся, какие существуют запреты и какими правами обладают. Поэтому в рамках принятого Национального интеграционного плана Федеральное ведомство ФРГ по делам миграции и беженцев совместно с Федеральным агентством по труду и Институтом Гёте разработали приложение «Прибытие» («Ankommen»). Оно способно давать информацию о нормах, правилах и законах Германии, которые требуется соблюдать, а также указывает какими правами обладают различные категории мигрантов, какой они имеют статус. Ещё в этом приложении есть опция поиска работы, информация о процедуре предоставления убежища, обучения и вводный курс по немецкому языку, об истории, культуре и ценностях Германии.

Ещё одним примером оказания помощи для вновь прибывших мигрантов является информационный портал «handbookgermany.de». В 2017 году Deutsche Telekom и Adobe Systems при поддержке Федерального правительственного уполномоченного по миграции, беженцам и интеграции министр Айдан Озогуз совместно с сетью журналистов «Neue Deutsche Medienchamer» (Новые немецкие медиа-профессионалы) запустили информационный портал. Сайт доступен на арабском, немецком, английском, фарси, турецком и французском и содержит информацию по таким вопросам как работа, воссоединение семьи, образование, права женщин, регистрация, жилье и помощь при пребывании для лиц с ограниченными возможностями, обеспечивая им обустройство в Германии. На сайте также размещены предложения по трудоустройству с минимальными порогами, к которым прилагаются пояснительные видеоролики и другой видеоряд по сложным и важным вопросам от других партнеров, таких как Deutsche Welle, правительственные органы и ассоциации [40:69].

Европарламент принял проект «Голубая карта», предложенный главой Еврокомиссии Мануэлем Баррозу, в 2008 году. Директива ЕС о высококвалифицированных работниках под названием голубая карта, по аналогии с зеленой картой США, предполагала облегчение доступа на рынок труда высококвалифицированным работникам из стран третьего мира. Голубая карта ЕС представляет собой особый вид на жительство, первоначально выдаваемый на срок не более 4 лет. Она может быть выдана тем, кто получил квалификацию в немецком или в любом признанном иностранном университете, подписавший трудовой договор или предоставивший обязательное предложение о найме с годовым валовым окладом в размере не менее 50 800 евро. Голубая карта ЕС не требует проверки порядка очередности и предлагает преимущества с точки зрения мобильности, воссоединения семьи и получения прав на жительство [40:27].

Для ЕС и стран участниц голубая карта стала инструментом легальной миграции, которая пользуется растущим спросом. В отдельной взятой ФРГ с периода 2012 – 2017 гг. число человек, получивших карту составило 76 833. Германия по-прежнему остается европейской страной с самой большой долей обладателей голубой карты ЕС. За 2016 год ФРГ выпустила 84% от общего числа голубых карт ЕС [40:28].

Интеграция на рынке труда в соответствии с профессиональной квалификацией мигрантов является еще одним элементом официальной поддержки интеграции. Для этого должна существовать система признания квалификаций, приобретенных за рубежом, и должны быть структуры для профессиональной подготовки квалификации, в том числе последующей. Программа «Интеграция через квалификацию» (IQ) действует в Германии с 2005 года. Её целью является увеличение шансов людей, получивших за границей профессиональную квалификацию, трудоустроиться, соответствуя уровню квалификации и не зависимо от места жительства. На региональном уровне IQ-сеть состоит из 16 земельных сетей и координаторов, которые несут совместную ответственность за 378 частных проектов, направленных на рекомендации по признанию и квалификации, квалификационные меры в контексте закона о признании и улучшении межкультурного взаимодействия. Программа финансируется Федеральным министерством труда и социальных дел и Европейским социальным фондом. Федеральное министерство образования и науки и Федеральное ведомство труда выступают в качестве партнеров по сотрудничеству [40:65].

Федеральное ведомство труда совместно с фондом Бертельсманна разработали новый тест навыков под название «MYSKILLS», который был использован в качестве пилотного проекта во всех федеральных агентствах по труду в 2017 году. Целью теста

является определение профессиональных навыков в тех случаях, когда доказательство таких навыков отсутствует или был утерян документ (диплом) в ходе прибытия в страну. Это относится, главным образом, к беженцам, которые имеют профессиональные навыки, но при этом не в состоянии предоставить письменные доказательства. Тест призван преодолеть это недоразумение, таким образом, преодолевая затруднения по интеграции на рынке труда. Компьютерные тесты состоят из примерно 120 вопросов по профессии и занимают не более 4-5 часов. После тесты автоматически анализируются, а результаты передаются сотруднику по трудоустройству Федерального бюро или центра занятости, который затем обсуждает результаты и дальнейшие перспективы с кандидатом [40:68].

В земле Северный Рейн-Вестфалия запустили программу «NRWege ins Studium» (Пути к университетскому образованию в Северном Рейне-Вестфалии), в которой приняли участие 30 университетов всей земли. На содержание программы правительство земли тратит 30 млн евро в год. Программа была разработана совместно с Германской службой академических обменов (Deutscher Akademischer Austauschdienst, DAAD). Она предлагает специальные курсы и консультации беженцам, которые заинтересованы, чтобы поступить на учебу в университеты [40:70].

В Германии многие сельские регионы предлагают хорошие условия для интеграции беженцев в долгосрочной перспективе. Федеральное министерство продовольствия и сельского хозяйства запустили общенациональную программу «500 LandInitiativen» (500 инициатив в сельской местности). Программа представляет собой площадку финансовой поддержки, куда люди отправляют заявки на гранты в размере от 1000 до 10 000 евро. «500 инициатив» являются частью Федеральной схемы развития сельских районов. Финансы уходят на культуру, спорт, необходимое оборудование, расходы на волонтерскую поддержку, сетевое взаимодействие [43].

Для начала стоит указать, что Евросоюз является первой ступенью в иерархии управления в политике интеграции ФРГ. Европейский парламент выпускает ряд мер, по которым страны участницы должны размещать в своих регионах мигрантов и соответствовать принципу солидарности, по которому страны ЕС обязуются соблюдать естественные права человека.

Несмотря на развитие иммиграционной политики, в которой Евросоюз преуспел, тем не менее доминирует акцент на «национальные модели», в которых все вопросы и проблемы составлены под нужды национальных государств. Во многих европейских странах отмечается отрицательная реакция на мультикультурную повестку политики, часто называемая «провалом» [39:2]. Евросоюз не может напрямую влиять на реализацию

городскими властями интеграционных программ, вместо этого есть другой весьма существенный инструмент – финансирование. Различные фонды, также огромное количество ассоциаций, форумов и сетей городов, направленные на продвижение общеевропейских взглядов и обмен опытом между европейскими городами и муниципалитетами.

Как известно, Германия является федеративной республикой. Страна делится на 16 земель (11 представляют собой государства-области, 3 свободные государства и 2 вольные города), которые имеют свои собственные правительства и парламенты, состоящие из административных округов, которые затем делятся на районы и города (имеющие статус района). Самая низшая ступень управления в ФРГ является община (Gemeinde).

Глава государства ФРГ – федеральный президент. Федеральный президент сильно ограничен Конституцией ФРГ и является скорее высшей представительской фигурой, которая стоит вне партийно-политической борьбы, различных споров и конфликтов. Его главная задача символизировать единство страны. К представительским и церемониальным функциям президента относятся право помилования преступников, подписание законов, увольнение и назначение министров по предоставленному списку канцлера, внесение кандидатуры канцлера в бундестаг. Федерального президента избирают на специальном созыве федерального собрания сроком на 5 лет. Это собрание состоит из депутатов бундестага и ровно такое же количество членов, избранных земельными парламентами.

Политика интеграция мигрантов в ФРГ представляет собой сетевое взаимодействие федерального правительства с уполномоченным по делам миграции вплоть до муниципалитетов, а также различных иммигрантских объединений и некоммерческих организаций. В данном взаимодействии земель и федерации существует классический принцип разделения властей, где за землями закреплены компетенции административного управления, то есть исполнительная власть, за федерацией в большей степени законодательные полномочия, а в области судопроизводства существует Федеральный верховный суд, который как подобает судебной власти независим.

Парламент ФРГ состоит из двух палат: бундестага и бундесрата. Бундестаг является высшим законодательным органом власти, который состоит из депутатов, избранных населением в ходе прямого и тайного голосования сроком на 4 года. Законы, принятые в бундестаге и касающиеся земель, вступают в силу после одобрения федерального представительного органа власти земель бундесратом, или, в случае не согласия, создается комиссия, после деятельности которой проводится повторное

голосование. Бундесрат представляет интересы федеральных земель, состоящий из представителей федеральных земель, которые назначаются земельными правительствами из числа своего состава и потому не имеют срока избрания. Эта палата также имеет полномочия законодательной инициативы.

Центральная исполнительная власть сосредоточена в федеральном правительстве Германии, которое возглавляет федеральный канцлер. Канцлер избирается сроком на 4 года депутатами бундестага при абсолютном большинстве голосов. По закону канцлер обладает полномочиями определять основные положения политики страны, принимать решение по целому ряду вопросов внешней политики и внутренней, а также несет за эти решения ответственность. Правительство состоит из министров, соответственно возглавляющие министерства, при которых в случае необходимости могут создаваться федеральные ведомства, имеющие свою специальную направленность. Исполнительная власть устроена таким образом, что канцлер напрямую не управляет исполнением директив и не в праве давать указаний чиновникам министерств, то есть не возглавляет каждое министерство по отдельности. Министр в своем поле деятельности самостоятелен. Возникающие споры и противоречия между министерствами решаются коллегиально: кабинетом министров и канцлером. В данном случае роль канцлера как личности имеет свое решающее значение.

Федерация принимает законы «исключительного» права (не нуждающиеся в одобрении), по вопросам международных отношений, таможни, обороны, охраны границ и деятельности бундесвера. Но также существует «конкурирующее» законодательство, которое устанавливает примат федерального закона над всеми остальными в области уголовного, процессуального, трудового, миграционного, судоходного, экономического права и по вопросам общественного транспорта, ЖКХ, порядок собраний и объединений. Также федерация устанавливает рамки, которые определяют основное направление в общих правовых принципах по вопросам образования, окружающей среды, прессы, ландшафтное планирование и т.д. То есть федерация, устанавливая рамки, не определяет четкие структурированные планы.

Местные парламенты земель (ландтаги) могут издавать законы, которые не противоречат федеральным законам и не регулируются на федеральном уровне. Это значит, что решение вопросов в сфере культуры, образовании, СМИ, а также коммунальной сфере и поддержании общественного порядка остаются полностью в компетенции земель. Земли могут действовать самостоятельно, опираясь на собственные интересы, но это не исключает согласования и координации принятых решений. Важно

помнить, что в ФРГ не совсем типичный федерализм, так как субъекты федерации зачастую стремятся исполнять законы федерации, что в обычном случае редкое явление. Например, в системах школьного образования может быть много различий, но правительства земель прилагают не малые усилия к унификации системы образования, в разумных допущениях с каждой стороны. Государство стремится выровнять уровень жизни по принципу «субсидиарности» во всех федеральных землях. Закон об иммиграции 2004 года допускает новую форму сотрудничества между федеральным и региональным уровнями по вопросам интеграции, обеспечивая основу для новых возможностей финансирования региональных и местных уровней власти [44:9]. Это в свою очередь смещает центр тяжести в сторону федерации и уменьшает самостоятельность земель.

Многие решения ЕС выполняются непосредственно на местном уровне, местными городскими и муниципальными властями. Каждый город создает свою программу интеграции, исходя из своей диспозиции, базирующихся на основе информации о структуре населения, особенностях местной системы образования, рынка труда и т.д.

На уровне местного самоуправления исполнение политики достигается на основе согласования между представительными и исполнительными органами власти округов, районов и общин. Округа были созданы, чтобы не позволять концентрировать государственное управление в одних руках, поэтому они представляют собой условную территориальную единицу. Правительство земли назначает управляющего округом. Вместе с окружной администрацией глава осуществляет территориальное планирование в рамках своего округа. В районах есть собственная исполнительная власть (районный комитет и директор/ландрат) и представительный орган (крайстаг), члены которого избираются населением. Основная задача района сводится к контролю за законностью действий, совершаемых общинами. Общины (любой тип населенного пункта), как правило, вместе сотрудничают для более эффективной реализации своих полномочий. Общины имеют определенную форму сотрудничества, цель которой заключается в разработке и регулировании совместных проектов. Во-первых, несколько общин могут заключить между собой публично-правовой договор, по которому одной общине будут делегированы полномочия и ресурсы/финансы других общин. Во-вторых, в рамках законов земли общины объединяются в обязательном порядке ради выполнения одной определенной задачи.

В Германии главная политика по работе с иммигрантами находится в основном на самых низших ступенях управления [45:20]. Помимо всего прочего, ФРГ является социальным государством, которое обязано воплощать идею социальной справедливости.

Успешная интеграция зависит от того, как на уровне городском и местном самоуправлении будет решена эта задача, которая позволит снизить нагрузку на социальное государство. Именно города заинтересованы больше остальных акторов в грамотном продумывании и эффективном внедрении мер по обеспечению социальной помощью, поскольку результаты исключения или неудавшегося включения мигрантов в местный социум чреват большими издержками, такими социальными явлениями как безработица, бедность, преступность. Школы, детские сады, биржи труда, жилищные и социальные службы напрямую влияют на решение интеграционной проблемы.

Несмотря на иерархию и участие в том числе наднациональных структур в решении иммиграционного вопроса, тем не менее в достаточно децентрализованной демократической Германии основные административные задачи по разрешению интеграционного вопроса ложится на плечи местных органов самоуправления. Можно сказать, что федерация больше занята внешними и межрегиональными проблемами, что справедливо, так как каждая земля является мини-государством.

Интеграция основана на достижении консенсуса включения мигрантов между принимающей стороной и «новичками». Порой очень сложно достичь оптимальных решений, устраивающее обе стороны, особенно, учитывая нахождение ФРГ в транснациональном Евросоюзе, где фактор взаимозависимости между странами участницами дополнительно усложняет выработку мер по урегулированию интеграционных процессов.

Евросоюз избрал для себя наиболее эффективные меры, чтобы проводить политику в отношении интеграции мигрантов посредством директив, которые должны подлежать ратификации на национальном уровне. Так, например, была принята директива 2003/109 Советом Европейского союза о статусе граждан, проживающих на долгосрочной основе. Как правило это директива относится к гражданам из «третьих стран». С этой директивой также гарантируется для лиц не являющиеся гражданами стран Евросоюза предоставление вида на жительство, после пятилетнего законного пребывания в ЕС. В тому же года вышла директива 2003/86 о праве на семейное воссоединение, цель которой заключалась в улучшении интеграционных мер.

Для дальнейшего проведения политики интеграции Евросоюз мобилизовал значительные средства в рамках программы «Солидарность и управление миграционными потоками», учредив Фонд европейской интеграции и Европейский фонд беженцев, дополнительно участвуя с Фондом внешних границ и Фондом возвращения мигрантов. Сюда вошли различные организации, в их числе аналитические центры, такие как Группа

по миграционной политике и Европейский институт миграционной политики; международные организации, такие как Международная организация по миграции и Международный центр по разработке миграционной политики; а также управляемая государством сеть по сбору информации, как Европейская миграционная сеть [39:3]. С 2007 – 2013 гг. фонды финансировали для достижения интеграционных программ в странах ЕС. Общий объем выделенных средств за эти годы составлял 4 млрд евро.

На национальном уровне распределение компетенций, направленных на изучение проблемы и ее решения, идет согласно иерархии между уровнями управления внутри ФРГ. В Германии интеграция рассматривается как задача, за которую отвечают федеральный уровень, федеральные земли и местные органы власти. На федеральном уровне главную роль по проведению политики интеграции выполняет Уполномоченный правительства по делам миграции. Он является своего рода главным арбитром между сторонами процесса интеграции. В его задачи входит создание общей концепции политики в отношении мигрантов, осуществление диалога между иностранными гражданами, правительством (также иностранным правительством) и неправительственными общественными организациями.

Федеральное министерство внутренних дел разрабатывает стратегию иммиграционной политики, координирует исполнение решений миграционного права. Помимо осуществления федерального надзора, министерство внутренних дел решает вопросы предоставления убежища, временного пребывания, гражданства и, в случае необходимости, производит депортации. Этому министерству напрямую подчинены Федеральная пограничная служба миграции и проблем с беженцами и Федеральное ведомство по делам миграции и беженцев, основные функции которых составляет следить за всеми перемещениями потоков мигрантов. Федеральное министерство внутренних дел несет общую ответственность за социальную сплоченность, иммиграцию и интеграцию, но также разделяет эти компетенции с другими министерствами: Федеральное министерство труда и социальных дел, отвечающее за проведение политики интеграции мигрантов, в частности интеграция и реинтеграция иностранных рабочих в ФРГ; Федеральное министерство иностранных дел, которое отвечает рассмотрение заявлений на въезд в страну и выдачу въездных виз; Федеральное министерство образования и исследования; Федеральное министерство по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи; Федеральное министерство экономики и энергетики [40:63].

Важную роль в интеграционном процессе принимает Немецкая исламская конференция, которая была основана в 2006 году. Конференция представляет собой форум,

где происходит диалог между правительством и мусульманскими объединениями, с целью укрепления интеграции ислама как части Германии в немецкое религиозное право, а также привлечению мусульман принимать участие в жизни немецкого общества [40:66].

На уровне регионов каждая земля представляет собой самостоятельный политический субъект, имеющий широкие полномочия, обладающий правом распоряжения по своему усмотрению налоговыми поступлениями и собственными полицейскими формированиями. Но как было отмечено выше, интеграция происходит главным образом на местном уровне. А значит для осуществления программ интеграции на себя берут нижестоящие уровни управления. К примеру, городские власти, в чьи компетенции входят создание административно-политической структуры для оказания помощи национальным меньшинствам, приспособление директив, поступающих свыше, к потребностям приезжих иностранных граждан и разработка программ по установлению межкультурных отношений. В городах Германии существует перечень зарегистрированных иммигрантских объединений и организаций национальных меньшинств, которым оказывается поддержка в виде прямого финансирования или путем обеспечения материальными ресурсами, например, помещениями.

В качестве акторов, исполняющих программы интеграции, можно назвать самих граждан, особенно тех, кто занимается волонтерской деятельностью. Однако, также, как и рядовые граждане, на самом низовом уровне, общины не имеют политической или финансовой самостоятельности. Их предназначение заключается в социальном аспекте. Им для более эффективного урегулирования межкультурных взаимоотношений удастся объединиться или создать партнерства с городскими властями, муниципальными образованиями.

В некоторых землях Германии действуют местные организации RAA (Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien), которые состоят из команд опытных преподавателей и работают в партнерстве со школами, родителями и общинами, для удовлетворения образовательных потребностей учащихся из числа меньшинств и повышения их уровня образования. Среди прочего они следят за успеваемостью учащихся из числа национальных меньшинств, помогают школам устанавливать целевые показатели для развития образования, работают с семьями и дают советы по языковым и культурным вопросам [37:48].

У каждого прибывшего в Германию иностранного гражданина есть собственные причины, которые объективно заставляли принять решение покинуть родную страну. Миграция может оказывать свое положительное воздействие на принимающую страну.

Самыми базовыми показателями такого влияния считаются положительный рост демографии и экономики. Однако следует также считать, что экономическая миграция считается успешной только в случае благосостояния самого мигранта, а также заметный рост уровня доходов на душу населения в принимающем обществе. Если же человек вынужден покинуть свой дом из-за политических соображений, то тогда важным критерием успеха интеграции становится обеспечение его безопасности и сохранности жизни этих людей.

Как отмечают в ЮНЕСКО, Германия добивалась значительных успехов в области признания профессиональной квалификации мигрантов. Меры, принятые ФРГ, повысили шансы многих беженцев найти работу, а также иметь довольно высокий уровень оплаты труда. Минимальная заработная плата в Германии на 2019 год установлена 9,19 евро в час, тогда как в 2015 году, когда закон о МРОТ только ещё начинал действовать, она составляла 8,5 евро в час. Помимо всего прочего, отмечается, что постоянно улучшается доступ к образованию, системам здравоохранения и правовой защиты. По данным Института исследований занятости в апреле 2018 года общее количество беженцев составило 1,5 миллиона иностранных граждан из преимущественно таких стран как, Сирии, Ирака, Афганистана, Ирана, Пакистана, Сомали, Эритреи и Нигерии.

По данным Федерального агентства по труду на май 2018 года зафиксировано, что трудоустроены более 300 тысяч беженцев из восьми различных стран, и что на 88 тыс. больше по сравнению с прошлогодними данными. Ещё 482 тыс. зарегистрированных Федеральным агентством беженцев ищут работу, а также в эту категорию входят мигранты, посещающие интеграционные и языковые курсы. 187 тыс. по-прежнему остаются безработными.

Интеграция достаточно долгий и трудный процесс, который требует от мигрантов и граждан принимающих обществ взаимного уважения друг другу, добровольного сотрудничества и чувства сопричастности. Очевидно, что такой непрерывный процесс определит в Германии в последующие годы облик многих федеральных земель и городов. На данный момент нет более универсального, приемлемого, эффективного метода для успешного разрешения проблем межкультурных, религиозных и этнических противоречий, чем интеграция мигрантов.

3 Особенности современной городской политики разнообразия в западных странах

3.1 Полилингвальная политика

Основная цель языковой политики Европейского союза за последние двадцать лет сводится к созданию полилингвального государства. Формально эта цель была обозначена в 2002 году в нормативно-правовом акте «Заключение Европейского совета по итогам саммита в Барселоне» (Barcelona European Council Conclusions). Достичь этой цели предполагалось за счет улучшения базовых навыков родного языка, и отдельного изучения как минимум двух иностранных языков с самого раннего возраста. Эта стратегия получила название «Родной язык + 2».

Данная стратегия строится вокруг «мультикультурной» интерпретации концепции многоязычия. Предполагается, что многоязычные индивиды обладают определённой смесью слов и грамматических конструкций, из различных языков и диалектов. Многоязычие достигается расширением набора лексических и грамматических конструкций, на чём и основана стратегия «Родной язык + 2».

Однако, исследования, проводившиеся в рамках «Евробарометра» и «Языковых компетенций» в 2012 году, говорят о тенденции снижения языкового разнообразия в Европе. Так, в рамках Евробарометра в 2006 году респондентам был впервые задан вопрос о том, какие два языка могут быть полезны для будущей карьеры и образования их детям. Этот же вопрос, заданный в 2012 году, показал, что респонденты отдают предпочтение в основном английскому языку, а, по сравнению с ответами 2006 года, только английский и китайский языки прибавили в популярности у респондентов, тогда как популярность остальных, участвующих в опросе (это французский, испанский, немецкий, русский, итальянский) снизилась. Эта ситуация показывает, как минимум, недостаточную эффективность государственной политики «Родной язык+2».

Причины таких низких результатов авторы исследования предлагают искать в концепции многоязычности, лежащей в основе стратегии «Родной язык+2». Авторы указывают на критику, которой подверглось восприятие многоязычия как определённого набора лексических и грамматических структур, состоящего из нескольких разновидностей. В результате этой критики в академическом мире лингвистики произошёл сдвиг от рассмотрения субъекта коммуникации, и количества используемых им языков, к рассмотрению того, как субъекты используют доступные им языковые ресурсы и как собственные позиции они адаптируют в коммуникации. Таким образом, рассмотрение коммуникации посредством языка включило в себя рассмотрение контекста, в котором

происходит эта коммуникация. С этим сдвигом произошли изменения в некоторых других концептах. Разделение на родной и иностранные языки всё чаще ставится под сомнение, как и концепция речевого сообщества, которая в итоге оказалась заменена более гибкими терминами, такими, как сеть или языковая практика.

Рассмотрение контекста использования языка предполагает изучение как локального, так и глобального его уровней. На оба этих контекста оказывают влияние транснациональные обмены материальными и культурными благами, равно как и специфичные местные взаимоотношения внутри и вне сообществ. Для такого описания языка необходим более сложный, многоуровневый подход, в котором микро-, мезо-, макроуровни рассматриваются во взаимодействии друг с другом. Языковая политика, применяющая эту концепцию на практике, должна обладать гибкостью и, в основном, фокусироваться на локальном уровне, что на данный момент не находит отражения в существующих практиках работы с супер-разнообразным контекстом языка.

Эти концептуальные размышления недостаточно (или вообще не) отражены в нормативно-правовых актах, касающихся Европейской языковой политики, которые регулируют в том числе и образование. Образование играет важнейшую роль в развитии многоязычной Европы, однако регулирующие эту сферу государственные и муниципальные органы, так же, как и сами школы, не рассматривают развитие и модификацию собственных практик на основе концептов, подчёркивающих мобильность, вариативность и высокую изменчивость языка в условиях супер-разнообразия. «Европейские системы образования рухнут в одночасье, если они будут вынуждены преподавать язык таким путём, каким люди действительно его используют» [46].

Тем не менее, школы пытаются решать проблемы, вызванные супер-разнообразием, теми методами, которые им доступны. Так, несмотря на то, что в Австрии официально принята идеология «Ценить и использовать лингвистические компетенции граждан с миграционным прошлым», в школах до сих пор действует правило “только немецкий язык”. Это является проблемой, поскольку по официальной статистике в Вене учится 9,5% лиц неавстрийского происхождения, а 17,7% используют отличный от немецкого язык в повседневном общении, 56,3% от общего числа учеников говорят на другом языке в семье [46]. Но, даже те школы, которые предпринимают попытки отойти от традиционных практик преподавания языка не способны самостоятельно выстроить политику преподавания, отвечающую современным реалиям. Это вызвано тем, что существующее представление о языке, как автономном и чётко отграниченном от других языков,

устарело, не описывает сложные лингвистические отношения 21 века и укоренено далеко за пределами школьного образования.

Со схожими проблемами сталкиваются и Бретонские дополнительные школы, так называемые DIWAN. Они возникли в 1977 году, как попытка реанимировать маргинализированный и отчужденный со времён Французской революции бретонский язык. В этих школах наравне преподаются как французский, так и бретонский языки. Школы разделены на младшую и среднюю, после младшей ученик может пойти учиться в обычную среднюю школу или остаться в средней школе DIWAN. Идеология преподавания строится на представлении об автономности двух языков, но при этом бретонский язык не может считаться полностью отделенным от французского – за годы маргинализации, он стал языком устного общения в деревнях, что означает отсутствие общепринятой письменной формы, а отсутствие эквивалентов некоторым научным терминам в области языкознания не оставляет возможности преподавать бретонский язык без использования французского.

Исследования, проведённые XXI, показывают, что из 76% учеников младшей школы и 26% средней, изучающих бретонский язык, только у 8% на нем разговаривают оба родителя. Это показывает многоязычную ситуацию в школах DIWAN, которая связана не только с французским и бретонским языками. Более 70% родителей не говорят по-бретонски с детьми. Интервью с учениками школ DIWAN показывают, что в домашней обстановке они используют так же английский язык. Таким образом, последующая жизнь ученика школы DIWAN не предъявляет требований к знанию бретонского языка. Обучение только бретонскому и французским языкам, таким образом, выглядит очень проблематичным в ситуации более широкого многоязычия.

Таким образом, ответ на вызовы супер-разнообразия, такие как развитие языковых компетенций многоязычных детей в образовательных системах Европы, требует более сложной структуры, нежели “родной язык+2”.

3.2 Образование

Сфера образования одна из самых проблемных областей в адаптационной политике Западной Европы. Дети мигрантов, по какому бы каналу миграции их родители не приехали в страну, вынуждены посещать те же школы, что и дети людей, продолжительное время живущих в принимающей стране. Это создаёт некоторое количество проблем, с которыми существующая школьная система пока не в состоянии в полной мере справиться.

Устаревшую школьную политику в полной мере отражают исследования школьных достижений, например PISA. PISA 2009 года показала, что дети-мигранты существенно отстают от детей-немигрантов в навыках чтения, математике и других науках [47]. Относительно низкие результаты связаны с существующим во многих странах Европы т.н. «монолингвальным габитусом» – это ситуация, в которой государственная политика на разных уровнях поддерживает языковую иерархию, на первой ступени которой стоит родной язык, а языки меньшинств, равно как и другие языки коммуникации в обществе, не признаются на государственном уровне. Это связывают с борьбой за включённость, что в свою очередь является простейшей борьбой за власть. Поэтому в интересах государства не допустить появления на государственном уровне другого языка, так как в противном случае языковая иерархия окажется нарушена, что повлечёт за собой конкуренцию в политическом поле. В образовательной системе это выражается на уровне запрета использования других языков в стенах школы, что снижает результаты тестов многоязычных детей.

Ещё одной проблемой, косвенно связанной с языком, является устоявшиеся в образовательной системе бинарные оппозиции, такие как мигрант-немигрант, моно или билингв, интегрировавшийся в систему или неинтегрировавшийся и другие. Воспринятое с помощью этих бинарных оппозиций, например, поведение ребёнка-мигранта автоматически маркируется как “плохое”, если оно не соответствует принятым нормам. Использование другого языка может быть маркером “плохого” поведения. От этой маркировки зависят принимаемые в дальнейшем меры по интеграции мигранта в образовательную систему.

Оба этих аспекта становятся проблемными в условиях супер-разнообразия. В ситуации, когда “всё больше людей приезжают из всё большего количества мест”, в которой разнятся каналы миграции, правовой статус мигранта, им бэкграунд, стратегии, основанные на бинарных оппозициях, равно как и на “монолингвальном габитусе” будут недостаточно эффективны для адаптации и интеграции мигрантов.

Результаты двух образовательных политик, одна из которых основана на традиционном “монолингвальном габитусе”, а вторая принимает во внимание условия супер-разнообразия, можно проследить на примере Германии и Швеции. Швеция одна из самых заботящихся в Европе стран о мигрантах и о их языке. Мигранты второго поколения в школах Швеции показывали гораздо лучший результат, чем мигранты первого поколения по результатам исследования PISA. Это можно прочесть так: чем больше

учащийся проводит в школе в Швеции времени, тем больше его шанс догнать своих сверстников-немигрантов.

В Германии обратная ситуация. Хотя дети-иммигранты в Германии насчитывают около 50 процентов всех детей в возрасте от 0 до 6 лет, а 45 процентов всех детей в возрасте от 6 до 18 лет мигранты в первом, втором или третьем поколении, в германских школах работает другая зависимость – чем дольше находится там учащийся, тем хуже его результат. Это связано с ориентацией на монолингвальное государство, в котором другой язык воспринимается как угроза общественному сплочению. Эта установка выражается в неформальном правиле “только немецкий язык” – оно означает, что в стенах школы учащиеся должны использовать только государственный язык. Соответственно в этих условиях многоязычные дети оказываются в заведомо проигрышной позиции – за стенами школы они пользуются как немецким, так и отличными от него языками, что расширяет их лингвистические возможности, но снижает уровень навыков в немецком языке в сравнении с другими учащимися. К примеру, школа Герберта Гувера в Берлине запрещала использование отличных от немецкого языков в помещениях школы и на занятиях, что было одобрено немецкой общественностью.

Таким образом, в отношении этих аспектов требуется более гибкая образовательная политика. Как следует из текста выше, проблемы языка и образования тесно связаны между собой. Эту связь обеспечивает традиционалистская государственная политика, связанная с поддержкой монолингвальной и властной иерархии. Тем не менее, не все проблемы адаптации мигрантов связаны с государственной политикой, существуют препятствия и на уровне других сфер.

3.3 Жилищная политика

Социальное жилье воспринимается и правыми и левыми политическими силами как область бедности, преступлений и неблагополучия. В данном вопросе обе стороны политического спектра пришли к консенсусу относительно наличия каузальной связи между неблагополучным социальным жильем и стигматизацией на рынке труда. Очевидно, что многие мигранты, приезжая в развитую страну, попадают именно в районы социального жилья. В Бирмингем за последние 10 лет прибыло около 40% всех мигрантов в городе, что резко расширило лингвистическую, этническую, возрастную и другие реальности города [48]. Ответом на это стала маргинализация мигрантских районов социального жилья.

Большую роль в этом процессе играют средства массовой информации, которые активно распространяют стереотип о неразрывности неблагополучия и районов

социального жилья, что позволяет политикам и организациям опираться на него в вопросах решения проблемы неблагополучия в этих районах. СМИ так же сыграли большую роль в связи мигрантов и социального жилья, утверждая, что мигранты имеют преимущество в его распределении, а также то, что они вытесняют оттуда немигрантов. Многие исследования показали, что это не так, однако это не помешало существованию стереотипа.

Такая стереотипизация влияет как на отношения мигрантов и агентов, предоставляющих социальное жильё, так и на сплочённость всего общества. На данный момент господствует представление о районе, как о гомогенном сообществе, что позволяет достаточно просто одинаково маркировать всех, кто живёт в этом сообществе. Благодаря этому механизму, маркер неблагополучия распространяется на все районы социального жилья. В исследовании Сауджерса было выявлено существование определённой идеологии индивидуальной ответственности, которая выражается в тенденции описывать арендаторов, проживающих в таких районах, как безответственных детей. Это описание позволяет исключить человека, и маркировать его поведение, как плохое в случае, если оно не укладывается в общепринятые рамки. В этом месте отмечается сходство с образовательной системой. Таким образом, агенты-поставщики жилья работают на сложившийся стереотип. Соответственно, для преодоления этой проблемы, необходимо включать в рассмотрение реальность супер-разнообразия, которая фокусируется на гетерогенности любого сообщества.

Например, существуют другие объяснения неблагополучия в районах социального жилья, не выстраивающие между ними прямой причинно-следственной связи. Концепция “ограниченного агентства” объясняет неблагополучие индивида через наличие прошлого неудачного опыта в разных сферах жизни общества, внутренние рамки и субъективные восприятия структур и сред, частично связанные как с прошлым опытом, так и с культурой. “Ограниченное агентство” заставляет индивида чувствовать себя неэффективным, соответственно сужая возможные карьерные и жизненные стратегии.

Эта концепция хорошо работает в супер-разнообразном сообществе, так как учитывает многие переменные, которые составляют его контекст. Однако, государственная и организационная политики не используют эту концепцию для выработки новой стратегии, направленной на борьбу со стереотипами о неразрывной связи проблем неблагополучия и районов социального жилья.

3.4 Медицина

Сфера медицины претерпевает схожие трудности, вызванные игнорированием супер-разнообразия, проблемы в ней являются результатом неразрешённых проблем в областях языка и образования. Так, с 2000 года в Великобританию увеличивается приток мигрантов, которые приезжают по разным миграционным каналам, обладают различным правовым статусом, этничностью, культурными установками, говорят на разных языках. Все они, тем не менее, обладают доступом к первичной медицинской помощи, которую обеспечивает служба здравоохранения Великобритании. Ввиду этого факта, сфера медицины становится политизирована, так как существующие стереотипы и представления об опасности иммиграции вступают в связь с пониманием того, что для мигрантов бесплатная медицина может быть одной из привлекательных черт в Великобритании.

Тем не менее, медицина в многоэтнических областях отличается невысокой эффективностью. Это связывают с доминированием концепции мультикультурализма, которую исследователи предложили для объяснения миграционных траекторий во второй половине 20 века, и которой пользовались чиновники и организации для развития стратегий адаптации мигрантов. Эта концепция фокусировалась на плюрализме языков и культур в обществе, на явности различий и на поощрении толерантности и уважения. Несмотря на некоторые соображения, касающиеся разделительного потенциала использования этой концепции в развитии стратегий адаптации мигрантов, она была популярна на протяжении достаточно долгого времени.

Результатом этого стала «патологизация» различий, что привело к установлению серьёзных барьеров между мигрантами и медицинскими работниками. Эти барьеры не позволяют медицинским службам эффективно выполнять работу в условиях супер-разнообразия.

Большинство респондентов, участвующих в исследовании, проведённом Дженни Филмор, имеют доступ к врачу общей практики, но при этом 13% не знают как зарегистрироваться к нему на приём, а 10% вообще не осведомлены о том, как получить к нему доступ [49]. Эти проценты становятся больше в областях, где большее количество мигрантского населения состоит из новых мигрантов (то есть тех, кто приехал в страну в последние 20 лет). Другой проблемой является высокая загруженность врачей общей практики в таких районах, которая не позволяет попасть к ним на приём, а значит людям необходимо искать другого, способного принять их. Таким образом, многие новые

мигранты не имеют доступа к услугам здравоохранения, а если и имеют, то оказываются зависимы от общественного транспорта.

Тем не менее, основная проблема новых мигрантов, вне зависимости от их иммиграционного и правового статусов, состоит в неосведомлённости о том, как зарегистрироваться и попасть на приём к врачу. Это происходит потому, что мигранты не имеют доступа к информации о медицинской помощи и процедурах, необходимых для её получения, а социальные службы, как правило, не имеют сведений о появлении новых мигрантов или сообществ и не могут вовремя ее донести. Такие люди активно пользуются скорой помощью, как единственной возможностью получить медицинскую услугу. В дополнение к этой проблеме возникают финансовые вопросы: многие мигранты боятся, что за медицинские услуги нужно будет заплатить, поэтому за ними не обращаются.

Другой существенной проблемой являются языковые и культурные барьеры между пациентом и врачом. Многие мигранты не могут объяснить симптомы болезни так, чтобы работники медицинских служб их правильно поняли и поставили верный диагноз. Из-за этого пациенты чувствуют, что врачи несерьёзно относятся к их проблеме, поскольку неверно их понимают. Около 17 респондентов с психологическими проблемами были свидетелями таких ситуаций [49]. Во всех случаях врачи оказались неспособны понять то, что им говорят пациенты, и все, кроме трёх, или дали положительную характеристику течения болезни, или выписывали неподходящее лекарство, или выписывали из больницы. Эта проблема остро стоит для таких категорий, как беженцы и искатели убежища, но возникает и у мигрантов, прибывших другими миграционными каналами.

Для трудовых мигрантов свойственно две проблемы: они или неохотно идут к врачу, поскольку имели неудачный опыт взаимодействия со службами здравоохранения в прошлом, или очень много работают и предпочитают идти к врачу в своё свободное время только в случае невыносимой боли. Женщины так же начинают неохотно пользоваться услугами врачей, так как, как правило, среди них много «белых» мужчин. У матерей так же вызывает опасения гинекологическая служба и прививки для их детей.

После неудачного опыта общения со службами здравоохранения, многие мигранты начинают искать другие возможности получения медицинской помощи. Например, один респондент указал на то, что, если в сообществе проживает врач с миграционным прошлым, всё сообщество новых мигрантов будет стремиться попасть на приём к нему, даже, если он не обладает нужной квалификацией. Некоторые улетают в страну своего происхождения за медицинской помощью.

Сочетание неудовлетворенности службами здравоохранения, неспособности выстроить коммуникацию с врачом и непонимания функционирования системы здравоохранения часто заканчивалось ситуацией, когда беженцы, трудовые мигранты или их члены их семей игнорировали свои проблемы со здоровьем, до тех пор пока они не становились серьезными. Такое отношение оказывает серьёзное влияние на общественное здоровье целиком, так как в супер-разнообразной реальности разные мигранты составляют весомую долю населения.

3.5 Бизнес и самозанятость

Концепция ограниченной агентности определяет целый корпус проблем, которые сужают выбор стратегий человека [50]. Одной из ключевых причин погружения человека в это состояние может являться неудачный опыт на рынке труда, после которого человек начинает ощущать собственную неэффективность в новой реальности и, опираясь на это, ограничивать собственные карьерные стратегии. Более подробно о мерах поддержки таких людей со стороны государства и организаций будет сказано ниже, но есть ещё одна сфера занятости, работа в которой может быть одним из решений проблемы ограниченного агентства, но на данный момент такой не является. Это сфера частного бизнеса.

На данный момент существуют меры государственной поддержки частного мигрантского бизнеса в Европе, но пока они недостаточно эффективны. К примеру, сомалийцы показывают высокую активность в объединении семейного труда и капитала, но это недостаточно эффективно в силу того, что они проживают в бедных кварталах с недостаточно развитым рынком услуг. Мобилизация ресурсов вне этого изолированного пузыря осложнена расистскими и дискриминационными практиками. Таким образом, сомалийцы не имеют возможности встроиться в структуру внешних рынков и получать доход от собственного бизнеса.

Сомалийцы на данный момент не получают государственной поддержки постольку, поскольку государственная практика все ещё не “видит” их в качестве этнического меньшинства. «Манаджерализм как государственная политика, направлен на помощь в решении проблем организованным этническим меньшинствам, трудности которых маркируются как проблемы “чёрного” или “азиатского” населения в целом, но не рассматривают потребности людей внутри этих сообществ – например, женщин или молодёжи, а также других этнических меньшинств. Проблемы сомалийцев могут отличаться от тех трудностей, которые могут быть маркированы как проблемы “чёрного” населения и результатом этого становится отсутствие государственной поддержки. В условиях супер-разнообразия таких “невидимых” меньшинств становится всё больше.

Концепция супер-разнообразия может сдвинуть фокус с рассмотрения внутригрупповых качеств этнических меньшинств на их существование и связи с более широким контекстом рынков и государств. Рэм, Джонс, Эдвардс, Кислиничев, Мьючени, Вольденсбет провели исследование, рассматривающее проблемы этнического бизнеса в более широком контексте [50].

Существенным выводом было то, что разнообразие самих самозанятых людей далеко не всегда было отражено в характере их фирм. На практике они воспроизводили многие признаки предшествующих меньшинств, которые уже достаточно крепко укоренились в принимающей стране. Это связывают с неуважением стран происхождения и характеристик человека во внешней среде, поэтому собственники мигрантского бизнеса стремятся к принятым правилам ведения бизнеса, для того чтобы выжить в системе, которой не нужны новые экзотичные исключения. Очевидно, что многие частные фирмы мигрантов не выживают, так как не могут следовать общепринятым неформальным правилам, а если им и следуют, то не справляются с конкуренцией с уже существующими фирмами. Это наносит ущерб как самим мигрантам, которые попадают в состояние ограниченного агентства, так и экономике принимающей страны.

Авторы выделили три области, в которых современная политика поддержки мигрантского бизнеса нуждается в модернизации. Это более точный учёт потребностей бизнеса мигрантов в каждом конкретном сообществе, расширение взаимодействия между теми, кто непосредственно занимается поддержкой мигрантского бизнеса и теми, кто проводит исследования, а также изменение некоторых мер вмешательства в этнический бизнес.

Финансирование – одна из самых существенных проблем мигрантского бизнеса. Его недостаток сказывается на дальнейшем существовании фирмы. Респонденты указывают на то, что они не осведомлены о той помощи, которую им может оказать в этой связи организации или государство. Так же они выразили потребность в “профессиональных советах” и “руководящих указаниях”, необходимых для прохождения всех бюрократических процедур перед открытием и во время развития бизнеса.

Расширение взаимодействия между исследователями и непосредственными практиками крайне важно потому, что даже те организации, чьей целью является непосредственная помощь бизнесу этнических меньшинств, не всегда способны выстроить связи с новыми мигрантами и распознать их проблемы. Исследователи в свою очередь заинтересованы в том, чтобы чётко передать картину существующего супер-

разнообразия и, благодаря этому, обладают данными о появлении новых мигрантов или даже новых мигрантских сообществах.

Некоторые меры вмешательства в этнический бизнес так же требуют пересмотра. К примеру, многие новые мигранты не были осведомлены об организации SUPPAG, специализирующейся на поддержке бизнеса этнических меньшинств. Низкая осведомлённость связана с тем, что SUPPAG никак себя не проявляет в средствах массовой информации или в медиапространстве, соответственно узнать о ней мигранты могли только через связи с другими членами сообщества, которых, учитывая тот факт, что миграция произошла не так давно, ещё могло не сложиться.

Таким образом, деловая сфера обладает рядом проблем, которые не столь масштабны, как проблемы, связанные с языком и образованием, но решение которых возможно в какой-то степени поспособствует решению проблемы “ограниченного агентства”, которая свойственна сфере социального жилья. Так же, развитие мер поддержки мигрантского бизнеса полезно для экономики постольку, поскольку мигранты в супер-разнообразной реальности занимают большое пространство.

Как следует из вышесказанного, в условиях супер-разнообразия, как государство, так и многие НКО, используют/продвигают устаревшие адаптационные стратегии, основанные на концепциях мультикультурализма, интеграции и некоторых других. С этим связаны низкие результаты, достигаемые посредством этих стратегий. У государства и организаций есть возможность выстроить диалог с социальными исследователями для того, чтобы включить супер-разнообразие в повестку дня, и на основании описаний этого явления выстраивать более гибкие стратегии для взаимодействия с мигрантами.

Хорошей мотивацией для выстраивания такого диалога может служить экономический рост, связанный с ростом миграции в некоторых регионах. Существенное повышение числа мигрантов может приводить к повышению рабочей продуктивности всего населения, а также ускорению процессов технологических инноваций. Появление большого количества разных людей из разных мест с разными потребностями, способно подстегнуть локальный рынок товаров и услуг, который, расширяя предложение в ответ на возросший спрос, может увеличить собственную капитализацию, что скажется на экономической сфере всего региона.

Так, исследование Пола Спунли показало, что супер-разнообразие может существенно стимулировать экономический рост[51]. Оно имело три существенных вывода:

1. Региональный рост в США пришёл в движение благодаря иммигрантам;

2. Открытость рынка для приезжих привлекла в регионы предпринимателей и фирмы из других стран;

3. Иммигранты играли ключевую роль в инновациях и появлении новых стартапов в Силиконовой Долине.

Автором не найдено сильной статистической связи между процентом иностранцев в регионе и количеством выданных там патентов. Тем не менее, это исследование убедительно показало, что разнообразие, включающее в себя смесь артистов, геев и этнических меньшинств, связано с находчивыми, очень самостоятельными общинами, которые терпимы к новичкам и которые мотивированы на создание сетей и мобилизацию ресурсов. Всё это в свою очередь способствует росту инноваций.

Другое исследование, проводившееся на выборке из 12 европейских стран, показало связь между супер-разнообразной средой и повышенной рабочей продуктивностью. Ключевое заблуждение заключается в том, что существует каузальная связь между культурным разнообразием в регионе и продуктивностью. При этом похожие результаты показали как исследования, проводившиеся на территории США, так и на территории европейских стран.

Тем не менее, Спунли отмечает, что каналы иммиграции столь же важны для экономического роста, как и разнообразная среда. Важны навыки и опыт тех, кто прибывает в новую страну. Это дискуссионный вопрос постольку, поскольку такие каналы иммиграции, как образование и профессиональная деятельность, связанная с интеллектуальным трудом, больше поддерживаются государством и негосударственными организациями различными льготами. К примеру, студенты, поступающие в крупнейшие университеты США на PhD могут получить грант, покрывающий их обучение, а работа в университете позволяет получать деньги на проживание. Вероятно, схожая поддержка остальных каналов миграции, позволит повысить экономические выгоды и от них.

4 Управление автохтонным многообразием в Восточной Европе: случаи Беларуси, Молдовы и Украины

Данный параграф посвящен тому, что в обыденном языке именуется «управлением межнациональными отношениями» в Беларуси, Молдове и Украине. Ниже будет использоваться более аккуратный и менее нагруженный аллюзиями термин «управление этнокультурным разнообразием». Предмет изучения – взаимосвязи и коллизии между разными способами концептуализации и институционализации этой политики, позволяющие судить о ее общих закономерностях и особенностях на постсоветском пространстве.

Три страны – Беларусь, Молдова и Украина – представляют особый интерес в нескольких отношениях. Во-первых, во всех трех этническое и языковое разнообразие имеет большое значение и для внутренней политики, и для международных отношений¹. Во-вторых, все три страны в относительно недавнем прошлом были частями Советского Союза, и можно ожидать, что общее наследие в той или иной степени определяет текущую ситуацию и тенденции развития. В-третьих, все три в разной степени оказываются под экономическим, политическим и идейным влиянием и европейских организаций, и Российской Федерации, представляя собой своего рода пограничье. В-четвертых, данный географический ареал представляет богатый материал для сравнения «национальной политики» отдельных постсоветских стран между собой.

В данном подразделе предпринимается 1) выявление контуров, основных компонентов и черт политики управления разнообразием в Беларуси, Молдове и Украине; 2) определение того, сложились ли в этих странах устойчивые и эффективные модели управления разнообразием; 3) рассмотрение того, насколько эти модели своеобразны и поддаются ли сравнительному изучению; 4) анализ происхождения основных компонентов этнокультурной политики в трех странах; 5) выявление того, в чем именно и насколько вступают в противоречие друг с другом концептуальные подходы, институциональные решения и практики, наследуемые из советского периода, заимствуемые от европейских институтов, а также носящие оригинальный характер.

Здесь и ниже мы выделяем несколько областей управленческих практик, которые в Восточной Европе конвенционально рассматриваются, в том числе среди специалистов, как имеющие первоочередное значение для управления разнообразием и, собственно, наполняют это понятие содержанием. Эти области: общие конституционные и

¹ Если в Беларуси на фоне других проблем не заметны собственно вопросы этнических меньшинств, то гораздо более важными представляются темы общего белорусско-русского двуязычия и отношения страны с ее диаспорой.

законодательные подходы к определению нации и признанию разнообразия; территориальная организация в части адаптации этнических и языковых различий; вопросы равенства и недискриминации, языковая политика и отношения с организациями и институтами меньшинств. Особо стоит вопрос о понимании задач, компетенций и полномочий органов публичной власти в отношении управления разнообразием.

Беларусь, Молдова и Украина возникли как независимые государства практически одновременно, в результате распада СССР в 1991 г. Три страны сильно отличаются друг от друга размерами территории и населения; Беларусь занимает 207 600 км² с 9 млн 476 тыс. жителей (по данным текущего учета в 2019 г.) [52], Молдова 33 846 км² с 3 млн. 548 тыс. чел (данные текущего учета на 2018 г.; без Приднестровья) [53], а Украина 603 549 км² с 42 млн 488 тыс чел (по данным текущего учета в 2016 г.) [54]. Экономически все три являются индустриально-аграрными странами; Беларусь относится к странам выше среднего, а Молдова и Украина – ниже среднего уровня развития [55]. В Беларуси установлен авторитарный режим с сильной централизованной президентской властью; Молдова является парламентской, а Украина – парламентско-президентской республикой.

Все три страны имеют этнически неоднородное население; по данным последних переписей населения, доля этнических белорусов в Беларуси (2010) составляет 84%, молдаван в Молдове (2014) – 76%, а украинцев в Украине (2001) – 78%. Наряду с основными этническими нациями в этих странах живут различные национальные меньшинства. Во всех трех странах иммиграция и появление иностранных трудовых мигрантов пока имеют ограниченный по сравнению с соседними государствами масштаб.

Все три страны имеют во многом похожую нормативную базу в части, касающейся определения нации, обеспечения равенства и защиты меньшинств. Конституции и - шире - конституционные акты содержат общие принципы определения нации: с оговорками признаются существование и особая роль «основной», или «титულიной» этнической общности. Конституции провозглашают равенство прав и свобод, запрещают возбуждение вражды и определяют статус государственных языков. Конституции Беларуси и Украины признают и провозглашают защиты субнациональных отличительных групп («национальные общности» в Беларуси; коренные народы и национальные меньшинства в Украине).

Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями)² содержит несколько положений, непосредственно касающихся этнических отношений.

² Полные реквизиты актов приведены в библиографии; нормативно-правовые акты Беларуси цитируются по материалам Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь, <http://pravo.by/>

Статья 14. Государство регулирует отношения между социальными, национальными и другими общностями на основе принципов равенства перед законом, уважения их прав и интересов. <...>.

Статья 15. Государство ответственно за сохранение историко-культурного и духовного наследия, свободное развитие культур всех национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь.

Статья 22. Все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов.

Статья 50. Каждый имеет право сохранять свою национальную принадлежность, равно как никто не может быть принужден к определению и указанию национальной принадлежности. Оскорбление национального достоинства преследуется согласно закону. Каждый имеет право пользоваться родным языком, выбирать язык общения. Государство гарантирует в соответствии с законом свободу выбора языка воспитания и обучения».

Особое значение имеет Декларация о государственном суверенитете Республики Беларусь от 27 июля 1990 г., которая в августе 1991 г. получила статус конституционного закона. Декларация содержит ряд концептуально важных положений: о том, что государство образовано в результате осуществления белорусской нацией права на самоопределение, что белорусский народ состоит из белорусской нации и других национальностей, что государство, названное «национальным», осознает ответственность за судьбу белорусской нации и обеспечивает функционирование белорусского языка.

Действующая Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г.³ содержит формулировки, косвенно проводящие идею национальной государственности молдавского народа. Преамбула упоминает «непрерывную государственность молдавского народа (*poporul moldovenesc*) в историческом и этническом пространстве его национального становления», а также «удовлетворение интересов граждан иного этнического происхождения, составляющих вместе с молдаванами народ Республики Молдова (*poporul Republicii Moldova*). Таким образом, проводится символическое разделение на этнических молдаван и остальных. При этом Конституция гласит, что «национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова» в целом (ст. 2 (1)) и что национальное единство Молдовы является «основой государства» (ст. 10 (1)).

³ Полные реквизиты актов приведены в библиографии; нормативно-правовые акты Молдовы цитируются по переводам на русский язык, приведенным в официальной информационной правовой базе Registrul de Stat al Actelor Juridici al Republicii Moldova, <http://lex.justice.md>.

Конституция не упоминает о меньшинствах или каких-либо других группах, но согласно ст. 10 (2) «государство признает и гарантирует право всех граждан сохранять, развивать и выражать этническую, культурную, языковую и религиозную идентичность». Все граждане Республики Молдова объявляются равными «перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения» (ст.16 (2)), и «запрещаются и наказываются законом <...> национальной, расовой или религиозной розни, подстрекательство к дискриминации <...>» (ст. 32 (3)).

Действующая Конституция Украины 1996 г. рассматривает «украинский народ» как «граждан Украины всех национальностей» (Преамбула). Украинская государственность опирается на «многовековую историю украинского государственного строительства» и основывается на «осуществленно[м] украинской нацией, всем Украинским народом прав[ом] на самоопределение» (Преамбула). Таким образом, Конституция проводит различие между «украинским народом» и «украинской нацией», где под последней понимаются этнические украинцы. Ту же идею развивает ст. 12, в соответствии с которой «Украина проявляет заботу об удовлетворении национально-культурных и языковых потребностей украинцев, проживающих за пределами государства».

В ст.11 отмечено, что «государство способствует развитию этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности всех коренных народов и национальных меньшинств Украины». В ст.53 указано, что «гражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам, в соответствии с законом гарантируется право обучения на родном языке либо на изучение родного языка в государственных и коммунальных учебных заведениях или через национальные культурные общества».

Конституция в ст.21 признает равенство всех людей в достоинстве и правах, а также неотчуждаемость и нерушимость этих прав и свобод, а также равенство перед законом для граждан без различия «по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и иных убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места жительства, по языковым или иным признакам» (ст. 24).

К рамочному законодательству об этнических отношениях следует отнести национальные законы о меньшинствах. Они приняты во всех трех странах (в Беларуси и Украине в 1992 г., в Молдове – в 2001 г.)⁴, их разработка началась еще в советский период, и в целом они носят общий декларативный характер без механизмов и гарантий реализации.

4 Полные выходные данные см. в библиографии; подробная характеристика приведена в [56].

Все три страны – унитарные государства, но в составе Молдовы и Украины есть территориальные автономии (в Украине с 2014 г. – только де юре). Во всех трех странах группы, не относящиеся к «титულным» национальностям и носителям государственного языка, распределены по всей их территории с рядом исключений – часть меньшинств проживает компактно. Территориальной концентрации меньшинств практически не наблюдается в Беларуси, и административно-территориальное деление никак не соотносится с политикой разнообразия. В Молдове согласно Конституции и законодательству особый статус имеют Гагаузия и Приднестровье, отличающиеся этническим и языковым составом населения; Конституция и законодательство Украины содержат положения об Автономной Республике Крым. Все три территориальных образования сформированы после распада СССР, а не унаследованы от советского периода⁵.

Гагаузия является территориальной автономией, прямо и недвусмысленно провозглашенной от имени определенной этнической группы на основании закона, принятого центральной властью, и этот случай можно считать уникальным на постсоветском пространстве и в Европе в целом. Основной, самой крупной и одновременно «титульной» этнической группой являются гагаузы – тюркоязычный народ, исторически исповедующий православие. Гагаузская автономия была создана в 1994 г. после длительного конфликта между самопровозглашенными органами власти гагаузского региона и центральными властями Молдовы.

Особый статус Автономного территориального образования Гагаузия⁶ (АТОГ) закреплен Конституцией Молдовы (ст. 111)⁷ и определяется Органическим законом РМ «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» № 344-ХІІІ от 23 декабря 1994 г. (далее – Закон об автономии). С 1998 г. АТОГ имеет свой Основной Закон, именуемый Уложением. Представительный орган власти АТОГ – Народное собрание (далее - НСГ), имеющее ограниченные законодательные полномочия в области образования, культуры, спорта, благоустройства, формирования регионального бюджета, территориального управления и некоторых других вопросов регионального значения. Народное собрание формируется на основе прямых всеобщих выборов по мажоритарной системе по одномандатным округам. Высшим должностным лицом Гагаузии является ее глава

⁵ Крым носил статус АССР в составе РСФСР с 1921 по 1945 г.; Крымская автономия в форме АССР была «воссоздана» в составе Украинской ССР в январе-феврале 1991 г., но конфигурация автономного региона в составе Украины была определена только в 1995-1998 гг.

⁶ В Законе об автономии Гагаузии – «территориальное автономное образование с особым статусом».

⁷ До июля 2003 г. ст. 111 Конституции оговаривала вообще возможность существования территорий с особым статусом; ныне общее положение об автономиях содержится в ст. 110, а ст. 111 устанавливает автономный статус именно Гагаузии.

(башкан), который избирается на основе всеобщих прямых выборов в регионе и которому подчиняются все органы публичного управления АТОГ. Органом исполнительной власти выступает Исполнительный комитет, назначаемый НСГ по представлению башкана.

В данном случае наиболее важны этнические основы гагаузской автономии и ее идеологическое и институциональное оформление. Конституция РМ (ст. 111 (1)) определяет «автономно-территориальное образование с особым статусом» как «форму самоопределения гагаузов». Гагаузия (Гагауз-Ери) определяется ст. 1 (1) Закона об автономии как «территориальное автономное образование с особым статусом» и как «форма самоопределения гагаузов». Уложение Гагаузии 1998 г. содержит менее радикальную формулу: Гагаузия определяется как автономное территориальное образование с особым правовым статусом, *выражающим* самоопределение гагаузского народа [курсив наш] (ст. 1 (1)); при этом источником власти в АТОГ назван «народ Гагаузии» (ст. 3 (1)), а Уложение принималось от имени «многонационального народа Гагаузии» (Преамбула).

Кроме деклараций, содержащихся в Конституции РМ и законодательстве, к чертам этнического профиля АТОГ можно отнести порядок использования и механизмы защиты гагаузского языка. Закон об автономии устанавливает в качестве официальных языков в АТОГ гагаузский, молдавский и русский (ст. 3 (1)); от Башкана автономии требуется знание гагаузского (ст. 14 (3)). В Уложении Гагаузии повторяется норма о трех официальных языках; «возрождение, сохранение, развитие и расширение сферы употребления гагаузского языка» определяются как приоритетные задачи органов публичной власти (ст. 16). В Уложении добавляется требование о знании гагаузского Председателем Народного Собрания (ст. 53). Языковая ситуация в Гагаузии также регулируется Законом АТО Гагаузия о языках 1995 г.

В дальнейшем – в законодательстве и на практике – этническая основа АТОГ не проявляется и не детализируется. Исключением можно считать положение Закона об автономии, в соответствии с которым один из заместителей Председателя Народного Собрания должен быть негагаузского этнического происхождения (ст.10 (2)). На практике, как показывают исследования, гагаузский остается преимущественно языком бытового общения [57: 307], [58: 27]. Ст. 5 и 6 Закона АТО Гагаузия о языках дают органам власти, а также органам местного управления Гагаузии возможность выбора одного из трех официальных языков в качестве рабочего языка и языка делопроизводства, а также в качестве языка для составления и принятия документов. В результате на практике органы власти, официальные учреждения и система образования АТОГ функционируют

преимущественно на русском языке [59: 118–119], [60: §118–119]. Преподавание гагаузского языка в АТОГ ведется в крайне ограниченных масштабах, что в основном объясняется нехваткой ресурсов [61], [58: 28].

Полномочия АТОГ в Законе об автономии были определены нечетко, и не было прописано (как и в Конституции) соотношение этого закона с прочим законодательством РМ. Гагаузия не имеет специального представительства в парламенте РМ; в парламенте есть депутаты из Гагаузии, но институционально они с властями АТОГ не связаны и реально их позицию не представляют. Представительство АТОГ в центральных органах власти сводится к тому, что глава Гагаузии является членом правительства Молдовы. Ст.19 Закона об автономии предусматривает, что по предложению главы Гагаузии руководители соответствующих отраслевых управлений исполнительной власти в регионе входят в состав коллегий министерств и ведомств. В случае конфликта между центральной властью и АТОГ по вопросам, касающимся нарушения полномочий автономии, дело может быть передано НСГ в Конституционный Суд Молдовы, но руководство Гагаузии использовало этот инструмент редко и неэффективно.

Руководство Приднестровской Молдавской Республики считает ПМР суверенным государством, подтвердившим свою независимость в результате боевых действий и неоднократного волеизъявления населения. Руководство РМ в свою очередь рассматривает эту территорию как неотъемлемую часть Молдовы, незаконно удерживаемую сепаратистским режимом. В 2005 г., в ходе одной из многочисленных попыток урегулирования статуса Приднестровья, власти Молдовы пошли на конституционные изменения и на принятие законодательства об особом статусе Левобережья. Ст. 110(2) устанавливает, что «Населенным пунктам левобережья Днестра могут быть предоставлены особые формы и условия автономии в соответствии с особым статусом, установленным органическим законом». Согласно Закону РМ «Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья)» № 173-XVI от 22 июля 2005 г., Приднестровья имеет свой Основной закон и свою систему власти, при том, что правоохранительные органы и суды региона являются частью правоохранительной и судебной системы Молдовы. Закон признает землю и природные ресурсы региона в качестве экономической основы Приднестровья; молдавский, русский и украинский языки рассматриваются в качестве официальных. Закон остался в целом на бумаге; он был важен как знак готовности властей Молдовы идти на подобные институциональные уступки и признавать языковые и этнические особенности территории.

После распада СССР отношения между «воссозданной» в начале 1991 г. автономной республикой в составе Украины и Киевом можно охарактеризовать как турбулентные: крымские власти стремились установить с Украиной фактически конфедеративные отношения с приоритетом регионального законодательства, а власти Украины настаивали на ограничении автономных прав полуострова, делегируемых Киевом [62]. Черода кризисов закончилась в 1995 г.; центральные власти на фоне внутренних конфликтов в среде крымской элиты взяли под контроль исполнительную власть и правоохранные органы на полуострове и обязали крымский парламент привести свою Конституцию в соответствие с украинским законодательством [63]. Был принят Закон Украины «Об Автономной Республике Крым», которым определил статус Крыма как «административно-территориальной автономии в составе Украины». В 1996 г. эта формула вошла в Конституцию Украины, а в 1998 г. была принята новая Конституция Автономной Республики Крым. Конституция Украины также закрепила статус Севастополя в качестве отдельного от Автономной Республики Крым региона Украины со специальным статусом.

По Конституции 1998 г. АРК является парламентской республикой, где законодательная власть принадлежит Верховному Совету, а исполнительная – Совету Министров, назначаемому по согласованию с Президентом Украины. Таким образом, была создана система сдержек, и руководство АРК формировалось местными элитами и местными избирателями при участии под контролем и при активном участии Киева. АРК была лишена законодательных полномочий и могла разрабатывать и принимать только подзаконные акты и программы социально-экономического развития, а также управлять местной собственностью (Гл. X (ст.134-139) Конституции Украины).

Большинство населения АКР составляют русские, но вопрос этнического профиля или этнической основы автономии был в обеих конституциях и в законодательстве обойден. В соответствии с Конституцией АРК наряду с государственным украинским языком в Крыму обеспечивается функционирование и развитие, использование и защита русского, крымскотатарского, а также языков других национальностей (ст. 10.1). При этом русский язык признается не только языком большинства населения, но и языком, приемлемым для межнационального общения и используемым во всех сферах общественной жизни (ст. 10.2). Таким образом, вопрос о государственных языках в Крыму остался без ответа; были приняты формулы, не налагающие на органы власти никаких обязательств, узаконивающие сложившуюся ситуацию доминирования русского языка, но исключая указание на какие-либо этнические преференции. При этом в соответствии

со ст. 14 «в Автономной Республике Крым обеспечивается сохранение многообразия культур, сложившихся исторически на Крымском полуострове, создаются условия для их равноправного развития и взаимообогащения».

Во всех трех странах в конституциях есть нормы, в общем виде провозглашающие равенство человека и гражданина перед законом, в том числе независимо от этнической принадлежности. В текущем законодательстве (Гражданские Кодексы, Трудовые Кодексы, законодательство о государственной службе и др.) есть общие нормы о запрете дискриминации и о равенстве граждан в правах, равном доступе к каким-либо благам либо о запрете нарушения равных прав. Общие нормы конституций и законодательства о равенстве имеют преимущественно символическое значение; на их основе через суд или административные процедуры можно оспорить явные и простые нарушения равенства, но в принципе случаи таких нарушений редки, и примеры противодействия подобным способом почти не встречаются.

Особого упоминания требуют нормативно-правовые акты в системе уголовного и административного права, касающаяся противодействию языку вражды и преступлениям ненависти. Интересно, что в трех странах по советской традиции установлена уголовная ответственность за ненасильственную дискриминацию⁸, правда, в целом эти нормы остаются недействующими. Во всех трех странах уголовно-правовые и административно-правовые меры противодействия языку вражды⁹ применяются ограниченно, в единичных случаях. Причины носят отчасти объективный характер: расследовать такого рода дела и привлекать виновных к ответственности сложно, и правоохранительные органы предпочитают либо ничего не делать, либо выбирать другие квалификации. Административные структуры и прокуратура¹⁰ по сути не используют свои контрольные и надзорные полномочия в отношении противодействия ненасильственной дискриминации.

В Беларуси официальная позиция руководства сводится к тому, что сколько-нибудь масштабная и тем более системная дискриминация по этническому и по другим признакам в стране отсутствует. Органов, занимающихся вопросами дискриминации, в Беларуси нет; нет и института омбудсмена; Уполномоченный по вопросам религий и национальностей занимается общим контролем за соблюдением соответствующего законодательства и за деятельностью религиозных и этнических организаций. Сведений о том, что Уполномоченный каким-либо образом обращался к вопросам дискриминации, в

8 Ст.190 Уголовного Кодекса Беларуси, ст. 176 и 346 УК Молдовы и ст. 161 УК Украины

9 Ст. 130 Уголовного Кодекса Беларуси, ст. 346 УК Молдовы и ст. 161 УК Украины

10 Прокуратура утратила функции общего надзора за соблюдением законодательства в Украине в 2014 г., а в Молдове в 2016 г.

частности, вел какой-либо мониторинг или рассматривал жалобы на нарушения равноправия, нет.

Благодаря политике кондициональности ЕС (выдвижения предварительных условий для развития сотрудничества), в Молдове и Украине в 2012 г. были приняты общие законы против дискриминации. В Беларуси такого закона нет, но начались публичные дискуссии о возможности его принятия.

Закон Молдовы «Об обеспечении равенства» [64], как прямо указано в его преамбуле, принят в соответствии с Директивами о равенстве ЕС. В законе использован открытый список признаков, на основании которых проводится дискриминация; список включает в себя признаки расы, цвета кожи, национальности, этнического происхождения, язык и религии. Запрет дискриминации относится ко всем физическим и юридическим лицам, действующим в частной и публичной сферах. Противодействие дискриминации определяется как ее предупреждение посредством временных позитивных мер, посреднических процедур, наказания за акты дискриминации и компенсации потерпевшим за понесенный материальный и моральный ущерб (ст. 5).

Основными полномочиями в области предупреждения и борьбы с дискриминацией и обеспечения равенства наделен Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства, а также органы публичной власти и судебные инстанции (ст.10). Совет является коллегиальным органом, независимым от органов публичной власти. Совет состоит из пяти членов, которые назначаются Парламентом на пятилетний срок и которые работают на общественных началах (ст.11).

Совет наделен множеством задач и функций; в числе прочего он рассматривает жалобы лиц, полагающих себя жертвами дискриминации. Представление жалобы в Совет не является обязательной процедурой, предшествующей обращению в судебную инстанцию. Бремя доказывания того, что деяние не является дискриминацией, возлагается на лицо, предположительно считающееся совершившим дискриминационное деяние. С одной стороны, решения Совета носят, по сути, рекомендательный характер; с другой – ст.71-2 Кодекса о правонарушениях предусматривает административную ответственность (штраф) в числе прочего за «умышленное игнорирование и невыполнение его [Совета] рекомендаций».

Дискриминационные действия подлежат дисциплинарной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности (ст.17). Лицо, считающие себя жертвой дискриминации, может использовать судебную защиту; бремя доказывания того, что

деяния не являются дискриминацией, возлагается на ответчика, за исключением действий, влекущих уголовную ответственность (ст.19).

Закон «Об основах предотвращения и противодействия дискриминации в Украине» № 5207-VI был принят 6 сентября 2012 г. в рамках осуществляемого правительством курса на ассоциацию Украины с Европейским Союзом. В него были внесены существенные изменения и дополнения Законом № 1263-VII от 13 мая 2014 г.

В законе приводится открытый список дискриминирующих признаков, среди которых перечисляются раса, цвет кожи, политические, религиозные и другие убеждения, пол, возраст, инвалидность, этническое и социальное происхождения, семейное и имущественное состояние, место жительства, а также языковые признаки. Закон касается всех общественных отношений. Ст.6 (3) устанавливает пределы запрета дискриминации; таковой не считаются, в частности, меры специальной защиты отдельных категорий лиц.

Основные задачи в сфере предотвращения и противодействия дискриминации решает Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека (ст.10). Уполномоченный осуществляет общий контроль за соблюдением принципа недискриминации; проводит мониторинг соблюдения этого принципа в различных сферах общественных отношений; обращается в суд в защиту общественных интересов в случаях дискриминации; рассматривает обращения лиц и / или групп лиц по вопросам дискриминации, дает экспертные заключения по запросам судов; разрабатывает предложения по совершенствованию законодательства; осуществляет сотрудничество с международными организациями и пр. Согласно ст.14, лицо, которое считает, что в отношении него имела место дискриминация, имеет право обратиться с жалобой к органам государственной власти и местного самоуправления, Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека и/или в суд. Ст.15 устанавливает, что лицо имеет право на возмещение материального ущерба и морального вреда, причиненных ему вследствие дискриминации. Лица, виновные в нарушении требований законодательства о предотвращении и противодействии дискриминации, несут гражданскую, административную и уголовную ответственность (ст.16). Трудности вызывает исполнение решений Уполномоченного, поскольку они не носят юридически обязывающего характера.

Тема неравенства по этническому признаку и в частности дискриминации присутствует в публикациях и дискуссиях в разных масштабах во всех трех странах. Чаще всего эту тему обсуждают неправительственные организации, в основном правозащитные, и гораздо реже – организации этнических меньшинств. Как правило, проблемами дискриминации по этническому признаку занимается небольшое число

высокопрофессиональных НПО, ориентирующихся на международные и европейские подходы и в основном существующих на средства иностранных доноров. Из государственных органов деятельность, направленную на публичное обсуждение проблем дискриминации и на информирование публики о способах ее преодоления, в основном и почти исключительно развивают специальные независимые антидискриминационные органы по противодействию дискриминации в Молдове и Украине.

Ситуация во всех трех странах характерна тем, что дискриминация обсуждается преимущественно как абстрактная проблема и как повестка, предложенная международными организациями. Проявлений дискриминации по этническому и расовому признаку, которые регулярно фиксировались, анализировались и на этой основе встречали бы противодействие, единицы, и они касаются отдельных категорий – в основном, рома и “видимых меньшинств”, в том числе иностранных граждан. Гораздо большее внимание уделяется смежным темам – преступлениям ненависти и языку вражды.

Можно заключить, что вопросы равенства и недискриминации во всех трех странах остаются в области преимущественно символической политики. Общие конституционные и законодательные положения о равенстве не имеют непосредственного практического значения, так как судебная и правоохранительная система во многих случаях не позволяет заявить на их основе определенные требования, а масштаб деятельности независимых антидискриминационных органов в Молдове и Украине пока скромнен. Не менее важно то, что тема равенства по этническому признаку тонет в общей проблематике дискриминации по всем возможным основаниям, а доля рассматриваемых дел, связанных с языком и этничностью, относительно мала. Ограниченная роль антидискриминационных механизмов может быть отчасти объяснена тем, что они были установлены по инициативе и под давлением Европейского Союза, а не в результате внутренней эволюции и появления соответствующего общественного запроса.

В странах бывшего СССР язык рутинно воспринимается как атрибут этничности; международные организации, в частности, Совет Европы, также демонстрируют амбивалентный подход. В конце 1980-х, в период перестройки, «национальные проблемы» воспринимались государством и общественностью преимущественно как проблемы использования языков, и попытки регулировать этнические отношения привели в числе прочего к принятию законодательства о языках на региональном и общесоюзном уровне.

В трех изучаемых странах интерес представляет устойчивость и длительная востребованность языковых законов, принятых именно в советское время. Законы о языках Молдовы и Украины были приняты в 1989 г. почти одновременно, а Закон о языках

Беларуси был одобрен в январе 1990 г. Законы Беларуси и Молдовы действуют до настоящего времени с изменениями и дополнениями. Закон Украины действовал до 2012 г. и был заменен Законом «Об основах государственной языковой политики», который наряду с утверждением украинского как государственного языка создал возможность для признания региональных языков и языки меньшинств в качестве официальных на отдельных территориях. Закон об основах языковой политики был признан Конституционным Судом Украины недействующим в связи с несоблюдением процедуры его принятия [65], и ситуация в правовом смысле остается неопределенной.

Согласно первой редакции Закона о языках Белорусской ССР 1990 г., белорусский язык становился государственным языком, а русский получил статус языка межнационального общения. Подобная норма была включена в Конституцию Беларуси 1994 г. По итогам референдума 1995 г. в Конституцию были внесены изменения, и согласно ст.17. ныне действующей Конституции Беларуси, государственными языками являются белорусский и русский. В 1998 г. эта же норма была включена в Закон о языках. Ст. 90 (6) Кодекса Республики Беларусь об образовании 2011 г. упоминает «язык национального меньшинства». Иными словами, язык понимается как принадлежность, или атрибут этнической группы. Такой же подход можно проследить и в Декларации о государственном суверенитете 1990 г., где прослеживается четкая взаимосвязь между положениями об особом месте белорусской этнической нации и об ответственности государства за создание благоприятных условий для белорусского языка.

Ст. 3 устанавливает, что «гражданам Республики Беларусь гарантируется право пользоваться их национальным языком», а также «право обращаться в государственные органы, органы местного управления и самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения на белорусском, русском или другом приемлемом для сторон языке».

Официальная позиция властей Республики Беларусь по поводу двуязычия заключается в декларировании того, что в стране на законодательном уровне утверждены два государственных языка и они равноправны. На практике — большинство органов государственной власти пользуются одним из двух языков, как правило — русским. Юридически проблемы асимметричного двуязычия отчасти вызвана тем, что в большинстве законов, касающихся употребления языков, используется стандартная формулировка, о том, что возможно использование белорусского или русского языков. На практике язык выбирает более сильная сторона (обычно – представитель государства), и коммуникация и доступ к информации оказываются доступными лишь на одном языке, в

подавляющем большинстве случаев – русском. Русский язык доминирует практически во всех сферах публичной жизни и государственного управления.

Конституция Республики Молдова устанавливает, что государственным языком страны является «молдавский» на основе латинского алфавита (ст. 13 (1))¹¹. Кроме того, государство «признает и защищает право на сохранение, развитие и функционирование русского языка и других языков в стране» (ст. 13 (2)); таким образом, русский особо выделяется по сравнению с другими. Закон о языках 1989 г. [66] предусматривает, что русский язык является «языком межнационального общения», что обеспечивает «реализацию двуязычия» (ст.3). При этом государство также гарантирует использование украинского, русского, болгарского, иврита, идиша, цыганского, а также языков других этнических групп, проживающих на территории республики, «для того, чтобы удовлетворять <...> этнокультурные потребности» (ст.4). В местах проживания гагаузов языками официального общения признаются государственный, гагаузский и русский. Таким образом, русский образует особую категорию между государственным языком и языками меньшинств.

Нормативные акты органов государственной власти, а также публичных учреждений разрабатываются и принимаются на государственном языке с переводом на русский язык (или гагаузский в Гагаузии). В государственных органах, в том числе отвечающих за здравоохранение, образование, культуру, СМИ, транспорт, связь, торговлю и правопорядок, должностные лица должны владеть молдавским и русским языками (и гагаузским в регионе гагаузской автономии) на уровне, достаточном для выполнения своих обязанностей. В законодательстве этому корреспондирует положение о праве граждан выбирать язык общения в отношениях с органами власти (ст. 7 Закона о языках). Граждане могут подать документы в органы власти на молдавском и русском языках – или на гагаузском в соответствующих населенных пунктах (ст. 11 Закона о языках).

Стоит отметить, что Закон о языках хорошо защищен: в соответствии со ст. 7 раздела VII Конституции он остается основным правовым актом в области языковой политики, и в него могут быть внесены изменения голосами не менее чем 2/3 членов парламента.

Закон о языках Украинской ССР 1989 г. [67] провозглашал украинский единственным государственным языком, при этом, как и другие аналогичные законы союзных республик, он вводил размытое понятие «языка межнационального общения»: русский признавался языком межнационального общения СССР, а украинский, русский и

¹¹ То же самое устанавливается ст. 1 Закона о языках.

другие – в Украине. Конституция 1996 г. утвердила статус украинского как единственного государственного языка; при этом была провозглашена защита языков меньшинств, и русский был специально назван как один из них. В соответствии с решением Конституционного Суда № 10-рп/99 от 16 декабря 1999 г., статус государственного для украинского языка означал его обязательное использование в сферах, связанных с осуществлением полномочий всеми ветвями власти разных уровней и иных государственных органов, а именно язык работы, актов, делопроизводства, документации и взаимодействия этих органов между собой. Кроме того, устанавливается обязательный порядок владения украинским языком для должностных лиц государственных органов, учреждений и организаций. За украинским языком законодательно признается статус языка учебного процесса в государственных учебных заведениях Украины, начиная от детских садов и заканчивая высшими учебными заведениями.

В июле 2012 г. на смену Закону УССР «О языках» пришел Закон «Об основах государственной языковой политики» № 5029-VI. Важное положение закона состояло в том, что там, где количество носителей регионального языка или языка меньшинства составляет 10% и выше от численности населения данной территории, данный язык мог использоваться в качестве официального после решения соответствующих властей, при этом никаким образом не нарушая и не умаляя использование государственного языка (ст. 7). Подсчет носителей языка осуществляется на основании данных всеукраинских переписей населения в отношении использования языков (ст. 7.4).

На практике, языковую политику Беларуси с середины 1990-х годов до настоящего времени можно охарактеризовать как сохранение языкового статус-кво с доминированием русского языка и признанием символического значения белорусского языка при его ограниченном использовании в публичной сфере. Языковая политика Молдовы и Украины характеризуется выраженной поддержкой государственного языка и сокращением пространства *lingua franca*, то есть русского. При этом русский язык в значительной степени сохранил свои позиции в неофициальной сфере – бизнесе, средствах массовой информации, культуре и науке. В официальной сфере позиции русского языка также отчасти сохраняются, отчасти благодаря законодательной неопределенности (в том числе наличием такого статуса, как «язык межнационального общения»), отчасти ограниченности языковых требований, позволяющих использовать *lingua franca* на рабочем месте в государственных учреждениях вне официального делопроизводства, отчасти неформально сложившимся отношениям и игнорирования требований закона относительно использования государственных языков [68], [69].

В политическом отношении языковая политика отличается волатильностью: с момента получения независимости языковая политика и – шире – политика «национализации» испытывали колебания. Радикальные попытки нарушить равновесие (как «белорусизация» начала 1990-х, правление Народного Фронта Молдовы с курсом на вхождение в Румынию конца 1980-х – начала 1990-х, радикальная политика «национализации» в период президентства В.А. Ющенко в 2005–2010 гг. и П.А. Порошенко в 2014-2019 гг.) вызывают турбулентность и резкие откаты ситуации в противоположном направлении (как приход к власти А.Г. Лукашенко, вооруженный конфликт в Приднестровье, избрание президентами Украины В.Ф. Януковича и В.А. Зеленского, далеких от националистической повестки) (подробнее см. Беспмятных и др. 2014).

Наиболее важные шаги, направленные в последнее время на усиления позиций государственных языков в Молдове и Украине, были сделаны в 2017-2019 гг. В Молдове Конституционный Суд в июне 2018 г. отменил положения законодательства о статусе русского языка как языка межнационального общения, ссылаясь на «устарелость» этих положений и на защищенность русского языка положениями Закона о меньшинствах [70]. Практические последствия этого решения пока не понятны.

В феврале 2018 г. Конституционный Суд Украины признал недействующим Закон об основах языковой политики, указав на нарушение процедуры его принятия Парламентом [71]. Ранее, в сентябре 2017 г. в Украине был принят новый Закон об образовании, предусматривающий перевод системы школьного образования на государственный язык при сохранении возможности преподавания в ограниченном объеме языков меньшинств для лиц, относящихся к меньшинствам [72]. При этом закон сохранил возможность преподавания в ограниченном объеме на языках коренных народов (это положение может быть реально применено в отношении крымскотатарского языка) и на языках стран Европейского Союза (что дает некоторые привилегии ряду немногочисленных меньшинств, но исключает русскоязычное население).

Наконец, 25 апреля 2019 года Верховная Рада приняла закон «Об обеспечении функционирования украинского языка как государственного языка» [73], который затем был подписан Президентом и вступил в силу. Закон подтверждает конституционное положение, что украинский является единственным государственным языком и что государство должно обеспечить его функционирование во всех сферах публичной жизни. Законодатели пошли достаточно далеко, и одобрили такие нормы, как необходимость проведения любых академических, культурно – массовых и публичных мероприятий на

украинском языке, предоставления медицинских услуг и ведение документооборота в медицинской сфере на украинском языке, штрафные санкции за неиспользование украинского языка в органах власти, местного самоуправления, в сфере науки, обслуживания населения, ведения бизнеса и проч. Кроме того, содействие двуязычию или многоязычию в Украине на официальном уровне (за исключение языка крымских татар и официальных языков государств – членов ЕС) будет рассматриваться в Украине как преступление, направленное на насильственное изменение или свержение конституционного строя (статья 1 (6) Закона) и т.д. Дальнейшая судьба закона остается неясной ввиду смены власти в Украине.

Наиболее заметные проявления этнокультурной политики – это отношение публичных властей к активности и организационным структурам, представляющим «нетитульное» население или служащим его потребностям в области языка, культуры и образования. Этот сегмент управления разнообразием можно разделить на две части – отношение к публичным организациям культуры и образования и обращение с неправительственными организациями.

Во всех трех странах есть учреждения образования и культуры, функционирующие на языках, отличных от государственных. Специального закрепленного законом статуса эти учреждения не имеют; процедуры их создания нечетко формализованы и на практике сложны, и общее число этих учреждений сокращается.

Публичные власти активно взаимодействуют с неправительственными организациями, выступающими от имени национальных меньшинств. В Беларуси в январе 2019 г. было зарегистрировано 193 национально-культурных общественных объединения, представляющих 25 национальностей [74]. В Молдове есть более ста этнических неполитических организаций, выступающих от имени меньшинств. Как правило, одну группу представляет несколько организаций общенационального и местного уровней. По данным, приведенным в 4-м официальном периодическом докладе Украины об исполнении Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств, на начало 2016 г. в Украине было 1314 официально зарегистрированных организаций национальных меньшинств, из них 49 общенациональных (ACFC/SR/IV(2016)003). Этнокультурные объединения не имеют особого статуса и подчиняются общему законодательству о некоммерческих организациях.

Большинство организаций на этнической основе избегают политической деятельности и занимаются популяризацией культуры своего меньшинства, организацией языковых курсов, а также налаживанием связей со «своими» этнически родственными

странами. Только единичные организации участвуют в благотворительной и правозащитной деятельности. Как правило, они существуют на средства частных спонсоров или благодаря поддержке из этнически родственных стран. Государственное финансирование во всех трех странах ограничено и проявляется только в поддержке отдельных мероприятия в рамках целевых программ. Только в Беларуси финансовая, правовая, организационная поддержка со стороны государства этнокультурным объединениям осуществляется на регулярной основе.

Взаимодействие государственных органов с этнокультурными организациями в основном осуществляется через консультативные структуры, в основном формируемые при органах исполнительной власти. Наряду с консультативными структурами по собственно этнокультурным вопросам, в Украине этнические активисты бывают представлены в консультативных советах при отдельных министерствах (например, при МВД). Если в относительно небольших Беларуси и Молдове на постоянной основе функционируют общенациональные советы по этнокультурным вопросам, то в Украине такие структуры имели не очень большую продолжительность жизни, хотя советы при администрациях отдельных областей функционируют достаточно длительно и регулярно.

Взаимодействие между властями и меньшинствами в Беларуси выстраивается в основном через Консультативный межэтнический Совет при Уполномоченном по делам национальностей и религий [75] и другие консультативные структуры. Консультативный межэтнический Совет состоит из 21 членов (на 2018 г.) [76], выдвигаемых зарегистрированными общественными объединениями меньшинств и утверждаемых Советом и Уполномоченным. Как следует из публиковавшихся ранее годовых планов работы и отчетов Совета, он в основном занимается планированием культурно-просветительских и фольклорных мероприятий, а также обсуждением распределения финансовой помощи общественным объединениям и предоставления им льгот по аренде помещений.

Реально в Молдове работает только один консультативный общественный совет при Бюро межэтнических отношений – основном органе исполнительной власти, отвечающем за этнокультурную политику. Координационный совет этнокультурных организаций работает под эгидой Бюро в качестве консультативного органа и объединяет руководителей аккредитованных организаций меньшинств (этнокультурных общественных объединений), в том числе иммигрантских. При Бюро, по данным на сентябрь 2015 г., аккредитовано 93 организации [77]. Деятельность Совета проявляется,

главным образом, в сфере организации культурных мероприятий, а не на эффективном представлении всего спектра интересов меньшинств.

В Украине в настоящее время роль ведущей консультативной структуры на центральном уровне играет Комиссия по межнациональным отношениям и культурному разнообразию Общественного совета при Министерстве культуры Украины [78]. Кроме того, представители организаций национальных меньшинств, как правило, присутствуют в общественных советах при министерствах и ведомствах, занимающихся этнонациональными вопросами. В данное время советы представителей национальных меньшинств при органах власти имеются меньше чем в половине областей Украины. Основные вопросы, которые рассматриваются на заседаниях советов областного уровня, относятся преимущественно к созданию условий для работы зарегистрированных организаций национальных меньшинств.

Во всех трех странах фактически представителям меньшинств в коммуникации с властями и особенно в процессе принятия решений отводится пассивная роль. Их мнение, как правило, запрашивается эпизодически, в основном в связи с узким кругом вопросов, касающихся непосредственно популяризации фольклора и культурно-просветительских мероприятий. Позиция организаций меньшинств в связи с общими проблемами, такими как образование и языковая политика, зачастую не принимается во внимание, или же они узнают о принятых решениях постфактум.

Как упоминалось выше, на доктринальном уровне ни в одной из трех стран не сформулировано определенное представление о том, что такое этническая политика и каковы ее цели. В Беларуси такого рода доктрина отсутствует в принципе, в Украине попытки создать общегосударственную концепцию пока не дали результата, и только в Молдове были приняты в качестве закона Концепция этнонациональной политики в 2003 г. [79] и в 2016 г. правительственным постановлением стратегия укрепления межэтнических отношений [80]. По совокупности положений действующих документов, проектов и политических заявлений руководства можно заключить, что правительства в качестве основной цели рассматривают «интеграцию» и стабильность многоэтнического общества, но оба понятия открыты для интерпретаций и могут быть по-разному инструментализованы.

С точки зрения распределения функций между государственными органами, особая роль законодательной власти признается только в Украине - в составе парламентского Комитета по правам человека, правам меньшинств и межнациональным отношениям есть несколько профильных подкомитетов.

В системе исполнительной власти во всех трех странах есть подразделение, непосредственно отвечающее за этнокультурную политику.

В структуре правительства Беларуси в 2006 г. был создан институт Уполномоченного по делам религий и национальностей [81]. Уполномоченный подчиняется Правительству; задачи Уполномоченного сформулированы широко и неопределенно: участие в разработке и реализация государственной политики в этноконфессиональной сфере; осуществление контроля в области отношений государства и общественных объединений граждан, относящих себя к национальным меньшинствам, и контроль за соблюдением законодательства; содействие реализации прав граждан в сферах культуры, образования, языка, информационного обеспечения, оказание содействие общественным объединениям, исследование и прогнозирование религиозной и этнополитической ситуации. Особое место в деятельности Уполномоченного занимает рассмотрение жалоб и обращений граждан [82]; правда, анализ характера и содержания жалоб и обращений не публиковался, и нет данных, сколько именно обращений относятся к этническим вопросам. Таким образом, Уполномоченный исполняет координационные и информационные функции, не располагая определёнными властями полномочиями.

Основным исполнительным органом, призванным проводить государственную этническую политику в Молдове, является Бюро межэтнических отношений [83]. Орган исполнительной власти, отвечающий за «национальную политику», был впервые создан в Молдове еще до распада СССР в 1990 г. (Степанов, 2006) Его название неоднократно менялось (как Бюро, то есть в качестве агентства он существует с 2005 г.); в качестве приоритетных направлений работы ведомства, как бы ни оно ни называлось, обозначаются межэтнические отношения, работа с диаспорой и проведение языковой политики.

Основные задачи ведомства можно разделить на две группы: разработка основополагающих документов в сфере национальной политики и каждодневное взаимодействие с гражданами, различными государственными органами и этнокультурными организациями. В основном Бюро, как следует из отчетов о его работе, управляет государственным учреждением Дом национальностей и координирует этнокультурные мероприятия.

Общей тенденцией для Молдовы начиная с 2000 г. было постепенное упразднение институтов, занимавшихся этнокультурной политикой: в отдельных отраслевых министерствах и ведомствах специализированные отделы были распущены. Одновременно в деятельность, связанную с вопросами обеспечения равенства по этническому признаку, включились независимые органы, защищающие права человека.

Народный Адвокат (исполняющий функции, аналогичные омбудсмену) может принимать жалобы на дискриминацию, а также заниматься вопросами меньшинств. Как упоминалось выше, Совет по вопросам равенства был сформирован на основании Закона «Об обеспечении равенства» и приступил к работе в октябре 2013 г. [84] С тех пор Совет занимается всеми видами деятельности, которая ему предписана законодательством Молдовы, в том числе рассматривает индивидуальные жалобы.

В Молдове значимые для меньшинств решения в большинстве своем принимаются на центральном уровне без участия муниципальных властей. Должностные лица, обязанные заниматься этническими вопросами, остались только в муниципалитетах Кишинева и Бельц.

Во многом похожая ситуация сложилась в Украине. В Украине развитие институтов, отвечающих за этническую политику за годы независимости носило скорее регрессивный характер. В 1990-е гг. и до 2010 г. с небольшими перерывами действовали Государственный Комитет и Министерство по делам национальностей. Видоизменяя название и свои полномочия, Государственный комитет по делам национальностей и религий (таким было его последнее название) просуществовал до 2010 года, когда он был ликвидирован. Согласно положению о Министерстве культуры Украины, утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины от 3 сентября 2014 г. № 495, именно оно является специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти в сфере межнациональных отношений, религии и защиты прав национальных меньшинств. Реально центральной структурой, отвечающей за вопросы национальных меньшинств в Украине, является Департамент по делам религий и национальностей Министерства культуры [85]. Как и в соседних странах, эта структура также исполняет информационные и координационные функции, не обладая реальными полномочиями.

В некоторых министерствах есть специальные подразделения, занимающиеся меньшинствами. Например, в Министерстве образования и науки в составе Департамента общего среднего и дошкольного образования есть отдел содержания образования, языковой политики и образования национальных меньшинств [86].

Определенную роль в коммуникации между меньшинствами и государством играет Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека [87]. Уполномоченный принимает жалобы на нарушения прав человека, в том числе связанные с недискриминацией и меньшинствами, а также выявляет и реагирует на системные проблемы и нарушения.

Таким образом, можно заключить, что во всех трех странах управленческие функции, связанные с многоэтничным составом населения и сосуществованием разных языков, распределены между разными структурами. Основным органом исполнительной власти, непосредственно отвечающий за этнические вопросы, имеет ограниченные полномочия – он лишен непосредственно распорядительных полномочий, не может формировать политику в соответствующей области и наделен в основном информационными и координирующими функциями, выступая также посредником между государственной властью и неправительственными организациями этнических меньшинств. Особую роль в Молдове и Украине играют независимые органы, отвечающие за защиту прав человека и противодействие дискриминации, но они решают задачи, связанные с многоэтничностью, в рамках исполнения своих регулярных функций.

Изучаемые страны при всех политических, демографических и социально-экономических отличиях обнаруживают общие черты институционализации их многоэтничности и полилингвальности, а также общие паттерны государственной политики, направленной на сохранение или трансформацию этого институционального порядка. Его основной характеристикой в области и символической, и инструментальной политики можно считать неопределенность, подвижность и эклектичность.

В области символического производства все три страны позиционируют себе как государства на этнонациональной основе; правда, формы и степень этого признания в конституциях, законодательстве и политических декларациях варьируются. Если Молдова и Украина на уровне официальной риторики достаточно четко артикулируют намерение проводить «национализирующую» политику, то в Беларуси эта идея остается на заднем плане, но присутствует в конституционных текстах и отдельных официальных заявлениях и не отвергается. При этом во всех трех странах признание этнической основы государственности уравнивается риторикой равенства всех граждан, необходимости интеграции общества, укрепления национального единства и создания «политической» (или «гражданской») нации. В целом во всех трех странах сохраняется неопределенность в формулировании целей и задач этнической политики. Единые доктринальные документы были приняты только в Молдове, и в целом официальная риторика объясняет официальную политику необходимостью поддержания единства и стабильности общества, что на практике может иметь разные интерпретации.

Неопределенность присутствует в рамочном законодательстве о меньшинствах, которое отличается декларативностью и отсутствием механизмов и гарантий исполнения.

В Беларуси конституционные и законодательные установления относительно равенства двух государственных языков имеют отдаленное отношение к реальной практике, которая означает сохранение маргинального положения белорусского языка. Основной компонент «национализирующей» политики – утверждение доминирующей роли государственного языка за счет вытеснения из публичной сферы остальных языков – проводится в Молдове и Украине, но непоследовательно. Квалификационные требования к работникам государственного сектора так и не были введены, а *lingua franca* – русский язык во многом сохраняет свои позиции. Отчасти это объясняется возможностями, предоставляемыми до последнего времени законодательством (особый статус русского языка в Молдове; статус русского и других языков в качестве региональных в Украине), отчасти – пассивным поведением органов власти и неформальными практиками [68], [88].

Формальная и институциональная неопределенность демонстрируют себя при определении статуса территориальных автономий. Общая их черта в Украине и Молдове – отсутствие четкости в отношениях и разделении компетенций между центром и автономными образованиями, а потому согласование интересов и позиций бюрократических группировок в результате слабо формализованного торга. Автономия Крыма была учреждена в 1991 г. (последний год существования СССР); после этого Крым (в том числе АРК) не анонсировался как территориальное образование на этнической основе. Напротив, Гагаузия была открыто провозглашена как этническое автономное образование, но здесь имеет место иной вариант «системного лицемерия» – на практике этническая специфика АТОГ минимальна и носит символический характер, что также сближает Гагаузию с советскими автономиями.

Безусловным новшеством в Украине и Молдове оказываются антидискриминационные законы. Они представляют собой в чистом виде импортный продукт, и характер их применения в дальнейшем остается непонятным. В целом же сохраняется широкое и неопределенное представление о нарушении равенства как продукте ксенофобии; защищаемой ценностью оказываются общественный порядок и стабильность, а средством защиты преимущественно остается недействующий в этом отношении уголовный закон.

Формальная неопределенность обнаруживает себя в отношениях между органами публичной власти и структурами, созданными на этнической основе, в том числе неправительственными организациями. Правительства поддерживают публичные культурные и образовательные учреждения, обслуживающие потребности «нетитульного» населения, но эти учреждения не имеют особого защищенного статуса, и государственная

поддержка лишена гарантий. Государства вступают в диалог с этническими организациями, и этот диалог формально институционализирован с помощью консультативных структур, но параметры диалога задают исключительно власти, а этнические организации лишены гарантий, что их позиция будет услышана и учтена. Точно так же этнические организации лишены каких-либо гарантий публичной поддержки своей деятельности, да и, как правило, самой такой поддержки.

Официальные структуры, непосредственно призванные заниматься управлением разнообразием, во всех трех странах не имеют полномочий относительно принятия стратегических решений, лишены непосредственных распорядительных функций вне подчиненным им учреждений и решают в основном информационные и координирующие задачи, играя роль посредников между разными структурами.

Как можно оценить подобное состояние этнонациональной политики?

Следует отметить, что 20 лет – исторически значительный срок, и модель управления этнокультурным разнообразием, которая в основных чертах воспроизводится во всех трех государствах, фактически показала свою жизнеспособность.

В Беларуси, Молдове и Украине сложилась ситуация подвижного равновесия между разными идейными подходами к определению сущности и формы этих государств. Во всех из них, с одной стороны, размыты границы между языковыми и этническими сообществами (что в первую очередь связано с ролью русского языка) и конкурируют разные проекты нациестроительства. С другой стороны, во всех трех едва ли возможен консенсус по базовым вопросам о роли «наций» и «меньшинств» и о приемлемости или неприемлемости тех или иных исторических нарративов. Также в реально сложившихся условиях невозможно устранение или выключение из политического процесса одного из потенциально соперничающих лагерей (подобно тому, как это было сделано в Эстонии и Латвии, где предполагаемые оппоненты «национализации» были лишены гражданства). В этом отношении у Беларуси, Молдовы и Украины изначально был узкий коридор возможностей, и компромиссы в той или иной форме становились неизбежностью [88], [89]. В этих условиях концептуально эклектичная советская «национальная политика» с ее институциональными особенностями (симбиозом формальных и неформальных институтов [90]) предоставила большие возможности поддержания равновесия и обеспечения идейной гегемонии. Основные компромиссы неизбежно выстраиваются между сторонниками «национализирующегося», либо же многокультурного, государства, между сторонниками возрождения государственных языков и русскоязычным населением, между желающими «восстанавливать историческую справедливость» и оставить в

неприкосновенности привычные социальные реалии. Сложившиеся к настоящему времени идеологические системы в принципе резервируют места для представителей всех идейных лагерей – националистов, активистов меньшинств, сторонников гражданской нации и мультикультурализма, советских патриотов, сторонников европейской интеграции и пр. Все могут в этой системе на что-то рассчитывать и у всех есть общие идеологические элементы; кроме того, у всех есть общая почва для общения с европейскими организациями, западными политиками и экспертами.

Сложившиеся системы обладают также большими адаптационными способностями с институциональной точки зрения. Нечеткость законодательства и эклектичность официальных дискурсов во многих ситуациях позволяют избегать артикуляции конфликтных тем или придавать им неконфликтные интерпретации; «системное лицемерие» и преобладание неформальных институтов создают условия для бюрократического торга и теневых договоренностей; использование имитационных структур и процедур позволяет канализовать в безопасном для правящих группировок направлении потенциально дестабилизирующие силы (в частности, формализованные общества меньшинств).

Общий вопрос об идейной и институциональной преемственности постсоветских и советских идей и институтов четко распадается на два отдельных. Первый касается преемственности по отношению к идеям и институтам, проявившимся на закате советской власти, в период либерализации 1988–1991 гг., который формально относится к советской эпохе. Второй вопрос касается того, можно ли процессы времен перестройки рассматривать как воплощение констант и общих черт, свойственных советской «национальной политике» на всем протяжении ее существования.

Ответ на первый вопрос относительно прост: можно говорить об инерционном сценарии во всех трех государствах. Основное законодательство, касающееся использования языков, было сформировано практически синхронно в большинстве союзных республик и на уровне союзного центра в 1989–1990 гг. с использованием сходной терминологии и концепций. В трех изучаемых нами странах принятое в то время законодательство о языках в основном действует до настоящего времени (Беларусь, Молдова) либо сохраняло силу в течение более 20 лет (Украина) и, таким образом, устраивало и элиты, и массы избирателей. Также законы о меньшинствах были приняты уже после распада СССР, но их разработка началась еще до того, и они сохранили черты этого периода. Тогда же, в 1990–1991 гг., по сходным схемам началось формирование

структур исполнительной и законодательной власти, отвечающих за «национальную политику», и сложились стандартные представления об их функциях и задачах.

Кроме того, можно выделить несколько черт концептуальной и институциональной организации «национальной политики», которые прослеживаются на всем протяжении советской истории ([91], [92], [93], [94]). Это:

- национализм в смысле признания этнокультурной (национальной) основы государственности на уровне составных частей СССР, а также возможности территориальной автономии на этнической почве;
- признание полиэтничности и полилингвизма как принципиальных характеристик общества;
- гибкое риторическое совмещение двух предыдущих принципов;
- этноцентричная терминология, а именно концепты групповых прав и «развития» групп;
- создание символических иерархий этнических общностей;
- содержательно неопределенная риторика равенства независимо от этнической принадлежности;
- приоритет стабильности и управляемости в качестве целей деятельности государства;
- культурализация социального [95: 163];
- этнизация языка и рассмотрение последнего в качестве атрибута этничности.

В современности мы можем видеть воспроизводство почти всех прежних концептуальных подходов (с единичными оговорками) и всех перечисленных выше способов их усвоения и институционализации. Особенно наглядно они проявляются в «размытой легальности», *fuzzy legality* – разработке и применении законодательства, которое везде остается нечетким, декларативным, допускающим разные толкования и реализуемым при сокращении обязательств государства при продвижении от законодательных деклараций к правоприменению.

Далее следует сказать о воздействии европейских организаций и продвигаемых ими идей. Если суммировать концептуальные основы этнокультурной политики, предлагаемые конвенциями и рекомендациями структур ОБСЕ и Совета Европы, то можно выделить следующие компоненты:

- принципиальное принятие идей национальной государственности в смысле легитимности политики, проводимой в целях «нормализации» положения этнического большинства и преодоления последствий советского правления;

- принципиальное признание возможности проведения политики защиты языка и культурных черт этнического большинства;
- стремление добиться риторического и институционального сочетание межэтнической интеграции с этническим плюрализмом;
- признание (нечетко артикулированное) приоритета «коренных» этнических групп или «традиционных» меньшинств перед «мигрантами» в проведении государственной покровительственной политики;
- широкое понимание равенства на этнической основе с признанием группового и культурного измерения;
- рассмотрение языка как атрибута этнической группы.

Основная заслуга ЕС сводится к продвижению антидискриминационного законодательства, но реальная роль последнего пока неясна.

Европейские организации предлагают широкие концептуальные рамки, имеющие множество параллелей с советскими подходами; также европейские организации признают широкую свободу усмотрения правительств в процессе имплементации ([96], [97], [98]). Мнения мониторинговых органов Совета Европы относительно Украины и Молдовы можно охарактеризовать следующим образом – принципиально основы этнокультурной политики принимаются, а критика носит преимущественно количественный, а не качественный характер.

Каким образом можно интерпретировать сходство концепций, терминов и подходов, предлагаемых европейскими организациями, с подходами, унаследованными от советского периода, и институтами, основанными на этих подходах? Речь здесь может идти о двух вещах. Во-первых, представления об этнокультурном разнообразии и управлении им в советской системе власти и в западных либеральных демократиях имеют общие теоретические корни, восходящие к европейскому национализму; таким образом, можно говорить о разных ветвях единой в своей основе и логике эволюции. Во-вторых, сравнение затрагивает не всю советскую «национальную политику», но только те идейные компоненты и институциональные особенности, которые пережили распад СССР и могут рассматриваться в качестве институционального наследия.

Теоретически интересна также другая перспектива – рассматривать сложившиеся «системно-лицемерную модель» и связанные с ней институты как «хорошую практику», которая может использоваться и в других институциональных средах. Сложившаяся в трех странах модель этнокультурной политики теоретически позволяет сочетать решение разных и даже конфликтующих задач, избегая рисков, связанных с групповой

институционализацией. Эта модель обеспечивают символическое признание и национального государства, и культурного плюрализма; она не связана с государственным вмешательством в частную жизнь и в неофициальную сферу; она позволяет создавать эффективные гегемонистские стратегии (опирающиеся на формулу «нынешняя ситуация не идеальна, но все остальное еще хуже»). Если границы этнических и языковых общностей размыты, а групповые идентификации слабы, то соответствующие модели могут быть жизнеспособными в длительной перспективе. В этом контексте советское наследие заслуживает внимания, особенно с точки зрения возможных способов выработки неконфликтных нарративов и публичной репрезентации плюрализма.

5 Управление религиозным многообразием в современной России

Почти все современные государства являются секулярными¹². Однако каждое из них секулярно по-своему. Ответы на вопрос, что означает для государства быть светским, сильно варьируются. Во Франции невозможно себе представить заседание кабинета министров, открываемое молитвой – картина, вполне нормальная в США в начале нулевых. В тех же США немислимо, чтобы федеральные власти финансово поддерживали ту или иную конфессию, тогда как в Дании священнослужители Датской народной церкви получают жалованье подобно чиновникам, поскольку данная церковь имеет статус государственной. В Ирландии конституция запрещает государственную поддержку какой-либо конфессии, однако католическая церковь имеет столь большое политическое влияние, что до недавнего времени успешно блокировала принятие либерального законодательства об абортх. В Конституции ФРГ закреплено отделение государства от церкви, но вместе с тем продекларировано, что государство сотрудничает с церковью в таких сферах как образование и социальная поддержка. С немецких граждан государство взимает налог в пользу церкви – что опять-таки является рутинной повседневности, скажем, в Австрии и Италии, однако подобное налогообложение эксплицитно запрещено законом во Франции и США.

Мы хотим попытаться определить место России в международном контексте с точки зрения устройства государственно-конфессиональных отношений. Главный вопрос ниже следующего изложения: в чем специфика российского секуляризма (или, если угодно, российской «модели» секуляризма) по сравнению с другими, прежде всего, европейскими, странами?

Как известно, Россия в советский период своей истории выпала из европейского контекста. На протяжении жизни нескольких поколений государство навязывало гражданам идеологию атеизма. Это повлекло за собой масштабную маргинализацию религиозных институтов. Но что произошло после крушения советского режима, когда принцип свободы совести был восстановлен в полном объеме? В каких терминах следует описывать поведение российского государства в религиозной сфере (religious governance)?

Разброс мнений, высказывавшихся на этот счет, огромен. Одни исследователи полагают, что после 1991 г. Россия встроилась в международный контекст, став одним из секулярных государств наряду с другими [99]. Другие утверждают, что постсоветские власти в России в определенный период времени взяли курс на десекуляризацию –

¹² Это в полной мере справедливо и по отношению к большинству так называемых исламских государств. В странах исламского культурного ареала – за исключением нескольких теократических режимов (таких как Иран и Саудовская Аравия) – институты государства отделены от религиозных институтов.

клерикализацию – государства и общества [100],[101]. О тенденции к десекуляризации государства в России – по причине его сращивания с Русской православной церковью – существует и обширная англоязычная литература [102],[103],[104],[105]. Наконец, есть авторы, считающие, что государство в России никогда – за исключением короткого периода конца 1980-начала 1990-х гг. – не было по-настоящему светским, но не потому, что слишком тесно сближалось с церковью, а потому, что не допускало автономии религиозных организаций, в том числе РПЦ [106]. Так как же устроены государственно-конфессиональные отношения в современной России? И в каких чертах это устройство сравнимо с другими европейскими странами, а в каких нет?

Начнем с концептуального различия между «секуляризмом» и «секуляризацией». Секуляризм есть *политико-правовой принцип*, заключающийся в «принципиальной дистанции» государства по отношению к религии на уровне его целей и институтов [107], что, в свою очередь, основывается на более широкой идее нейтральности государства по отношению к любым мировоззренческим доктринам [108]. Секуляризация есть *социальный процесс*, который состоит в уменьшении значимости религиозных институтов в жизни общества в целом и в жизни отдельных граждан в частности [109:126].

Неверно полагать, будто секуляризм тождественен «самоустранению» государства от религии и всего с ней связанного. Иными словами, светское государство не есть такое государство, которое выводит религию из публичной сферы в частную, оно есть такое государство, которое определяет место религии в публичной сфере. Даже во Франции, где принцип отделения государства от церкви (лаицизм) принял особенно жесткую форму, нельзя говорить о полной «приватизации» религии. Присутствие католицизма в общественной жизни может носить «незаметный» характер (в виде праздников, символов, благотворительных организаций и т.д.), но оно весьма заметно каждому, кто социализировался вне данной религиозной традиции [110].

Секуляризм как принцип деятельности государства не следует смешивать с секуляризацией как процессом трансформации общества. В результате этого процесса религия и религиозные институты перестают играть ту роль, которую они играли в домодерную эпоху. Если в Средние века христианская религия пронизывала жизнь человека, а христианская церковь была одним из ключевых политических игроков, то приблизительно со второй половины XVIII века ситуация кардинально меняется. Это наблюдение легло в основу тезиса, согласно которому модернизация сопровождается секуляризацией. Данный тезис долгое время разделялся большинством социологов, пока

некоторые ученые не поставили его под сомнение¹³. Во-первых, упадок личностной религиозности переживают далеко не все общества, проходящие через модернизацию. Он наблюдается в Европе и отчасти в Северной Америке, но не наблюдается в других частях света. Во-вторых, религия далеко не исчезла из общественной жизни даже в тех странах, где большинство граждан не являются религиозными. Влияние религии на поведение людей здесь, очевидно, уменьшилось, но оно отнюдь не ничтожно. В-третьих, нельзя не принимать во внимание таких процессов в современных обществах как рост сторонников «новых религиозных движений», подъем фундаменталистских идеологий, связанных с той или иной конфессией (от ислама до иудаизма и индуизма). В-четвертых, в публичном пространстве современных государств – в том числе западных – весьма активно обсуждаются вопросы, связанные с религией. Эти аргументы легли в основу теорий «постсекуляризма» и «постсекулярного общества» [113],[114],[115].

Однако релятивизация теории секуляризации не означает, что на место приходит концепция, утверждающая прямо противоположное. Как отмечает авторитетный религиовед Х. Казанова, при всех разговорах о постсекуляризме, «процесс секуляризации во многих европейских обществах, возможно, достиг точки невозврата» [118]. Сам П. Бергер уточнял, что последствием модернизации является не столько исчезновение религиозной составляющей из сознания людей, сколько возрастающая «плюрализация»: возникает ситуация, при которой внутри одного и того же общества сосуществуют различные верования, ценности и мировоззрения (как религиозные, так и светские) [114]. По удачной формулировке российского исследователя, «пост-секулярное не означает анти-секулярного, мы не имеем отказа от секуляризма, скорее это какие-то новые гибридные формы социальности, в которых секулярные моменты сочетаются с возрастанием роли религии в современном мире» [101].

Важно отметить следующие три момента. Во-первых, «постсекулярная ситуация» не затрагивает *институциональных основ* сложившегося в современном мире секулярного порядка, в рамках которого государство отделено от церкви [116:9]. Принцип секуляризма остается действенным в подавляющем большинстве стран. Немногочисленные теократические режимы (такие как Иран после исламской революции 1979 г. или Саудовская Аравия) представляют собой исключения, подтверждающие правило.

Во-вторых, не существует корреляции между степенью секуляризованности общества и формой секуляризма, которой придерживается государство. Так, в Соединенных Штатах общество значительно менее секуляризовано, чем в Европе, тогда

13 Пионером здесь выступил Питер Бергер. См.: [111],[112].

как государство, напротив, более секулярно (оно строже проводит принцип отделения государства от религии, чем большинство европейских стран – за исключением Франции [117]). В-третьих, единой модели секуляризма не существует.

В современной социальной науке накопился солидный пласт литературы, в котором предлагаются различные подходы к осмыслению феномена секуляризации вообще и организации государственно-конфессиональных отношений в условиях секуляризма в частности [118],[119],[120],[121],[122]. В силу известных особенностей истории России (мы имеем в виду, прежде всего, советский режим с присущим ему государственным атеизмом) нашу страну непросто уместить в эпистемологическую рамку, сформировавшуюся в западном контексте. Суть секуляризации в том виде как она протекала на Западе, схвачена известной ницшевской формулой. Однако ситуация «смерти Бога» принципиально отлична от ситуации, в которой его существование вообще не допускалось. Общество, которое постепенно отдалялось от церкви (секуляризировалось) – это одно, а общество, которое сделалось религиозно индифферентным в срок, не превышающий жизни одного-двух поколений – совсем другое.

И все же будет небесполезным попытаться приложить к российскому случаю те типологии секуляризма и секулярности, которые сложились в англоязычной исследовательской литературе. За основу мы возьмем типологию, предложенную в конце 1970-х в работе британского социолога Т.Мартина [123] - типологии, ставшей за истекшие десятилетия хрестоматийной. В качестве характеристик, позволяющих относить конкретные страны к той или иной «модели» секулярности, выделим следующие¹⁴:

- 1) Высокая/низкая степень религиозного плюрализма
 - 2) Высокая/низкая степень антиклерикализма
 - 3) Высокая/низкая степень посещаемости богослужений
 - 4) Светская/полусветская система образования (присутствие религии в образовательных программах государственных школ)
 - 5) Характер связи государства с церковью
 - 6) Существование религиозных политических партий.
- В результате получаем следующее (таблица 1)

¹⁴ Сразу оговоримся, что в данном случае речь идет о компиляции на основе исследования Т. Мартина, а не о реконструкции.

Таблица 1 - Модели секулярности.

Страна/регион	США	Великобритания	Скандинавия	Германия	Франция
степень религиозного плюрализма	Очень высокая	Средняя	низкая	низкая	Очень низкая
степень антиклерикализма	низкая	Низкая	низкая/средняя	низкая	высокая
посещаемость богослужений	высокая	Низкая	очень низкая	средняя	очень низкая
система школьного образования	светская ¹⁵	полусветская	светская	полусветская	светская
связь гос-ва с церковью	прервана	удерживается	удерживается	удерживается	прервана
религиозные политические партии	нет	да, незначительные	да, крайне незначительные	да, значительные	да, незначительные

Три из шести параметров данной типологии не позволяют адекватно описать российский случай, а еще три вполне для этой цели пригодны.

Россия не укладывается ни в один из двух типов связи государства и церкви, предполагаемых типологией Т.Мартин. Эта связь в России была прервана после 1917 г. – причем более радикальным образом, чем, скажем, во Франции в 1905 г.¹⁶ – но после 1991 года ситуация еще раз радикально изменилась. На риторическом уровне ее можно представлять в качестве «восстановления» прежней связи (что часто и делается), однако очевидно, что речь идет о конструировании нового типа государственно-религиозных отношений. Современная РПЦ существует в условиях принципиально иного законодательства, чем то, которое регулировало ее деятельность при царском режиме. Она более не является государственной церковью, равно как православие – государственной религией.

¹⁵ С той оговоркой, что в ряде южных штатов (например, в Теннесси) в школьных программах по биологии вместо теории эволюции преподается креационизм; власти таких штатов отказываются от федеральной субсидии на развитие образования (порядка 50 млн. долларов в год) – лишая тем самым центральных властей рычага воздействия на свою образовательную политику.

¹⁶ Мы имеем в виду Закон об отделении государства от церквей: сформулированный в законе принцип *laïcité* предусматривал значительно более жесткое разделение между государственными и религиозными институтами, чем в других европейских странах.

Непросто описать российский случай и в таких терминах как уровень антиклерикализма. С одной стороны, в течение семи с лишним десятилетий в стране господствовала идеология государственного атеизма, и в каком-либо антиклерикализме – то есть общественном движении, направленном против потенциальных и реальных попыток со стороны церкви изменить социальный порядок сообразно собственным нормам – нужды не было. Более того, поскольку в памяти поколений, заставших крах советского режима в начале 1990-х гг., церковь представляла гонимым институтом, а практикующие верующие – дискриминированной группой, антиклерикализм поначалу не только не был востребован, но и казался неуместным. В глазах многих новая ситуация со свободой совести должна была логичным образом привести к «религиозному возрождению», а вместе с ним – и к укреплению религиозных институтов (как формальных, так и неформальных). На этом фоне усиление позиций РПЦ не воспринималось как реинкарнация института, каким данная организация была в царской России. Отсюда относительно слабая представленность гражданских организаций с воинствующе антиклерикальной повесткой.

Еще раз подчеркнем главное, что отличает российскую ситуацию от ситуации в европейских странах: наша секуляризация носила революционный (а не эволюционный) характер – отсюда ее «искусственность». Искусственным был и секуляризм созданного коммунистами государства. Советская конституция 1977 г. провозглашала, что в СССР государство отделено от церкви, и что советские граждане, как и полагается при демократии, пользуются свободой совести. Всем, однако, было понятно, что это чистая декларация и что на деле вести атеистическую пропаганду хорошо, а отправлять религиозные культы – нехорошо, а порой и небезопасно.

Как бы то ни было, на момент крушения советского режима в России не было ни влиятельной, значимой для общества церкви, ни значимого антиклерикального движения. Поэтому и политические активисты, выдвигавшие условно антиклерикальную повестку, и их визави из противоположного идеологического лагеря, в тот период были, по сути, маргиналами. Они не пользовались сколько-нибудь широкой общественной поддержкой. Не пользуются они ею и сейчас. Большинство рядовых граждан остается индифферентными как к адептам превращения России в «православное государство»¹⁷, так и к их оппонентам. Ни те, ни другие не могут рассчитывать на социальную мобилизацию.

¹⁷ Показательно, что лишь 20% россиян выступает за обязательное преподавание религии в школе (речь при этом идет о религии разных конфессий [124:22], еще меньше – 11% – одобряет полный запрет абортов [125])

Наконец, в России нет религиозных политических партий, но не столько потому, что они не сумели заявить о себе в качестве акторов политических поля¹⁸, сколько потому, что с 2001 г. запрещены законом.

Однако по остальным трем параметрам российский случай вполне укладывается в выше приведенную классификацию.

По степени посещаемости богослужений мы попадаем в графу «низкая» или «очень низкая».

С точки зрения уровня религиозного плюрализма Россию можно отнести к странам со средним уровнем такового. Религиозное многообразие в России не столь велико, как в США, но значительно выше, чем в большинстве стран Европы.

С точки зрения устройства системы школьного обучения Россия до недавнего времени однозначно относилась к странам со светской системой образования. Перестала ли она носить такой характер и переместилась в разряд полусветских после вступления в силу нового закона «Об образовании»? Прежде чем ответить на этот вопрос, проясним значение понятия полусветская система образования. К числу полусветских систем относится, например, британская. Часть публичных, т.е. финансируемых государством школ являются «религиозными» (faith schools), они и де факто и де юре связаны с церковью (это примерно 7 тыс. из 20 тысяч публичных школ). Причем до 1997 года почти все эти школы, не считая нескольких иудейских, были христианскими – будучи аффилированы с Англиканской или римско-католической церковью. После прихода к власти лейбористов религиозная палитра расширилась, и хотя большинство религиозных школ по-прежнему остаются связанными либо с англиканством (68%), либо с католичеством (30% - в основном, в Шотландии), оставшиеся 2% приходятся на учебные заведения, аффилированные с иными конфессиями. В частности, в 2011 г. в стране действовало 42 иудейских, 12 исламских, 3 сикхских и одна индуистская школа (еще раз подчеркнем, что речь идет именно о публичных школах – частных религиозных школ значительно больше). К полусветской системе школьного образования относят также Германию (точнее, отдельные федеральные земли), где уроки религии входят в программу обучения в начальных классах (причем преподаются религиозные предметы духовными лицами – например, в Баварии католическими монахинями). Правда, в последние два-три

18 Такие попытки предпринимались в конце 1980-х и начале 1990-х гг. В 1989 г. был образован Христианско-демократический союз России А. Огородникова, а годом позже – Российское христианско-демократическое движение В. Аксючица, которое имело несколько депутатов в Верховном Совете РСФСР. В первое постсоветское десятилетие существовали и исламские политические организации – в 1995 г. были созданы общественное движение «Нур» и Союз мусульман России. «Нур» принимал участие в выборах в Государственную Думу 1995 г., набрав 0,58% голосов. На думских выборах 1999 г. мусульманское общественно-политическое движение «Рефах» шло в списке «Единства» и смогло получить в парламенте 9 мандатов.

десятилетия в этой сфере произошли глубокие изменения: (а) расширилась палитра преподаваемых религий; (б) появилась возможность выбора курса светской этики. Для Германии не характерна аффилиация школ с той или иной конфессией в той форме, как это сложилось в Великобритании. Тем не менее, в немецкой школе сохранилась такая практика как причастие (Komunion): через этот обряд (совершаемый в католической или лютеранской церкви в зависимости от федеральной земли) проходит большинство учеников немецких школ, достигших определенного возраста (обычно в третьем классе).

На этом фоне российская система образования – даже после поправок к Закону об образовании, вступивших в силу в 2012 г. – определенно выступает как светская. Подробнее об этом речь пойдет ниже.

Согласно целому ряду авторов, в современной России происходит процесс десекуляризации государства и общества, обусловленный сращиванием власти с Русской православной церковью. Мы, однако, полагаем, что прежде чем сделать такое утверждение, имеет смысл внимательно присмотреться к тому, что происходит не столько на уровне символической политики, сколько на уровне институтов. Ниже мы проанализируем состояние дел как в политических (органах законодательной и исполнительной власти), так и в социальных институтах (школа, армия, больница, тюрьма).

Первый и главный вопрос, позволяющий оценить, является ли то или иное государство секулярным, это вопрос, имеет ли место институционализированное участие религиозных деятелей в процессе принятия политических решений? Входят ли представители религиозных организаций в органы исполнительной и законодательной власти?

Органы власти

На уровне исполнительной власти религиозной тематикой ведает Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве РФ, а на уровне власти законодательной – Комитет Государственной думы по развитию гражданского общества, вопросам религиозных и общественных организаций.

Ни в тот, ни в другой орган представители РПЦ не входят. Но коль скоро существует презумпция значимости религиозного фактора в общественной жизни, присутствие представителей духовенства *рядом с органами власти* рассматривается властями как желательное. Отсюда проистекает привлечение религиозных деятелей к работе разного рода консультативных структур – от Общественной палаты до общественных советов при тех или иных ведомствах.

Наверху этой негласной иерархии находится Совет по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте РФ. Примечательно, что в этот совет входят не только представители четырех «традиционных религий», но и делегаты от протестантских объединений (лютеран, адвентистов, пятидесятников), а также католиков. Государство тем самым демонстрирует степень многоконфессиональности населения, находящегося под его юрисдикцией. Другие институты подобного рода (Общественный совет при ФСИН, при Министерстве обороны, при МВД, Минюсте и т.д.) уже не столь плюралистичны: членство в них зарезервировано только для лидеров «традиционных» религий. Понятно, что упомянутые структуры не наделены властными функциями. Большинство рядовых граждан, даже если что-то слышали об их существовании, прекрасно знают об их «чисто символическом» характере.

Другим критерием, позволяющим оценить степень секулярности государства, является доступ религиозных организаций к публичным институтам. Охарактеризуем текущую ситуацию в России с этой точки зрения.

Школа

Начиная с 2012 г. в российских школах появился новый предмет: «Основы религиозных культур и светской этики» (ОРКСЭ), что вызвало опасения гражданских активистов за судьбу принципа светскости образования. Однако само по себе введение такого предмета (он изучается в 4 классе) не противоречит принципу светскости. Во-первых, его преподавание поручено *исключительно светским учителям*. Во-вторых, ОРКСЭ включают в себя шесть модулей: «Основы православной культуры», «Основы исламской культуры», «Основы буддийской культуры», «Основы иудейской культуры», а также «Основы светской этики» и «Основы мировых религиозных культур», из которых родители вправе выбрать один¹⁹. Кстати сказать, по итогам 2017/18 учебного года 57% российских школьников изучали именно два последних модуля. В-третьих, даже те модули, которые связаны с изучением отдельных религий, все же имеют не «катехизаторскую», а культурологическую направленность, иначе говоря, это не уроки религии, а уроки о религии.

Армия

¹⁹ Правда, на практике далеко не везде школьники и их родители имеют реальную возможность выбора между всеми шестью модулями. Так, в Чечне и Ингушетии практически 100% школьников изучают «Основы исламской культуры». В то же время есть субъекты федерации, где региональные власти проводят целенаправленную политику по внедрению «Основ православной культуры» – например, в Белгородской области этот модуль изучает 85% школьников. Для полноты картины стоит отметить, что есть и обратные примеры, когда региональные власти принимают негласное решение о том, что преподаваться будут исключительно светские модули (такова ситуация, например, в Татарстане и Башкортостане).

С 2009 г. в российской армии появляется институт военных священников (ранее представители церкви могли работать в армии лишь «на общественных началах»). Против закона выступали представители всех неправославных конфессий, поскольку опасались, что РПЦ монополизирует институт капелланов. Перекос в сторону православия в самом деле существует – в 2014 г. из 132 священнослужителей в армии 129 представляли православие, 2 – ислам и 1 – буддизм [126]. Однако, как видно из этих цифр, проникновение церкви в армию не приобрело сколько-нибудь значимых масштабов – для сравнения в американских вооруженных силах, чья численность примерно в полтора раза больше российских, сегодня служат около 5 тыс. капелланов [127].

Пенитенциарные учреждения

Сегодня во всех территориальных структурах ФСИН (их 85, сообразно количеству российских регионов) существует Управление по организации работы с верующими. В 2015 г. по инициативе Минюста в законодательство были внесены поправки, гарантирующие право заключенных на неограниченное число личных встреч со священнослужителями. Тогда же во всех территориальных управлениях ФСИН появились должности помощника начальника управления по работе с верующими, который курирует тюремные храмы и деятельность священнослужителей всех конфессий в местах лишения свободы в своем регионе. На местах же, в конкретных исправительных учреждениях, священнослужители работают на основании соглашений о сотрудничестве, подписанных ФСИН со всеми «традиционными» конфессиями, а также с Российским Союзом Евангельских христиан-баптистов (sic!).

Интересно, что практически во всех регионах должность помощника начальника управления по работе с верующими занимают представители РПЦ. Исключение составляют лишь некоторые исламские республики (Башкирия, Татарстан, Дагестан, Чечня) – там аналогичную должность занимает светское лицо.

Больница

Важным во взаимоотношениях между представителями конфессий и учреждениями здравоохранения стал 2011 г., когда появилось официальное письмо главы Минздравсоцразвития Т. Голиковой на имя председателя Отдела по церковной благотворительности и социальному служению РПЦ с разъяснениями о том, что недопуск священнослужителей к пациенту, в т.ч. в реанимацию, «противоречит не только нормам закона, но и нормам морали» [128]. Это письмо сильно облегчило религиозным организациям работу в российских больницах. Сегодня больничные храмы или, например,

мусульманские молельные комнаты на Северном Кавказе или в Поволжье – явление довольно распространенное.

Подводя итог, выделим два момента. *Первый*: на законодательном уровне государство достаточно четко регламентирует допуск религиозных организаций к публичным институтам. Такой доступ возможен только в случае, если это не нарушает принципов светскости государства и свободы совести²⁰.

Второй важный момент состоит в том, что различные конфессии в России имеют неравный доступ к публичным институтам: в привилегированном положении находятся т.н. «традиционные» религии, а среди них неформальное место «первого среди равных» принадлежит православию. И здесь мы переходим к той особенности российского секуляризма, которую можно обозначить как «управляемый плюрализм» [129].

Принятый в 1997 г. закон «О свободе совести» закрепил за четыремя религиями статус «традиционных» и специально выделил среди них православие (в аналогичном законе 1990 г. это разделение отсутствовало). В преамбуле закон подчеркивал «особую роль православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры», тогда как про другие религии было сказано, что они составляют «неотъемлемую часть исторического наследия народов России». Разделение религий на «традиционные» и «нетрадиционные» имело далеко идущие последствия. Для первых оно стало основанием их государственной поддержки, для вторых – инструментом их маргинализации, а иногда и применения открытых репрессий. Достаточно вспомнить о правовых проблемах, которые регулярно возникали у кришнаитов, иеговистов, сайентологов и т.д. (Логичным шагом в этой связи стал законодательный запрет в 2017 г. российского отделения «Свидетелей Иеговы»).

Привилегирование нескольких конфессий в качестве «традиционных» способствовало закреплению практики тесного взаимодействия государства с их духовенством²¹ (хотя сама эта практика в значительной мере сформировалась еще в годы советской власти). Сложившаяся конструкция удобна для государства, которое получает возможность выступать в качестве патрона избранных конфессий, рассчитывая взамен на

20 Хотя, конечно, в очередной раз приходится делать оговорку, что на практике из этого правила случаются исключения. Так, в 2012 г. появилась новость о привлечении мусульманского духовенства в качестве завучей по воспитательной работе в школы Чечни. Тем не менее, о наличии целенаправленной и скоординированной политики по «десекуляризации школы», «клерикализации армии» говорить не приходится.

21 Основные мусульманские зонтичные структуры, с которыми взаимодействуют власти – это Центральное духовное управление мусульман России (ЦДУМ), Совет муфтиев России (СМР), Координационный центр мусульман Северного Кавказа, а также ДУМ Республики Татарстан; у иудеев это Федерация еврейских общин России (ФЕОР) и Конгресс еврейских религиозных общин и организаций России (КЕРООР); у буддистов – Буддийская традиционная Сангха России (БТСР).

лояльность их духовенства. Такие расчеты почти всегда оправдываются – «официальное» духовенство, благодаря наличию прямых контактов с властями (федеральными и региональными), получает доступ к важным ресурсам – от материальных до символических, а потому отличается сервильностью. Так, перед президентскими выборами 2012 г. глава Совета муфтиев России (СМР) Р. Гайнутдин благословил В. Путина в качестве кандидата в президенты от лица всех российских мусульман, в похожем ключе высказался и патриарх Кирилл от лица православных [130]. В свою очередь глава ФЕОР Б. Лазар во время кампании против В. Гусинского, закончившейся отъемом НТВ в пользу структур «Газпрома», делал специальные заявления для западных медиа о том, как благоприятна в России ситуация с точки зрения проявлений антисемитизма – государственный антисемитизм исчез вовсе, а бытовой стремительно снижается [131]. Что касается российских буддистов, то БТСР демонстрирует свою лояльность тем, что занимает сдержанную позицию по такому болезненному для приверженцев этой религии вопросу как многолетняя невыдача визы в Россию Далай-ламе (последний не может въехать в нашу страну с 2004 г. из-за нежелания Кремля портить отношения с Китаем).

Помимо привилегирования в доступе к ресурсам, есть и другое обстоятельство, побуждающее лидеров официально признанных конфессий поддерживать предложенный формат взаимодействия: он позволяет им эффективно бороться с «конкурентами». В рамках «управляемого плюрализма» все формы религиозной активности, которые выходят за пределы официальных структур, в лучшем случае вытесняются на периферию, а в худшем – криминализируются. Особенно очевидно это в ситуации с исламом. Мы имеем в виду политику запретов и репрессий в отношении любых форм низовой активности российских мусульман, равно как и наклеивание на все неформальные исламские организации ярлыка «ваххабизм» [132:95]. Но официальное мусульманское духовенство не единственный бенефициар данной модели государственно-церковного партнерства. Глава ФЕОР Берл Лазар, выступая в 2004 г. против строительства кришнаитского храма в столице, называл кришнаитов «сектой» и требовал, чтобы они «не занимались миссионерской деятельностью среди представителей традиционных религий» [131:222]. С этой позицией рифмуется заявление Главы БТСР Хамбо-ламы Аюшеева о том, что «под видом буддийских организаций в нашу страну проникают новоявленные секты западного происхождения, которые искажают саму суть буддийского вероучения», а потому законодательство должно специально защищать «традиционные религиозные организации» российских буддистов [133:207].

Наконец, стоит упомянуть еще одну важную особенность описываемой модели, обусловленную спецификой российского политического воображаемого. В публичной риторике – не только в языке чиновников, но в языке целого ряда низовых общественных активистов – общество предстает не как совокупность граждан, а как конгломерат этноконфессиональных групп с жесткой религиозной аффилиацией. Молчаливо предполагается, что русские исповедуют православие, что в Татарстане, Башкортостане и на Северном Кавказе проживает большинство «этнических мусульман», а еще три субъекта федерации – Калмыкия, Бурятия, Тыва населены «этническими буддистами».

Е. Лисовская предлагает называть такую конструкцию «этнодоксией» (“ethnodoxy”), поскольку она основана на презумпции связи религии с этничностью [134]. Исследовательница полагает, что эта система была сознательно инициирована РПЦ и представителями других «традиционных» религий после распада СССР, поскольку количество паствы было мало, а религиозным деятелям хотелось получить высокий социальный статус в новых условиях. Очевидно, что именно «этнодоксия» позволяет представителям РПЦ делать заявления о том, что православные составляют до 80% населения России, и претендовать тем самым на статус церкви, «окормляющей» большинство россиян. Удобна такая категоризация населения и государству, поскольку, как предполагается, позволяет управлять лояльностью граждан.

В результате культурно-символическое пространство страны оказалось разделенным на негласные зоны влияния. Этот момент часто упускается из виду сторонниками тезиса о «клерикализации» России, происходящей в результате «сращивания» государства с РПЦ. В пользу этого тезиса, казалось бы, говорит многое – от практики раздачи объектов недвижимости (по закону о реституции, вступившему в силу в 2010 г.) до риторики «первых лиц», периодически подчеркивающих, что «православие и Россия неразделимы» [135]. Очевидно, однако, что и эта практика, и эта риторика ограничены определенным географическим ареалом. На территориях за пределами компактного проживания русских действуют другие правила.

Если в Ставрополье или в Мордовии местные власти запрещают хиджабы в школах, апеллируя к светскому характеру российского образования, то в «мусульманских» регионах данный запрет не действует. И если, скажем, в Татарстане и Башкирии он не действует де факто, то в Чечне имеет место прямо противоположная практика: здесь ношение женщинами хиджаба вообще является обязательным. Если в Москве с ее многочисленным мусульманским населением функционирует лишь четыре крупные

мечети, и вопрос о строительстве новой всякий раз вызывает неприятие властей [136], то в Казани уже открыты 75 мечетей и продолжают строиться новые.

Местные элиты активно используют религию как элемент «региональной идентичности». В Туве в 2011 г. было начато строительство крупнейшей в России статуи Будды, при этом глава региона Шолбан Кара-оол пожертвовал на статую 1 млн рублей из собственных доходов, а также подключил к этому проекту представителей бизнеса, настоятельно «призвав» предпринимателей «оказать посильную помощь» [137]. В Калмыкии руководство республики (особенно при К. Илюмжинове) прилагало значительные усилия для того, чтобы Объединение буддистов Калмыкии не уступало по своему влиянию БТСР, с тем чтобы в перспективе сместить главу БТСР Аюшеева с неформальной позиции лидера всех российских буддистов [138]. Нынешний глава Калмыкии публично участвует в праздновании важнейших буддийских праздников, а День трех великих деяний Будды уже несколько лет является в республике выходным днем.

Сходным образом разворачивается символическое самопозиционирование региональных властей в Татарстане. Нынешний глава республики и мэр Казани каждую пятницу посещают мечеть. Татарстан стал первым российским регионом, где внедряется система исламского банкинга. В Казани есть мусульманская клиника, в которой пациентов-мужчин осматривают врачи только мужского пола, а женщин – женского, в школах и детских садах вводится халяльное питание; открыто ателье исламской моды и специальные курсы, на которых девушек готовят к тому, чтобы стать «примерными мусульманскими женами» [139:18-20]; ежегодно проходит международный фестиваль мусульманского кино и т.д. Особый статус ислама в пределах республики – это, среди прочего, возможность закрепить привилегированное положение за татарами в ситуации, когда апелляция к татарскому национализму вызовет явное недовольство федерального центра [140].

Если в Западной Европе секуляризация носила постепенный (эволюционный) характер, то в России советского периода она была радикальной, революционной. Отсюда проистекает контраст в государственно-конфессиональных отношениях: в западноевропейском случае имела место институциональная инерция, тогда как в России религиозные институты находились на грани выживания.

В этом историческом и культурном контексте многие из жестов, совершаемых властями постсоветской России по отношению к религиозным институтам (и, в частности, к РПЦ), выглядят как «десекуляризация» государства и общества. Однако на деле возврата к до-секулярному порядку не происходит. Государство не отказывается от секуляризма.

Что касается мероприятий, демонстрирующих «сближение» власти с РПЦ, то перед нами скорее политические инсценировки, чем реальные действия по демонтажу секулярного порядка. Ключевые политические и социальные институты этими мероприятиями не затрагиваются. Иными словами, символическую политику не следует смешивать с инструментальной.

Наблюдатели, делающие вывод о десекуляризации российского государства, упускают из виду то обстоятельство, что и православно-центричная риторика чиновников, и инсценирование особого расположения Кремля к РПЦ имеют достаточно жесткую пространственную привязку. За пределами территорий с преобладанием этнически русского населения символическая политика подчиняется другим правилам. В нерусских регионах власти вступают в «особые отношения» с клириками других религиозных организаций (исламских и буддийских).

Необходимо, однако, отдавать себе отчет, что в данном случае, как и в случае с РПЦ, отношения между государством и религиозными организациями носят асимметричный характер. Это патронаж, а не партнерство. Государство, обладая всей полнотой инфраструктурных и финансовых ресурсов, суверенно решает, какой объем привилегий, кому и на каких условиях предоставить. Механизмом такого отбора является отнесение той или иной религиозной организации к числу «традиционных». Попадание в разряд нетрадиционных влечет за собой поражение в правах, а иногда и прямые репрессии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одной из эффективных стратегий работы государства с супер-разнообразной средой является так называемая «управленческая мейнстримизация» (Governance Mainstreaming) [141]. Основной интенцией данной стратегии, связанной с миграцией, является включение проблем супер-разнообразной среды в общеполитическую повестку дня.

Эта стратегия имеет три аспекта:

1) Мейнстримизация – это постепенное включение политики, ориентированной на конкретные целевые группы, в общий перекрестный, а также часто многоуровневый подход. Это означает, что проблемы различных групп населения начинают рассматриваться совместно, и, в связи с этим, начинают волновать большее количество людей.

2) Мейнстримизация предполагает активное информирование разного рода акторов о проблемах той или иной группы населения.

3) Мейнстримизация предполагает более полицентрический взгляд на то, как широкому кругу субъектов (включая, помимо прочих, «правительство») следует сотрудничать для решения проблем миграции, связанных с разнообразием.

На данный момент эта стратегия не находит своего полного выражения в государственной политике стран Европы. Тем не менее, Великобритания наиболее близка к реализации данной стратегии. Это выражается в некотором наборе государственных практик, стремящихся учитывать контекст супер-разнообразия в работе с основными проблемными областями. Кейс Великобритании имеет смысл рассматривать в первую очередь, поскольку в других странах Западной Европы, существующих в контексте супер-разнообразия, эти практики не столь развиты.

В сфере проблем языка [142] определённых успехов достигла Великобритания, отойдя от принятой политики “родной язык+2”. Например, в Манчестере, в котором по данным переписи населения 2011 года проживает 25,2% человек, рождённых вне Великобритании, 15,8% из которых проживают в городе меньше 10 лет. При этом 16% из них считают своим главным языком язык отличный от английского, но только 3% не говорят на нём, а 80% оценивают своё знание английского как очень хорошее. Это показывает высокий уровень развития функционального многоязычия.

В такой супер-разнообразной среде государственные организации решают языковые проблемы по-разному. Медицинский центр Манчестерского университета (SMFT), объединяющий в себе 8 городских больниц и принимающий больше миллиона

пациентов каждый год, имеет штат в 30 496 переводчиков, работающих с 81 языком. В манчестерской городской администрации существует подразделение M-Four Translations, предоставляющее устный и письменный перевод на 80 языков.

Большое количество мигрантов второго и третьего поколения обеспечивает постоянное наличие кадров для этих двух подразделений, однако существует большое количество частных организаций по переводу, которые работают как с государственными структурами, так и с фирмами. Так, в 2011 году SMFT и M-Tour Translations отдали частным переводчикам около 65% заказов.

В библиотеках Манчестера существует система заказов литературы на определённых языках. Фонд библиотек пополняется многоязычной литературой по запросу от конкретных читателей. Манчестерские дополнительные школы, на вечерней или выходной основе обучающие людей с упором на элементы языка, культурного наследия или религии посещают 8000 учеников из 50 различных сообществ, 5000 из них проживают в Манчестере, а другие приезжают из соседних городов.

Однако языковой ландшафт Манчестера в недостаточной мере представлен в городских знаках и вывесках. Представление многоязычной гражданской идентичности осуществляется главным образом с помощью вывесок частного сектора. Такие вывески имеют цель привлечения определённой аудитории, и, в связи с этим, преследуют скорее символические цели.

Существенно то, что в Манчестере наблюдаются процессы “микроуровневого” планирования, которые состоят во взаимодействии с местными органами власти и принятии решений на уровне местных учреждений, которые могут отличаться от общенациональной повестки. Таким образом, малые розничные предприятия принимают решение о выборе языка в маркетинге (знаки, сектор и маркировка продукции); крупные предприятия и корпорации принимают решения о выборе языка обслуживания клиентов, а также в связи с набором персонала; в отдельных школах язык может учитываться при наборе персонала для поддержки учеников различного происхождения; поставщики государственных услуг принимают решения о выборе языка в листовках, о толковании положений и в некоторых (хотя и редких) случаях при наборе персонала; библиотеки принимают решения о выделении ресурсов для новых приобретений; и так далее. Таким образом, контекст супер-разнообразия учитывается в языковой политике Великобритании.

В контексте проблем образования в условиях супер-разнообразия, прогресс не столь очевиден. В основном это связано с тем, что модернизация существующей системы невозможна и необходимо создание новой, более гибкой и терпимой к очень изменчивой

среде. На данный момент, существующие школы в Бретонии, акцентирующие внимание на обучении двух языкам параллельно, не отвечают потребностям сообществ, поскольку возможные языки жёстко регламентированы и при этом, один из них, бретонский, мало востребован в жизни вне школы.

В Великобритании подошли более осторожно к этому вопросу, создав специальные дополнительные школы, которые ученики посещают по желанию и которые предоставляют лишь дополнение к основному образованию, фокусирующееся на языке, культуре и религии. Существуют схожие подвиги и в странах, которые поддерживают целиком монолингвальную политику – в Германии был принят “Национальный интеграционный план”, который, во-первых, призывает вложиться в интеграцию мигрантов каждого члена общества, а во-вторых, на государственном уровне закрепляет многоязычие, что фактически отменяет правило “только немецкий язык” в школах. Тем не менее, решение проблем многоязычного образования возможно только на местах, поскольку ситуация супер-разнообразия очень гибка и постоянно изменяется.

В том, что касается проблем с неблагополучием в районах социального жилья, многие исследователи сходятся во мнении, что работа помогает повысить представление о собственной эффективности людей, живущих в условиях социального жилья, что позволит им разрушить фрейм “ограниченного агентства”. Программа Back on Track при необходимости оказывает значительную поддержку в решении вопросов статуса в Великобритании, которые не были разрешены государственными службами. А также оказывает поддержку в коммуникации мигрантов с государственными структурами, что позволяет молодым людям ориентироваться во множестве правовых структур и получать документацию, необходимую для получения работы. Программа также успешно поддержала людей в обжаловании решений UKBA, которая изначально отказала им в праве остаться в Великобритании.

Для решений проблем в медицине, вызванных языковым барьером, предлагается довольно простой путь – снижение цены за курсы английского языка, которые учат общаться со служащими общественных институций (здравоохранение, образование и т.д.), что упрощает к ним доступ для мигрантов.

Решение проблем, вызванных культурными различиями возможно путём создания специальных организаций, помогающих мигрантам адаптироваться к государственным системам и службам. Например, Investing of Health в здравоохранении и Local Strategic Partnerships в сфере государственных институций. Другая возможность состоит в развитии механизмов найма самих мигрантов в качестве социальных работников. Для этого

необходимо сделать их обучение быстрым и в то же время актуальным, упростить их доступ к работе, создавая оплачиваемые стажировки и новые должности, такие как помощник врача.

В деловой сфере государство играет важную роль в адаптации мигрантов и снижении антимигрантского отношения в обществе. Необходимо сильное лидерство, наряду с сильной местной идентичностью, двусторонней связью с гражданами и партнерскими отношениями с заинтересованными сторонами для решения этой проблемы. Проект AMICALL обнаружил, что местные власти помогают интеграции мигрантов, даже если национальные власти этим неохотно занимаются, однако для достижения лучшего результата в этом необходима централизованная государственная практика.

На уровне организаций государство имеет следующие возможности для помощи мигрантам в поиске работы:

1. предоставление рекомендации (работы или человека, при приёме на работу);
2. программы перехода, которые предоставляют соответствующую квалификацию или опыт работы;
3. языковая подготовка;
4. методы поиска работы или поддержки запуска бизнеса, а также поощрения для фирм, трудоустраивающих мигрантов, ищущих работу.

Достаточно многообещающие результаты даёт совместная работа исследователей и чиновников или организаций. Организация может дать доступ к полю через существующие связи. Через этот доступ исследователи описывают разнообразный контекст, в котором выявляются новые люди и сообщества, которым может потребоваться помощь организаций и государства. Например, авторы исследования “Engaging with superdiversity: New migrant businesses and the research-policy nexus” работали с польскими мигрантами первого поколения, с которыми у SUPPAG (организация в Британии, оказывающая поддержку в открытии бизнеса приезжим) не было связи. Но после совместной работы эти связи возникли. Этапы действий исследователей, приведших к этому:

1. Производство детального анализа активности бизнеса новых мигрантов в East Midland.
2. Содействие поддержке бизнеса новых мигрантов (происходит при совместных с организацией SUPPAG фокус-группах, интервью и тд)
3. Идентификация посредников сетей новых мигрантов, неизвестных SUPPAG.
4. Новые сотрудничества между мигрантскими сообществами и SUPPAG.

После взаимодействия исследователей и SUPPAG выявились слабые стороны в стратегии организации, такие как малый доступ к этой организации для мигрантов, особенно недавно приехавших, поскольку SUPPAG себя активно не рекламирует. После этого, сведения о деятельности этой организации стали передаваться на радиостанциях, которые популярны у мигрантов. Так же была выявлена проблема с награждением агентов организации титулом «чемпиона»– этим титулом награждались те, кто сыграл ключевую роль в работе с бизнесом этнических меньшинств. В ходе исследования было выведено, что эти люди для того, чтобы не допустить конкуренции, не делились знаниями о этнических фирмах с другими членами организации, а также имели малые знания о новых мигрантах в сообществах.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Parekh, B. (2000). *Rethinking multiculturalism: cultural diversity and political theory*. New York: Palgrave
2. Meissner, F., Vertovec, S. (2015). Comparing super-diversity. *Ethnic and Racial Studies*. 4(38), 541-555. doi:10.1080/01419870.2015.980295
3. Gutman, A. (Ed.) (1994) *Multiculturalism: examining the politics of recognition*. Princeton – New Jersey: Princeton University Press.
4. Малахов, В.С. (2014). Организация демократического общежития в условиях культурной неоднородности, или мультикультурализм как риторика и политика. *Вестник Российской науки*, 2, 111-126.
5. Сафран, У. (2011). Национальная идентичность во Франции, Германии и США: современные споры. *Политическая наука*, 1, 64-97.
6. Брубейкер, Р. (2000). Национальные меньшинства, национализирующиеся государства и внешние национальные отечества в новой Европе. В А. А. Прузаускас (ред.) *Этнос и политика. Хрестоматия* (с. 173-177). Москва: Изд-во УРАО.
7. Vertovec, S. (2007) "Super-diversity and its implications" *Ethnic and Racial Studies* 6, 2007 с.1024-1054
8. Meissner, F., Vertovec, S. (2015). Comparing super-diversity. *Ethnic and Racial Studies*. 4(38), 541-555. doi:10.1080/01419870.2015.980295
9. Spoonley, P. (2017). Renegotiating citizenship: Indigeneity and superdiversity in contemporary Aotearoa/New Zealand. In J. Mann (Ed.) *Citizenship in Transnational Perspective: Australia, Canada, and New Zealand*. (pp. 209 - 224): Palgrave Macmillian.
10. Grzymala-Kazlowska A., Phillimore J. Introduction: rethinking integration. *New perspectives on adaptation and settlement in the era of super-diversity*, 2018
11. (Brubaker, R., Loveman, M. and Stamatov, P. 2004. Ethnicity as cognition. *Theory and Society*, 33(1). P. 31–64.
12. Бурдые, П. 1993. Социальное пространство и генезис классов. В: Бурдые, П., 1993. *Социология политики*. М.: Socio-Logos. С. 59–63.
13. Marko, J., 2008. The Law and Politics of Diversity Management: A Neoinstitutional Approach. *European Yearbook of Minority Issues*. Vol. 6. P. 251–280.
14. Ghai, Y. 2000. *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
15. Sarat, A. and Kearns, T.R. 1999. *Cultural Pluralism, Identity Politics, and the Law*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
16. Weller, M. and Nobbs, K. 2010. *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
17. Вендина, О., Паин, Э. 2018. *Многоэтничный город. Проблемы и перспективы управления культурным разнообразием в крупнейших городах*. М.: Сектор.
18. March, J.G. and Olsen, J.P. 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
19. Bogdanor, V. ed., 1991. *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers.
20. Патрушев, С.В., Айвазова, С.Г., Панов, П.В. 2011. *Граждане и политические практики в современной России: воспроизводство и трансформация институционального порядка*. М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН).
21. Schneider, A.L. and Ingram, H. 2008. Social Constructions in the Study of Public Policy. In: J.A. Holstein, J.F.Gubrium, eds. *Handbook of Constructionist Research*. New York: Guilford Press. P. 189–211.
22. Meyer J. and Rowan B. 1977. Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*. 83 (2). P. 348–359.
23. Nee, V. 2001. Sources of the New Institutionalism. In: M.C.Brinton and V. Nee, eds. *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford, Calif.: Stanford University Press. P. 1–16.
24. Birkland, T.A. 2005. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 2nd ed. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
25. Schneider, A.L. and Ingram, H. 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
26. Поцелуев, С.П. 1999. Символическая политика: констелляция понятий для подхода к проблеме. *Политические исследования*. № 5. С. 62–75.
27. Малинова, О.Ю. 2010. Символическая политика и конструирование макрополитической идентичности в постсоветской России. *Политические исследования*. № 2. С. 90–105.
28. Brunsson, N., 1989. *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. Chichester, N.Y.: John Wiley & Sons.
29. Brunsson, N., 2007. *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.
30. Brunsson, N., 2009. *Reform as Routine. Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford: Oxford University Press.
31. Migrationsbericht www.bamf.de URL: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.html?nn=1362956> (дата обращения: 10.10. 2019).
32. Wanderungsmonitoring: Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland. Bericht für das erste Halbjahr 2018 // Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2018. P. 27-28.
33. Erstes "Gastarbeiter-Abkommen" vor 55 Jahren www.bpb.de – URL: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/68921/erstes-gastarbeiter-abkommen-20-12-2010> (дата обращения: 10.10. 2019).
34. Şener Aktürk Regimes of ethnicity: Comparative Analysis of Germany, the Soviet Union/Post-Soviet Russia, and Turkey // *World Politics*. 2011. Vol. 63. No. 1.

35. Christian Joppke Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe // West European Politics. 2007. Vol. 30. No. 1.
36. Wolfgang Bosswick and Friedrich Heckmann Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities // European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2006. Vol. 6. No. 22.
37. Friedrich Heckmann Education and the Integration of Migrants. (Institute at the University of Bamberg). 2008. P
38. В Германии представлен национальный план интеграции иммигрантов. // Deutsche Welle. 12.07.2007. – URL: <http://www.dw.de/в-германии-представлен-национальный-план-интеграции-иммигрантов/a-2680456/> (дата обращения: 10.10. 2019).
39. Andrew Geddes & Peter Scholten Policy Analysis and Europeanization: An Analysis of EU Migrant Integration Policymaking // Journal of Comparative Policy Analysis. 2015. Vol. 17, No. 1.
40. German National Contact Point for the European Migration Network (EMN) Migration, Integration, Asylum. Political Developments in Germany 2017 // Federal Office for Migration and Refugees (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). 2018.
41. Freizeit- und Sportangebote Erstes www.bamf.de– URL: <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/Integrationsprojekte/FreizeitSport/freizeitsport-node.html> (дата обращения: 10.10. 2019).
42. Campaign www.be.berlin.de – URL: <http://www.be.berlin.de/en/campaign> (дата обращения: 10.10. 2019).
43. 500 LandInitiativen – URL: https://www.500landinitiativen.de/#sc_section_foerderung (дата обращения: 10.10. 2019).
44. Oliver Schmidtke & Andrej Zaslove Why Regions Matter in Immigrant Integration Policies: North Rhine-Westphalia and Emilia-Romagna in Comparative Perspective // Journal of Ethnic and Migration Studies. 2014. Vol. 40, No. 12.
45. Ruud Koopmans Migrant mobilisation and political opportunities: variation among German cities and a comparison with the United Kingdom and the Netherlands // Journal of Ethnic and Migration Studies. 2004. Vol. 30. No. 3.
46. Vetter E. Where policy doesn't meet life-world practice – the difficulty of creating the multilingual European, 2013).
47. Ingrid Gogolin (2011)The Challenge of superdiversity for Education in Europe, Education Inquiry, 2:2, c. 239-249,
48. Gail Walters (2015) The challenges of superdiversity for social housing IRIS working paper 5, 2015
49. Jenny Phillimore (2011) Approaches to health provision in the age of super-diversity: accessing the NHS in Britain's diverse city Critical Social Policy 31(1): · 2011 5-29
50. Monder Ram, Trevor Jones, Paul Edwards, Alexander Kislinichev, Lovemore Muchenie, Kassa Woldesenbet, (2013) Engaging with superdiversity: New migrant businesses and the research-policy nexus,
51. Spoonley, P. (2017). Renegotiating citizenship: Indigeneity and superdiversity in contemporary Aotearoa/New Zealand. In J. Mann (Ed.) Citizenship in Transnational Perspective: Australia, Canada, and New Zealand. (pp. 209 - 224).: Palgrave Macmillian.
52. Население республики Беларусь <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/naselenie-i-migratsiya/naselenie/godovye-dannye/>.(дата обращения: 10.10. 2019).
53. Resident population by sex and areas, as of January 1, 1970-2018. Statistica Moldovei. http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/en/20%20Populatia%20si%20procese%20demografice/20%20Populatia%20si%20procese%20demografice_POP010/POP010100.px?rxid=2345d98a-890b-4459-bb1f-9b565f99b3b9. (дата обращения: 10.10. 2019).
54. Чисельність населення (за оцінкою) на 1 січня 2018 року та середня чисельність у 2017 році. Державна служба статистики України. http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/ds/kn/kn_u/kn1217_u.html. (дата обращения: 10.10. 2019).
55. The World Bank. Countries and Economies. <http://data.worldbank.org/country> (дата обращения: 10.10. 2019).
56. Беспмятных, Н., Василевич, А., Осипов, А., Прина, Ф. и Пушкин, И. 2014. *Политика управления этнокультурным разнообразием в Беларуси, Молдове и Украине: между советским наследием и европейскими стандартами*. Вильнюс: ЕГУ, 2014.
57. Губогло, М.Н. 2006. *Именем языка: очерки этнокультурной и этнополитической истории гагаузов*. М.: Наука.
58. Wöber, S. 2013. *Making or Breaking the Republic of Moldova? The Autonomy of Gagauzia*. European Diversity and Autonomy Papers. EDAP 02/2013. Bolzano/Bozen: EURAC.
59. Neukirch, C. 2002. Autonomy and Conflict Transformation: The Case of the Gagauz Territorial Autonomy in the Republic of Moldova. In: K.Gal, ed. *Minority Governance in Europe*. Budapest: LGI/ECMI. P. 105–123.
60. ACFC/OP/III(2009)003. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Third Opinion on Moldova, 26 June 2009.
61. Аврам, А. 2010. *Territorial Autonomy of the Gagauz in the Republic of Moldova: A Case Study*. Leipzig: Moldova-Institut.
62. Мальгин, А.В. 2000. *Крымский узел*. Симферополь: Новый Крым.
63. Sasse, G. 2007. *The Crimea question: identity, transition, and conflict*. Harvard series in Ukrainian studies. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
64. Органический Закон Республики Молдова «Об обеспечении равенства» № 121 от 25 мая 2012 г. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=343361&lang=2> (дата обращения: 10.10. 2019).
65. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про засади державної мовної політики". 28 лютого 2018 року № 2-/2018 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18>. (дата обращения 25.05.2019)
66. Закон Республики Молдова «О функционировании языков, используемых на территории Республики Молдова» № 3465-XI от 1 сентября 1989 г. http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3281 (дата обращения: 10.10. 2019).

67. Про мови в Українській РСР: Закон УРСР № 8312-XI від 28 жовтня 1989 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8312-11> (дата обращения: 10.10. 2019).
68. Polese, A. 2011. "Language and Identity in Ukraine: Was it Really Nation-Building?", *Studies of Transition States and Societies*, 3 (3). P. 36–50.
69. Isaacs, R. and Polese, A. 2015. Between 'imagined' and 'real' nationbuilding: identities and nationhood in post-Soviet Central Asia," *Nationalities Papers*, 43 (3), P. 371–82
70. Hotărârea nr.17 din 04.06.2018 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul Republicii Moldova și a articolului 4 alin. (2) din Codul jurisdicției constituționale; also The Court, 2018. <http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=1213&t=/Media/Noutati/Curtea-a-examinat-constitutionalitatea-unor-prevederi-legale-referitoare-la-functionarea-limbii-ruse-pe-teritoriul-Republicii-Moldova-i-la-interzicerea-controlului-de-constitutionalitate-a-legilor-adoptate-pana-la-intrarea-in-vigoare-a-Constitutiei/> (дата обращения: 10.10. 2019).
71. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про засади державної мовної політики". 28 лютого 2018 року № 2-/2018. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18>. (дата обращения: 10.10. 2019).
72. Закон України «Про освіту», 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>. (дата обращения: 10.10. 2019).
73. Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», 25 квітня 2019 року № 2704-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>. (дата обращения: 10.10. 2019).
74. Список национально-культурных общественных объединений, зарегистрированных в Республике Беларусь (по состоянию на 1 января 2019 года), http://belarus21.by/Articles/nac_cult_ob. (дата обращения: 10.10. 2019).
75. Положение о Консультативном межэтническом совете при Уполномоченном по делам религий и национальностей. Утверждено приказом Уполномоченного по делам религий и национальностей № 7 от 23.01.2010 г., http://belarus21.by/Articles/nac_pol. (дата обращения: 10.10. 2019).
76. Состав Консультативного межэтнического совета при Уполномоченном по делам религий и национальностей № 3 от 13.03.2018 г. http://belarus21.by/Articles/nac_consultation_centre. (дата обращения: 10.10. 2019)
77. Biroul relatii Internece al Republicii Moldova <http://www.bri.gov.md/index.php?pag=sec&id=91&l=ru>. (дата обращения: 10.10. 2019)
78. Склад Громадської ради при Міністерстві культури України. http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245398892&cat_id=244922115. (дата обращения: 10.10. 2019).
79. Закон Республики Молдова «Об утверждении Концепции национальной политики Республики Молдова» № 546-XV от 19 декабря 2003 г. http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8713 (дата обращения: 10.10. 2019).
80. Постановление Правительства Республики Молдова «Об утверждении Стратегии укрепления межэтнических отношений в Республике Молдова на 2017-2027 годы» № 1464 от 30 декабря 2016 г. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=369024&lang=2> (дата обращения: 10.10. 2019).
81. Уполномоченный по делам религий и национальностей. <http://belarus21.by/> (дата обращения: 10.10. 2019).
82. О работе органов по делам религий и национальностей Республики Беларусь с обращениями граждан, <http://belarus21.by/Articles/1423481925>. (дата обращения: 10.10. 2019).
83. Бюро межэтнических отношений Республики Молдова. <http://www.bri.gov.md>. (дата обращения: 10.10. 2019).
84. Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации. <http://egalitate.md/ru/>. (дата обращения: 10.10. 2019).
85. Департамент у справах релігій та національностей. http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245168495&cat_id=244910117. (дата обращения: 10.10. 2019).
86. Директорат министерства образования и науки Украины <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/pro-ministerstvo/kontaktna-informaciya/strukturi-pidrozdi-mon/direktorat-doshkilnoyi-ta-shkilnoyi-osviti>. (дата обращения: 10.10. 2019).
87. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Запобігання та протидія дискримінації. <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/discrimination/>. (дата обращения: 10.10. 2019).
88. D'Anieri, P. 2007. Ethnic Tensions and State Strategies: Understanding the Survival of the Ukrainian State, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 23 (1). P. 4-29
89. Way, L.A. 2003. Weak States and Pluralism: The Case of Moldova. *East European Politics and Societies*, 17(3). P. 454–482.
90. Гельман, В.Я. 2010. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России. *Полития*, 2 (57). С. 6–24.
91. Дробижева, Л.М. 2013. *Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации. Опыт 20 лет*. М.: Новый хронограф.
92. Lapidus, G.W. 2004. Transforming the «National Question»: New Approaches to Nationalism, Federalism and Sovereignty. In: A.Brown, ed. *The Demise of Marxism-Leninism in Russia*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan. P. 119–177.
93. Martin, T., 2001. *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923–1939*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
94. Suny, R. 1998. *The Soviet Experiment: Russia, the USSR, and the Successor States*. Oxford: Oxford University Press.
95. (Малахов, В. 2001. *Скромное обаяние расизма и другие статьи*. М.: Модест Колеров и Дом интеллектуальной книги.

96. Cirtautas, A.M. and Schimmelfennig, F., 2010. Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance. *Europe-Asia Studies*, 62(3). P. 421–441.
97. Kochenov, D. 2007. Commission's Approach to Minority Protection During the Preparation of the EU's Eastern Enlargement: Is 2 Better than the Promised 1? In: *European Diversity and Autonomy Papers (EDAP)*. Vol. 2. P. 1–50.
98. Sasse, G. 2008. The politics of EU conditionality: the norm of minority protection during and beyond EU accession. *Journal of European Public Policy*, 15 (6). P. 842–860.
99. Узланер Д. (2013) Картография постсекулярного // Отечественные записки. №1(52).
100. Кржевов В.С. (2012) Религия в современной России: духовное возрождение или клерикализация общества? // Философские науки. №10. С. 93-105.
101. Шнирельман В.А. (2017) Православные фундаменталисты России в эпоху «культурных войн» // Этническое и религиозное многообразие России. Под ред. В.А. Тишкова, В.В. Степанова. М.: ИЭА РАН. С. 200-229.
102. Knox Z. (2003) The Symphonic Ideal: The Moscow Patriarchate's Post-Soviet Leadership // *Europe-Asia Studies*. Vol. 55. No. 4. p. 575-596.
103. Simons G. (2009) The Role of the Russian Orthodox Church in Russia since 1990: changing dynamics of politics and religion. Lewiston – Queenston – Lampeter: The Edwin Mellen Press
104. Fagan G. (2003) *Russia: Orthodox becoming first among equals*. Accessed at <https://www.refworld.org/pdfid/46891950d.pdf>. (дата обращения: 10.10.2019)
105. Lisovskaya E., Karpov V. (2010) Orthodoxy, Islam, and the Desecularization of Russia's State Schools // *Politics and Religion*. No. 3. P. 276– 302.
106. Лункин Р. (2018) Штраф за Бога: российская религиозная политика стремится к советской атеистической // <https://republic.ru/posts/92759>. (дата обращения: 10.10.2019)
107. Bhargava R. (2011) Rehabilitating Secularism // *Rethinking Secularism*. Ed. by C. Calhoun, M. Juergensmeyer., J. Van Antwerpen. Oxford-NY: Oxford University Press.
108. Тейлор Ч., Маклюр Дж. (2013) Принципы секуляризма // Неприкосновенный запас. №4(90). Электронный доступ: http://magazines.russ.ru/nz/2013/4/9m-pr.html#_ftnref4. (дата обращения: 10.10.2019)
109. Кукарцева М.А., Колосова И.В. (2014) Религия и границы светского общества // *Полития*. №3 (74). С. 126-133.
110. Киллиан К. (2005) Французский запрет на религиозную символику в школах и взгляды женщин Магриба на ношение хиджаба // *Этнографическое обозрение*. № 3. С.39-57.
111. Berger P. (1999) *The Desecularization of the World: Resurgent Religion and World Politics*. Ed. by Peter L. Berger. Grand Rapids, Mich.: William B. Eerdmans Publishing Co..
112. Berger P. (2008) Secularization Falsified // <https://www.firstthings.com/article/2008/02/secularization-falsified>. (дата обращения: 10.10.2019)
113. Habermas J. (2008) Notes on post-secular society // *New Perspectives Quarterly*. Vol. 25. No 4. P. 17-29. Accessed at: <https://archive.kenan.ethics.duke.edu/religion/files/2017/04/Habermas-Notes-on-Post-Secular-Society.pdf>. (дата обращения: 10.10.2019)
114. Wilson E.K. (2012) *After Secularism. Rethinking Religion in Global Politics*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
115. Кырлежев А. (2011) Пост-секулярное: краткая интерпретация // *Логос*. № 3(82). С. 100-106.
116. Казанова Х. (2018) Размышляя о «постсекулярном»: три значения «секулярного» и три возможности выхода за его пределы // *Государство, религия, церковь в России и за рубежом*. №4. С. 143-174.
117. Штекль К. (2010) «Возвращение религии» в социальную науку и политическую философию. Лекция в Общецерковной аспирантуре и докторантуре им. свв. Кирилла и Мефодия 10 февраля 2010 г. // http://www.doctorantura.ru/images/pdf/kristina_moscow_rus.pdf. (дата обращения: 10.10.2019)
118. Berger P., Davie G., Focas E. (2008) *Religious America, Secular Europe? A Theme and Variations*. Aldershot: Ashgate Publ.
119. Taylor Ch. (2007) *A secular Age*. Harvard: Harvard Univ. Press.
120. Davie G., Heelas P., Woodhead L. (2003) *Predicting Religion: Christian, Secular and Alternative Futures*. Aldershot: Ashgate Publishing.
121. Hutchison W.R. (2003) *Religious Pluraism in America. The Contentious History of a Founding Ideal*. New Haven, CT: Yale University Press.
122. Foret F. (2015) *Religion and Politics in the European Union: The Secular Canopy*. Cambridge: Cambridge University Press.
123. Martin D. (1978) *A General Theory of Secularization*. Oxford: Blackwell.
124. Ожиганова А. (2017) Преподавание религии в школе: поиски нейтральности и «культурные войны». Вводная статья // *Государство, религия, церковь в России и за рубежом*. №4. С. 7–29
125. .: Отношение к запрету абортов / ФОМ – Фонд «Общественное мнение» (2016) // <http://fom.ru/Obraz-zhizni/13060>. (дата обращения: 10.10.2019)
126. Военные священники в боевых порядках (2015) // <https://topwar.ru/72703-voennye-svyaschenniki-v-boevyh-poryadkah.html> (дата обращения: 10.10.2019)
127. Мгимов Ю., Климов С. Порядок комплектования, подготовки и прохождения службы военных священников США (2015) // http://pentagon.ru/publ/porjadok_komplektovaniya_podgotovki_i_prokhozhenija_sluzhby_voennykh_svjashchennikov_ssha_2015/19-1-0-2634. (дата обращения: 10.10.2019)
128. Обращение минздрава РФ // Русская православная церковь URL: http://old.diaconia.ru/news_docs/re1076.pdf (дата обращения: 10.10.2019).
129. Glanzer P. (2009) Religion, Education, and the State in Post-Communist Europe: Making Sense of the Diversity of New Church-State Practices // *Comparative Education Review*. Vol. 53. No. 1. P. 89-111

130. Стенограмма встречи председателя Правительства РФ В.В. Путина со Святейшим Патриархом Кириллом и лидерами традиционных религиозных общин России (2012) // <http://www.patriarchia.ru/db/text/2005767.html>. (дата обращения: 10.10.2019).
131. Викторова А. (2005) Время подводить итоги // Пределы светскости: общественная дискуссия о принципе светскости государства и путях реализации свободы совести. Сост. А. Верховский. М.: Центр «Сова». С. 211-226
132. Пономарев В. (2005) Борьба с радикальным исламом в России: сила или право? // Пределы светскости: общественная дискуссия о принципе светскости государства и путях реализации свободы совести. Сост. А. Верховский. М.: Центр «Сова». С. 90-96
133. Варнавский П.К. (2011) «Национальная» религия в контексте глобализации: традиционный буддизм в современной Бурятии // Антропологический форум. №14. С. 192-211.
134. Lisovskaya E. (2016) Religious Education in Russia: Inter-Faith Harmony or Neo-Imperial Toleration? // Social Inclusion. Vol. 4. Issue 2. P. 117-132
135. Путин: Россия и православие неразделимы (2016) // <https://iz.ru/news/646301>. (дата обращения: 10.10.2019).
136. Собянин: для мусульман, живущих в Москве, мечетей достаточно (2015) // <https://ria.ru/20151013/1300959614.html>. (дата обращения: 10.10.2019).
137. Попов А. Будда над Кызылом (2012) // <http://expert.ru/2012/05/12/budda-nad-kyzyilom/> (дата обращения: 10.10.2019).
138. Бадмаев С. Карма российского буддизма (2011) // http://www.ng.ru/ng_religii/2011-08-03/5_karma.html (дата обращения: 10.10.2019).
139. Малашенко А. (2007) Ислам для России. М.: РОССПЭН
140. Yusupova G. (2016) The Islamic Representation of Tatarstan as an answer to the equalization of the Russian regions // Nationalities Papers. Vol. 44. No. 1. P. 38-54
141. van Breugel I., Scholten P. Mainstreaming in response to superdiversity? The governance of migration-related diversity in France, the UK and the Netherlands, 2015
142. Matras Y., Robertson A. Multilingualism in a post-industrial city: policy and practice in Manchester, 2015