

DOI: 10.47026/2712-9454-2020-1-4-63-68

УДК 93/94
ББК 63.3(0)

А.И. МИНЕЕВ, А. АЙДАРОВ

**НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА
В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ: ОПЫТ РОССИИ И ЭСТОНИИ**

Ключевые слова: национальные меньшинства, Эстония, международное сотрудничество, национально-культурные автономии.

В статье на основе анализа разноплановых источников и научной литературы рассматривается государственная политика Эстонии (бывшей союзной республики СССР) в области сохранения культуры национальных меньшинств – выходцев из России, а также определяются законодательные нормы по поддержке нацменьшинств в России и Эстонии. В этих целях изучены нормативно-правовые акты, регулирующие права и деятельность национальных меньшинств как в России, так и в других странах. Приводятся сведения о попытках создания национально-культурной автономии (НКА) в Эстонии. Авторы приходят к выводам, что государственная политика бывшей союзной республики СССР направлена на сохранение и развитие языков, материальной и духовной культуры многонационального населения страны. Открываются школы, факультативы, действуют русскоязычные СМИ и ТВ каналы, ведут работу некоммерческие организации. Если в 1989 г. в Эстонии было зарегистрировано 22 объединения национальной культуры, то в 2014 г. их было уже более 300. Все это объясняет то, что 86% русскоязычных в Эстонии не видят угрозы своему языку и идентичности.

Распад Советского Союза открыл большие возможности для международного сотрудничества разных народов и стран, что во многом привело к миграционным процессам, сдерживавшимся в период советского строя. Свобода выбора места проживания в рамках всемирного масштаба позволила создать и приумножить круг представителей разных наций вне своего Отечества. Прошло уже почти 30 лет после создания независимых государств, ранее входивших в качестве союзных республик в состав единого федеративного государства. Советский Союз имел свою национальную политику, особенно активно формировавшуюся в 1920–1930-е гг. и претворявшуюся в жизнь на протяжении всей советской истории. В исторической ретроспективе с учетом особенностей развития национального взаимодействия многочисленных народов мира на современном этапе значительный интерес представляет опыт Советской России по созданию и функционированию диаспоральных групп и национальных меньшинств. В статье на основе анализа разноплановых источников и научной литературы рассматривается государственная политика Эстонии (бывшей союзной республики СССР) в области сохранения культуры национальных меньшинств – выходцев из России, а также определяются законодательные нормы по поддержке нацменьшинств в России и Эстонии.

Непосредственно само положение нацменьшинств в конкретных современных государствах вызывает немалое количество вопросов. Несмотря на то, что в настоящее время существует специальная международная нормативно-правовая база, которая нацелена на отстаивание прав представителей национальных меньшинств, следует констатировать, что в этой сфере достаточно часто встречаются трудноразрешимые вопросы.

Прежде всего, остановимся на самом термине «национальное меньшинство». В международном праве содержание этого понятия достаточно определенно обозначено в Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (принята в г. Москве 21 октября 1994 г.). Конвенция говорит о том, что под представителями национальных меньшинств понимаются лица, постоянно проживающие на территории государства и имеющие его гражданство, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населения данного государства [4. С. 102]. Однако следует отметить, что названный документ не был ратифицирован Российской Федерацией (РФ).

Интересным является и тот факт, что некоторые государства имеют собственные нормативно-правовые акты со своим определением смыслового содержания названного понятия. Так, например, в Украине (бывшая союзная республика СССР) существует закон «О национальных меньшинствах», который был принят еще в 1992 г. В рамках указанного законодательного документа нацменьшинства определяются как группа граждан Украины, не являющихся украинцами по национальной принадлежности, но имеющих чувство национального самосознания между собой [4. С. 102].

В России принят ряд законов, основывающихся на утвержденной в 1996 г. Концепции государственной национальной политики РФ. Некоторые из них регламентируют политику в области соотечественников, проживающих за пределами страны. Например, Федеральный закон (№ 99 от 24 мая 1999 г.) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» включает ряд специфических норм, направленных на поддержку русского языка за рубежом. Во-первых, согласно п. 2 ст. 3 данного ФЗ, отмечается роль соотечественников в общественной либо профессиональной деятельности по сохранению русского языка, родных языков народов России, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных отношений с государствами, в которых проживают ее соотечественники, по поддержке их общественных объединений и защите прав. Во-вторых, в соответствии с п. 4 ст. 5 РФ оказывает соотечественникам содействие в реализации и обеспечении прав и свобод человека и гражданина, в том числе права использовать русский язык и родные языки народов России для развития их духовного и интеллектуального потенциала. В-третьих, на основании ст. 17 того же нормативного акта, государственная власть предусматривает ряд мер поддержки, уже п. 1, например, оговаривает поддержку соотечественников в деле сохранения и развития их культурного наследия и языка, в получении ими равного доступа к образованию на всех уровнях и на родных языках. Указанная политика проводится Россией на основе ее законодательства, но в соответствии с международными договорами РФ и с учетом законодательства иностранных государств [1].

Одним из документов стратегического значения по интересующей нас теме является Указ Президента РФ от 13 ноября 2009 г. (№ 1283) «Об утверждении Положения о представительствах Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству за пределами Российской Федерации и представителей этого Агентства в составе дипломатических представительств Российской Федерации» [1]. В рамках данного нормативного документа основными задачами представительств российского сотрудничества среди прочих являются: «организация работы по распространению и изучению русского языка за рубежом, оказание содействия на-

учным, культурным, образовательным учреждениям, творческим коллективам, деятелям науки, культуры и образования в популяризации русской культуры; проведение научно-практических конференций, семинаров, творческих встреч, участие в организации и проведении национальных и международных конкурсов и олимпиад по русскому языку и литературе и др.» [1].

Интересным является ответ на вопрос, «какую политику по отношению к национальным меньшинствам проводят государства, ранее входившие в состав СССР?». Зачастую имеющиеся диаспоры народов России за пределами страны, не обладая высокой степенью поддержки, без особых энтузиазма и активности стремятся к сохранению и передаче традиций, языка и элементов национальной культуры последующим поколениям.

В качестве одного из примеров развития национальных меньшинств внутри другой страны (бывшей союзной республики СССР) приведем опыт Эстонии. В 1993 г. Эстонская Республика, которая за несколько лет до этого получила статус независимого государства, приняла Закон о культурной автономии национальных меньшинств, основанный на Законе о культурном самоуправлении [7. Р. 43]. Отметим, что культурное общество национальных меньшинств или союз таких обществ имеет право составить национальный реестр Эстонии. Подобное общество должно подать заявление о включении в реестр министру культуры, который далее направляет его в комитет, состоящий из представителей Министерства культуры, Министерства внутренних дел и культурных обществ национальных меньшинств. Отметим, что начиная с 1990-х гг. в Эстонии было предпринято три попытки по созданию национально-культурной автономии русской нации. Первая попытка была предпринята в 1996 г. Однако она не получила положительного результата «не потому, что организация, руководителем которой являлся Н. Соловей, не была достаточно представительной или министр культуры был против, а потому, что на тот момент не существовало процедуры составления национального реестра» [7. Р. 45]. Надо сказать, что при принятии решения по формированию подобной организации ключевую роль играла представительность народа. После смерти Н. Соловья в 2006 г. С. Черепанов, глава общественной организации «Русская культурная автономия», подал заявление на открытие НКА в министерство. Однако к 2008 г. С. Черепанов так и не получил ответа на свое заявление от министерства, в результате чего он подал жалобу в Таллиннский административный суд и Таллиннский окружной суд. Оба суда обязали Министерство принять окончательное решение в течение 30 дней [8]. В итоге было принято отрицательное решение – министр культуры отклонил заявление по созданию национально-культурной автономии (НКА). Следующая попытка была предпринята в 2009 г. С. Чуркиным, но она также не увенчалась успехом [7. Р. 46].

Таким образом, вышеупомянутые три попытки включения НКА в национальный реестр позволили задуматься прогрессивной общественности о необходимости формирования подобных объединений, а также вызвали реальное обсуждение того, что представляет собой русская община на территории Эстонии. Среди национальных групп Эстонии особо следует выделить три: этнические русские, нерусские русскоговорящие (в основном выходцы из СССР) и небольшая часть так называемых новых мигрантов и всех тех, кто не связан с советским прошлым (Европа, США, Африка и т.п.). Несмотря на социально-экономическую и политическую раздробленность русских в Эстонии, они до сих пор воспринимаются как националистическое и однородное сообщество. Эстонцы опасаются собственной русификации, которую, по их убеждению, они испытали в

царской и советской России. По их мнению, эта попытка может повториться и на современном этапе в условиях независимого Эстонского государства. До сегодняшнего дня эстонцы склонны думать о потере этнической однородности в Эстонии. Исходя из этого страха попытка «управлять» монолитным постсоветским русскоязычным населением и разделить его на более мелкие этнические группы могла бы стать решением проблемы [6. Р. 109].

Несмотря на все сложности отношения эстонцев и русских к интересующему нас вопросу, можно утверждать, что Эстонское государство поддерживает русскую культуру и язык как в частной жизни населения, так и в общественной сфере. В Эстонии зарегистрировано около 120–150 российских культурных организаций. Все они имеют возможность получать денежную поддержку через различные фонды, такие, например, как «Фонд интеграции». Кроме того, в стране могут быть созданы частные русские или воскресные школы. Государство поддерживает и русскоязычные СМИ [2]. Правительство Эстонии укрепляет русские детские сады, начальные и основные школы. До 40% уроков в гимназиях проходят на русском языке (литература, родной язык и т.п.). Среди средств массовой информации следует назвать государственный русский канал ЭТВ+, широкой является частная пресса на русском языке (Постимеес, Эйсти Экспресс и др.). Помимо этого финансируется деятельность некоммерческих организаций. Если в 1989 г. в Эстонии было зарегистрировано 22 объединения национальной культуры, то в 2014 г. их было уже более 300. Все это объясняет то, что 86% русских в Эстонии не видят угрозы своему языку и идентичности [3]. Важным является и то, что в Эстонии существуют законодательные нормы, которые защищают все население страны, включая и русских, от этнической дискриминации, например, «Закон о равном обращении» [3].

В Эстонии, начиная с 2000 г., принята уже третья «Стратегия интеграции Эстонии» (Стратегия). Концептуальный документ фиксирует, что в стране проживают представители 194 национальностей. 69% жителей по национальности – эстонцы, 25% – русские, 2% – украинцы, 1% – белорусы, 0,8% – финны [5]. По Стратегии можно выделить три направления государственной политики, нацеленные на развитие национальных меньшинств в стране: культурно-просветительское, общественно-политическое и правовое. Культурно-просветительская сфера является самой масштабной и наиболее финансируемой. Согласно подзадачам Стратегии, государственная поддержка в данной области выражается в политике сохранения и развития языков и культуры этнических меньшинств. Названный концептуальный документ включает в себя шесть главных инструментов мероприятий в указанном аспекте деятельности власти: 1) необязательные уроки языка и культуры в государственных средних школах, 2) школы по интересам, 3) частные школы, 4) культурные общества, 5) национально-культурная автономия, 6) СМИ, финансируемые государством [6]. В качестве приоритетной задачи деятельности Министерства культуры Эстонии являются интеграция и сплочение эстонского народа в целом.

Однако одна из главных проблем в практическом применении вышеуказанных мер заключается в том, что, если русские диаспоры и смогут создать национально-культурную автономию, они на деле, в самой жизни не настолько сплочены, чтобы отстаивать совместные идеи и требования перед эстонскими властями. Не менее важной проблемой по развитию национальных меньшинств в Эстонии является и социально-экономическое неравенство эстонского общества. Кроме того, развитие национальных меньшинств требует инвестиций, немалых капитальных вложений. Следовательно, ана-

лиз в целом показывает, что в национальной политике Эстонии, связанной с национальными меньшинствами народов внутри Эстонского государства, имеется определенная неоднозначность. С одной стороны, признание возможности образования НКА, с другой – декларативность данного принципа, поскольку на данном этапе существуют трудности в отстаивании необходимости ее формирования. Основная причина создания закона о культурной автономии – это, в первую очередь, стремление продемонстрировать демократическую преемственность и дружелюбие власти по отношению к национальным меньшинствам в новой независимой Эстонии. В то же время статистические данные и фактическая информация доказывают, что государственная власть предпринимает конкретные, практические шаги по сохранению культуры различных народов, проживающих в стране. Однозначным является и то, что для результативного процесса формирования и развития НКА необходимы реальные, эффективные со стороны как общества, так и государства меры, а также целенаправленное финансирование. Только тогда на территории Эстонского государства станут реально возможными сохранение и передача культурных достояний и ценностей народов внутри отдельных групп национальных меньшинств.

Литература

1. Анализ нормативного регулирования поддержки и продвижение русского языка за рубежом, поддержки образования на русском языке за рубежом [Электронный ресурс] // Архив открытого доступа Санкт-Петербургского государственного университета. URL: <https://dspace.spbu.ru/handle/11701/18747> (дата обращения: 10.10.2020 г.).
2. Второй отчет, представленный Эстонией в соответствии со статьей 25 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств // Совет Европы. 2004. Страсбург: ACFC, 2004. Т. II.
3. Закон о равном обращении в Эстонии. 2009 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/tekstasp?loc=text&dok=XXXX006&keel=en&pg=1&ptuur=RT&tyyp> (дата обращения: 21.11.2014 г.).
4. Козюева М.М. Правовое положение национальных меньшинств в России и за рубежом: вопросы международного и внутригосударственного правового регулирования // Вестник современных исследований. 2018. № 3.1. С. 102–110.
5. Культурное многообразие Эстонии [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kul.ee/ru/sfery-deyatelnosti/kulturnoe-mnogoobrazie> (дата обращения: 10.09.2020 г.).
6. Aidarov A., Drechsler W. Estonian russification of non-russian ethnic minorities in Estonia? A policy analysis. *TRAMES*, 2013, no. 17(67/62), pp. 103–128.
7. Aidarov A., Drechsler W. The Law & Economics of the Estonian Law on Cultural Autonomy for National Minorities and of Russian National Cultural Autonomy in Estonia. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 2011, no. 12(1), pp. 43–61.
8. Cherepanov S. Video interview. Estonian Public Broadcasting. 2007, Jan. 16. Available at: http://wms02.mmm.elion.ee/uudised/2007-01-16_TRV_intervjuu_vene.wmv (Access Date 2014, Nov. 21).

МИНЕЕВ АЛЕКСЕЙ ИГОРЕВИЧ – кандидат исторических наук, руководитель отдела по работе с образовательными организациями, ООО «Лидер софт – внедренческий центр», Россия, Чебоксары (minalig@inbox.ru).

АЙДАРОВ АЛЕКСАНДР – PhD, член Чувашского культурного общества города Таллин, Эстония, Таллин (aidarovaleksandr@gmail.com).

Alexey I. MINEEV, Alexander AIDAROV

NATIONAL MINORITIES IN THE STATE POLICY: EXPERIENCE OF RUSSIA AND ESTONIA

Key words: national minorities, Estonia, international cooperation, ethnic-cultural autonomies.

Basing on the analysis of diverse sources and scientific literature the article examines the state policy of Estonia (former Republic of the USSR) in the field of preserving the culture of national minorities – Russia descents, as well as it determines the legislative norms for the support of national minorities in Russia and Estonia. Regulatory legal acts regulating the rights and activities of national minorities both in Russia and in other countries were studied for this purpose. Attempts to create a national cultural autonomy (NCA) in Estonia are described. The authors come to conclusions that the state policy of the former Republic of the USSR is aimed at preserving and developing languages, material and spiritual culture of the country's multinational population. Schools, electives are opened, the Russian-language media and TV channels operate, and non-profit organizations function. If in 1989 there were 22 national culture associations registered in Estonia, in 2014 they numbered already more than 300. All this explains the fact that 86% of Russian speakers in Estonia do not see a threat to their language and identity.

References

1. *Analiz normativnogo regulirovaniya podderzhki i prodvizhenie russkogo yazyka za rubezhom, podderzhki obrazovaniya na russkom yazyke za rubezhom* [Analysis of the regulatory framework for the support and promotion of the Russian language abroad, support for education in Russian abroad]. Available at: <https://dspace.spbu.ru/handle/11701/18747> (Access Date 2020, Oct. 10).
2. *Vtoroi otchet, predstavlennyi Estoniei v sootvetstvii so stat'ei 25 Ramochnoi konventsii o zashchite natsional'nykh men'shinstv* [Second report submitted by Estonia in accordance with article 25 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities]. Strasburg, Publisher ACFC, 2004, vol. 2.
3. *Zakon o ravnom obrashchenii v Estonii. 2009* [Equal Treatment Act in Estonia. 2009]. Available at: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=XXXX-006&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp> (Access Date 2014, Nov. 21).
4. Kodzoeva M.M. *Pravovoe polozhenie natsional'nykh men'shinstv v Rossii i za rubezhom: voprosy mezhdunarodnogo i vnutrigosudarstvennogo pravovogo regulirovaniya* [Legal status of national minorities in Russia and abroad: issues of international and domestic legal regulation]. *Vestnik sovremennykh issledovaniy*, 2018, no. 3.1, pp. 102–110.
5. *Kul'turnoe mnogoobrazie Estonii* [Cultural diversity of Estonia]. Available at: <https://www.kul.ee/ru/sfery-deyatelnosti/kulturnoe-mnogoobrazie> (Access Date 2020, Sept. 10).
6. Aidarov A., Drechsler W. Estonian russification of non-russian ethnic minorities in Estonia? A policy analysis. *TRAMES*, 2013, no. 17(67/62), pp. 103–128.
7. Aidarov A., Drechsler W. The Law & Economics of the Estonian Law on Cultural Autonomy for National Minorities and of Russian National Cultural Autonomy in Estonia. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 2011, no. 12(1), pp. 43–61.
8. Cherepanov S. Video interview. Estonian Public Broadcasting [Video interview. Estonian Public Broadcasting]. Available at: http://wms02.mmm.elion.ee/uudised/2007-01-16_TRV_intervjuu_vene.wmv (Access Date 2014, Nov. 21).

ALEXEY I. MINEEV – Candidate of Historical Sciences, Head of the Department for Work with Educational Organizations, LLC "Leader Soft – Implementation Center", Russia, Cheboksary (minalig@inbox.ru).

ALEXANDER AIDAROV – PhD, Member of the Chuvash Cultural Society of Tallinn, Estonia, Tallinn (aidarovaleksandr@gmail.com).

Формат цитирования: Минеев А.И., Айдаров А. Национальные меньшинства в государственной политике: опыт России и Эстонии // Исторический поиск. – 2020. – Т. 1, № 4. – С. 63–68. DOI: 10.47026/2712-9454-2020-1-4-63-68.