



Часть III.

Многонациональные государства Европы: как решаются проблемы национальных меньшинств

DOI: 10.31249/ape/2024.03.15

© Панов П.В.¹

Этническая гетерогенность, движения за самоопределение меньшинств и институциональные реформы: обзор западноевропейских практик²

Аннотация. Несмотря на усилия по строительству наций, в странах Западной Европы сохраняется значительная этническая гетерогенность. Вместе с тем наличие этнических меньшинств само по себе не являются политической проблемой до тех пор, пока не происходит политизации этнической идентичности. Как правило, это выражается в создании этнических политических партий, возникновении движений за самоопределение, что зачастую и приводит к этнополитическим конфликтам. В данной статье сделана попытка проанализировать, как государства Западной Европы реагируют на

¹ **Панов Петр Вячеславович** – доктор политических наук, главный научный сотрудник, Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН, Институт гуманитарных исследований УрО РАН; panov.petr@gmail.com ORCID ID 0000-0002-0759-7618

² Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (проект «Почему заимствуют неэффективные институты? Управление политико-территориальной гетерогенностью и обеспечение территориальной целостности государства») в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН.

**Этническая гетерогенность, движения
за самоопределение меньшинств и
институциональные реформы: обзор
западноевропейских практик**

усилившуюся в последние 20–30 лет этнополитическую мобилизацию. Политика государств в отношении движений за самоопределение рассматривается под углом зрения комбинации двух измерений институциональных реформ: интенции властей («лояльная versus вынужденная политика») и адресат реформ («специфическая versus универсальная политика»). Сравнительный обзор показывает, что политика подавления движений за самоопределение в настоящее время используется лишь в исключительных ситуациях (Каталония). В редких случаях западноевропейские государства принимают решения, направленные на ограничение / ущемление этнических меньшинств (приостановка деволюции в Северной Ирландии). Чаще встречаются случаи, когда государства игнорируют требования меньшинств. Однако наиболее типичный вариант политики – институциональные реформы, направленные на уступки этническим меньшинствам. При этом подавляющее большинство стран проводят в отношении этнических меньшинств «преимущественно лояльную политику», что вполне соответствует общеевропейским трендам. В то же время с точки зрения «адресата» практически все страны предпочитают «преимущественно специфическую политику», только в Италии и Испании, да и то с оговорками, прослеживается противоположная тенденция. В результате больше всего стран оказалось в категории «преимущественно лояльная и специфическая политика», тогда как в категории «преимущественно вынужденная и универсальная политика» нет ни одной страны.

Ключевые слова: этничность, меньшинства, движение за самоопределение, реформы, Западная Европа.

В сентябре 2020 г. Региональный совет Шетландских островов восемнадцатью голосами против двух принял решение о том, чтобы начать изучение возможности отделиться от Шотландии. А в июне 2023 г. глава совета Оркнейских островов Джеймс Стокан сообщил, что власти архипелага изучают возможность выхода из Великобритании и присоединения к Норвегии. Эти события (пока) не имели существенного продолжения и такого резонанса, какой получили референдумы по вопросу независимости Шотландии или Каталонии. Но, думается, они – хорошая иллюстрация того, что движения за самоопределение (далее ДСО) в последние десятилетия набирают силу в странах Западной Европы¹.

¹ В последние десятилетия официально используется сугубо географическое деление Европы на западную, южную, северную и восточную, но для этнополити-

Примечательно, что речь идет именно о «традиционных» меньшинствах, т.е. о тех, которые сформировались на территории страны («автохтонных», «Native people»). Это представляется важным, поскольку в последнее десятилетие внимание европейцев приковано к вопросам массовой иммиграции из стран Азии и Африки. Действительно, непрекращающиеся волны мигрантов создают массу политических проблем, связанных не только с приемом иммигрантов и их распределением по разным странам Европы, но и с вопросами адаптации и интеграции инокультурных сообществ в ткань европейского общества. Политическая активизация «традиционных» меньшинств на этом фоне создает дополнительные сложности, и именно они будут в центре внимания в данной работе.

Исторически современные национальные государства (nation-states) сложились именно в Западной Европе, и, казалось бы, здесь, в отличие от других частей континента, процессы нациестроительства (nation-building) должны были привести к политикокультурной гомогенизации [Tilly, 1975]. Тем не менее, несмотря на усилия по строительству наций, в странах Западной Европы сохраняется весьма значительная этническая гетерогенность. Вместе с тем, очевидно, что наличие этнических меньшинств само по себе не являются политической проблемой до тех пор, пока не происходит политизации этнической идентичности, особенно в форме этнополитической мобилизации, когда этническая группа «заявляет о себе как о политической силе (а не только как о любопытном экспонате в антропологическом музее)» [Осколков, 2021, с. 33]. Как правило, это выражается в создании этнических политических партий, возникновении движений за самоопределение, что зачастую и приводит к этнополитическим конфликтам. В данной статье сделана попытка проанализировать, как государства Западной Европы реагируют на усилившуюся в последние 20–30 лет этнополитическую мобилизацию «традиционных меньшинств».

ческих исследований более уместным представляется «старое», политико-географическое понимание Западной Европы как государств, которые в годы холодной войны не входили в «социалистический лагерь». В таком понимании без учета «малых государств» Западная Европа включает 17 стран: Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Финляндия, Франция, Швейцария и Швеция.

Масштабы этнической гетерогенности и политика западноевропейских государств

Этничность в большинстве современных этнополитических исследований понимается в веберовской традиции как *субъективное* представление об общем происхождении («common descent», «common origin») независимо от того, на чем основано это представление – на цвете кожи, внешности, языке, религии или иных индикаторах общего происхождения либо их комбинации [Weber, 1978, p. 389]. При таком подходе сформировать какой-то конвенциональный «список этнических меньшинств» весьма проблематично. Даже если сильно упрощать ситуацию и принимать в расчет только языковую специфику, среди лингвистов обнаруживаются серьезные разногласия по поводу того, является язык меньшинства самостоятельным или «всего лишь» диалектом.

Более ясная картина с выявлением политизированных этнических меньшинств, но и здесь нет полного единства, поскольку операциональные критерии политизации в разных исследованиях различаются. Данная работа ориентируется на два, пожалуй, наиболее авторитетных в современной этнополитологии проекта: Ethnic Power Relations (EPR)¹ посвящен «политически релевантным этническим группам», а Self-Determination Movements dataset (SDM)² – «движениям за самоопределение» этнических меньшинств. Комбинируя информацию из этих двух источников, мы получаем список из 57 ДСО / политизированных этнических меньшинств (в дальнейшем понятия ДСО и политизированные этнические меньшинства будут использоваться как синонимы) в 14 странах (в моноэтнических Ирландии, Исландии и Португалии ДСО отсутствуют).

Что касается политики государства в отношении политизированных ДСО, в самом общем виде можно выделить три варианта: подавить, не реагировать и провести реформы [Daly, 2014; The politics of ethnic ..., 1993]. Первый вариант в Западной Европе

¹ Ethnic Power Relations (EPR) Dataset Family 2021 / The International Conflict Research (ICR) group: ETH Zurich. – URL: <https://icr.ethz.ch/data/epr/> (date of access: 03.05.2024).

² Self-Determination / Penn Identity & Conflict Lab. – URL: <https://web.sas.upenn.edu/pic-lab/projects/causes-of-conflict/self-determination/> (date of access: 03.05.2024).

практиковался, прежде всего, в тех случаях, когда ДСО прибегали к радикальным методам борьбы (Северная Ирландия, Корсика), однако в настоящее время он считается нелегитимным (видимо, исключением можно считать Каталонию, где после референдума о независимости власти прибегли к преследованию лидеров сепаратистов). Второй вариант государство выбирает, как правило, в тех случаях, когда ДСО маргинальны и не пользуются серьезной поддержкой. Наибольший интерес, разумеется, представляет третий вариант, а именно институциональные реформы, которые: а) связаны с требованиями ДСО, или б) вызывают реакцию со стороны ДСО, или в) являются реакцией на некие действия ДСО.

Классифицируя такие реформы, можно выделить несколько измерений. Во-первых, они различаются по содержанию, но поскольку выбор в пользу той или иной реформы зависит от силы и требований конкретного ДСО, это измерение не представляет большого интереса для выявления кросс-страновых вариаций политики. Во-вторых, по «направленности» реформы могут быть нацелены на *уступки*, т.е. принятие (хотя бы частичное) требований ДСО, либо, напротив, на *ущемление* этнических меньшинств (лишение преференций, дискриминация, ассимиляция и т.д.). Второй вариант в последние десятилетия в Западной Европе почти не встречается, поэтому имеет смысл анализировать такой аспект «направленности», как интенции властей, а именно *почему* они идут на уступки. В одних случаях государство, в целом, позитивно воспринимает требования ДСО и «с готовностью» идет им навстречу, условно обозначим этот вариант как «*лояльная*» в отношении меньшинств политика. В других случаях государство идет на реформы «под давлением», «с неохотой», «скрепя сердце», и это (опять-таки условно) можно охарактеризовать как «*вынужденная* политика». В-третьих, по «адресату» проводимых реформ их можно разделить на два варианта. Первый – когда государство проводит «*универсальную*» (единообразную, унифицированную) политику, т.е. реформы «адресованы» сразу всем территориям / этническим меньшинствам (реформирование административно-территориального деления всей страны, децентрализация и повышение властных полномочий всех регионов и т.д.). Вторая – «адресатом» реформы является конкретная территория / этническое меньшинство (наделение некоего региона особым статусом, реше-

ние о признании конкретной этнической группы и др.). Это можно обозначить как «специфическая политика».

Комбинация двух последних измерений дает четыре возможных разновидности политики в отношении этнических меньшинств:

- 1) преимущественно лояльная и специфическая политика;
- 2) преимущественно лояльная и универсальная политика;
- 3) преимущественно вынужденная и специфическая политика;
- 4) преимущественно вынужденная и универсальная политика.

Ниже предпринята попытка сгруппировать страны Западной Европы под этим углом зрения, представив сравнительный обзор их политики в отношении этнических меньшинств за последние примерно три десятилетия (1990–2020-е годы). Получившаяся группировка стран, разумеется, является упрощением, но в аналитических целях представляется полезной.

Следует также заметить, что именно в этот период в политике в отношении этнических меньшинств усилились общие тренды, связанные с тем, что теперь она в определенной степени координируется на уровне Европейского союза и Совета Европы. Особое значение имеет принятая в 1992 г. Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (далее – *Хартия*), которая реализуется под эгидой Совета Европы. Подписывая Хартию, государство берет на себя конкретные обязательства по поддержке языков меньшинств, но при этом: а) выбирает, каких именно меньшинств – всех или некоторых; б) в одинаковой степени или в разной [Борисова и Панов, 2022]. Анализ таких обязательств – неплохой эмпирический индикатор для характеристики проводимой государством политики в отношении меньшинств.

Группа 1. Преимущественно лояльная и специфическая политика

В этой наиболее многочисленной группе стран самые сильные (и с точки зрения требований, и в плане массовой поддержки) ДСО обнаруживаются в датских регионах Гренландия и Фарерские острова. До конца Второй мировой войны в составе Дании было три островных территории, но Исландия в 1944 г. получила независимость. Фареры тоже пытались стать самостоятельным государством и провели в 1946 г. по этому вопросу референдум. Датское правительство отказалось признать его результаты, но

пошло на компромисс, и в 1948 г. был принят Акт о самоуправлении, в соответствии с которым Фареры получили широкую автономию. Гренландия добилась автономии только в 1979 г. Тем не менее часть влиятельных партий Гренландии и Фарер выступают за независимость. Специфика политики центрального правительства в том, что оно идет навстречу этим требованиям. И с Фарерами в 2005 г., и с Гренландией в 2009 г. были подписаны новые соглашения, существенно расширившие их автономию. Более того, Дания официально признает возможность обретения этими территориями независимости, правда, заявляет, что в этом случае она перестанет оказывать им финансовую и международную поддержку. Понимая это, даже сторонники независимости на Фарерах и в Гренландии не спешат с реализацией своих требований.

Еще один случай территории с широкой автономией – Аландские острова в Финляндии, фактически первая в мире автономия (в современном смысле этого слова). Как и в датских автономиях, на Аландах специфический этнический состав (более 90% населения – шведы), собственный парламент (в других провинциях Финляндии этого нет) и специфическая партийная система, правда, лишь немногие (маргинальные) партии говорят о независимости, тогда как основная часть населения и политического класса удовлетворены автономным статусом, выступая лишь за «совершенствование» взаимоотношений с центром, который, в свою очередь, относится к этому позитивно.

Дания и Финляндия проводят вполне лояльную политику и в отношении относительно слабых ДСО. В Дании к ним относится немецкое меньшинство в Южной Ютландии, у которого даже имеется собственная, правда, растерявшая в последние десятилетия поддержку, *Schleswig Party*. Подписав Хартию, датские власти взяли на себя достаточно высокий уровень обязательств по поддержке немецкого языка. В Финляндии довольно большое (примерно 5% населения) шведское меньшинство есть и за пределами Аландов, и в стране установлены два государственных языка – финский и шведский. В свою очередь, и в Швеции есть финское меньшинство (также в районе 5% населения), правда, в отличие от финских шведов, без явных признаков политизации. Тем не менее Швеция проводит весьма лояльную политику в отношении своих этнических меньшинств. Пять из них, в том числе финны, в 2000 г.

официально признаны меньшинствами и в соответствии с Хартией получают поддержку государства. Пожалуй, единственное этническое меньшинство, чьи требования власти Швеции игнорируют – сканы, которые локализованы в историческом регионе Сконе на юго-западе страны, когда-то входившем в состав Дании.

Отдельно следует сказать о саамах – индигенном населении северной Европы, которые проживают в Финляндии, Швеции и Норвегии (а также в России). Все три скандинавских страны не только взяли в отношении саамов обязательства, вытекающие из Хартии, но и создали саамские парламенты как представительные органы культурно-национальной автономии.

К этой же группе стран можно отнести Австрию и Германию, где политизация меньшинств относительно слабая, и политику государства в отношении них можно оценить в основном по содержанию обязательств, которые взяли на себя эти государства в отношении языков, подписывая Хартию. Примечательно, что в обеих странах эти обязательства касательно отдельных меньшинств различаются. Австрия обязалась в разной степени защищать языки шести меньшинств, в том числе хорватов Бургенланда и словенцев Штирии и Каринтии, где исследователями фиксируется наличие политических этнических организаций. Германия приняла разные обязательства в отношении семи языков, включая лужичан (сорбов), датчан и фризоз.

Последняя страна из этой группы – Нидерланды, где среди нескольких этнических меньшинств исследователи находят ДСО только у фризоз, которые составляют, однако, более половины жителей провинции Фрисландия, а их *Frisian National Party* регулярно получает около 10% мест в региональном парламенте и, как правило, участвует в коалиционных правительствах. Будучи достаточно влиятельным актором, фризские активисты выдвигают вполне умеренные требования, которые сводятся к расширению полномочий провинции в сфере языковой и образовательной политики, и правительство страны идет им навстречу.

Группа 2. Преимущественно лояльная и универсальная политика

К этой категории можно отнести два децентрализованных, хотя и унитарных по форме государства – Испанию и Италию, но с

существенными оговорками, поскольку исторически сложилось так, что центр-периферийные отношения в них изначально выстроились асимметрично.

«Государство автономий» в Испании возникло после падения режима Франко в конце 1970-х годов, когда были созданы 17 автономных сообществ, причем статус каждого из них определялся в ходе двусторонних переговоров, и некоторые регионы получили преференции. Наряду с реакцией на жесткий франкистский централизм, это стало одной из причин активизации / появления этнорегионалистских ДСО. В первую очередь они действуют в регионах, имеющих языковую специфику. Наиболее сильные этнорегионалистские партии в Каталонии и Стране Басков, где они контролируют региональные правительства, а также в Наварре, Кантабрии и на Канарских островах; средние по силе – в Галисии, Арагоне и Валенсии, слабые – в Астурии и Андалузии. В условиях асимметричности центр-периферийных отношений большинство из этих движений (Андалусия, Арагон, Кантабрия, Галисия, Канарские острова) требует, в первую очередь, пересмотра автономных статусов в сторону расширения автономии. Явно сепаратистские требования выдвигаются только в Каталонии, Стране Басков и Валенсии, но в последнем случае этнорегионалистская партия не имеет большой поддержки.

Отвергая сепаратистские требования, центральное правительство, в целом, лояльно относится к децентрализации, в 2002 г. была проведена реформа, которая существенно увеличила полномочия регионов в области образования и здравоохранения, а обновление статута автономных сообществ в 2000-е годы привело к выравниванию полномочий регионов, хотя в налоговой сфере Страна Басков и Наварра по-прежнему имеют преференции. Важное место в политической повестке Испании занимает языковая проблема. Уже в конце 1970-х годов при подписании региональных статута баскский, каталанский и галисийский языки были признаны в качестве «ко-официальных» (официальных наряду с испанским на региональном уровне). Примечательно, что, подписав Хартию, Испания приняла одинаковые (и достаточно объемные) обязательства в отношении всех «ко-официальных» языков.

Всё это свидетельствует, что, в целом, в Испании имеет место тенденция к универсальной политике в отношении этнических

меньшинств, хотя «родимые пятна» асимметричности далеко не преодолены. Неравный статус регионов стал одной из причин каталонского кризиса, когда Центр отверг проект одобренного в 2006 г. на референдуме нового Статута Каталонии, который, в частности, предполагал предоставить региону такую же финансовую автономию, какой пользуются Страна Басков и Наварра. В конечном итоге это привело к затяжному кризису в отношениях между Барселоной и Мадридом, референдуму о независимости 2017 г., аресту лидеров сепаратистов и введению прямого управления в регионе. Этот кейс противоречит характеристике политики Испании в отношении меньшинств как «лояльной», однако его можно рассматривать как исключение.

В Италии асимметричность центр-периферийных отношений проявляется, прежде всего, в том, что в соответствии с Конституцией пять из 20 регионов имеют особый статус: Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто Адидже, Валле д'Аоста и Фриули-Венеция Джулия. При этом две провинции Трентино-Альто Адидже (Тренто и Южный Тироль) с начала 2000-х годов обладают автономией, равной другим регионам с особым статусом, так что фактически можно говорить о шести «особых» территориях. Вместе с тем асимметричность вызвана даже не столько различиями в формальном статусе, сколько тем, что разные регионы очень по-разному используют имеющиеся у них полномочия и очень по-разному («индивидуализировано») выстраивают отношения с центром. В результате неизбежно выделяются «преуспевающие» и «отстающие» регионы.

«Преуспевающие», а это в основном Север, полагают, что Юг живет за их счет, и на этой почве в 1990-е годы возникла *Lega Nord* с требованием создания отдельного политического образования «Паданья»¹. Особенно выделяется своей активностью среди северных регионов Венето, где звучат требования предоставить ему особый статус по примеру соседних Фриули-Венеция Джулия

¹ В 2010-е годы произошла трансформация Лиги Севера в общенациональную партию (что отразилось и в смене названия, теперь она просто «Лига»). Тем не менее в ряде регионов, прежде всего в тех, где она изначально возникла (Венето, Ломбардия, Пьемонт, Лигурия, Эмилия-Романья и Тоскана), сохраняются региональные «Лиги», выступающие с автономистских, а порой и сепаратистских позиций.

и Трентино-Альто Адидже, признать венецианцев этническим меньшинством и т.п. С другой стороны, на «отстающем» Юге Италии также достаточно серьезные регионалистские (автономистские) настроения. В политическом пространстве здесь действует много небольших политических партий, но вследствие общей «пассивности» Юга (по сравнению с Севером) серьезных успехов эти партии не имеют.

Кроме того, ДСО обнаруживаются во всех регионах с особым статусом. В Южном Тироле, где большинство населения – немецко-говорящие. Их партии, прежде всего, *South Tyrolean People's Party*, постоянно находятся у власти, но занимают вполне умеренную позицию, тогда как сепаратистских требований придерживаются лишь маргинальные политические группировки. Примерно такая же ситуация в небольшом франкоязычном регионе Валле д'Аоста, но там ДСО очень сильно фрагментировано. Средние по силе этнорегионалистские партии обнаруживаются в двух островных регионах с особым статусом. На Сардинии это *Sardinian Action Party*, одна из старейших этнорегионалистских партий Европы, на Сицилии – *Movement for Autonomy*. Во Фриули-Венеция Джулия «чисто этнические» партии (фриульского, а также проживающего здесь словенского меньшинства) довольно слабы, но значительной поддержкой пользуется автономистская Лига Фриули-Венеция Джулия.

Несмотря на столь пеструю картину и утвердившиеся практики «индивидуализированного» взаимодействия по линии центр-регионы, в Италии, как и в Испании, начиная как минимум с 1990-х годов, правительство стремится проводить универсальную политику в отношении ДСО, предпринимая попытки через дальнейшую децентрализацию сократить степень институциональной асимметрии между регионами. С этой целью в 2000-е годы была проведена серия конституционных реформ. В частности, в Конституции появилась норма о «дифференцированной автономии»: независимо от своего статуса, каждый регион может запросить у государства дополнительные полномочия. Правда, дискуссии о дифференцированной автономии растянулись на десятилетия, и принятие соответствующего Закона ожидается только в 2024 г. Тенденция к универсальной политике проявляется и в отношении языков меньшинств. Хотя Италия отказалась подписывать евро-

пейскую Хартию, в 1999 г. был принят Закон «О защите языковых исторических меньшинств», который официально признал и обязался защищать язык и культуру 12 меньшинств, т.е. все основные традиционные меньшинства Италии в этом списке присутствуют. Тем не менее попытки Рима реформировать региональную структуру на универсальных принципах ограничены, во-первых, конституционным статусом пяти особых регионов, а во-вторых, центр всегда получает от регионов разные ответы на свои усилия, что заставляет его идти на двусторонние переговоры [Сулимов, 2023].

Группа 3. Преимущественно вынужденная и специфическая политика

Самые яркие и хорошо известные случаи политики этого типа – Великобритания и Франция. Деволюция в Великобритании была призвана усмирить сепессионистские движения в Шотландии и Северной Ирландии, и по этой причине ее можно интерпретировать как преимущественно «вынужденную» политику. Деволюция действительно позволила прекратить вооруженный конфликт в Северной Ирландии, где в 1998 г. было заключено знаменитое Соглашение Страстной Пятницы, а в соответствии с Актом 1998 г. были созданы региональный парламент и кабинет министров с достаточно широким спектром полномочий. Правда, конфликт в Северной Ирландии неоднократно возобновлялся, но правительство проводило новые институциональные реформы, которые можно охарактеризовать как «тонкую настройку» североирландской региональной системы [Грабевник, 2024].

Вместе с тем деволюционные процессы в отношении разных регионов отнюдь не были унифицированными. По Акту о Шотландии 1998 г. был создан региональный парламент с законодательными полномочиями во всех областях, находящихся за пределами исключительной компетенции Соединенного Королевства. Правда, ослабить сепессионистские настроения в регионе не удалось. Придя к власти, *Scottish National Party* инициировала проведение в 2014 г. референдума о независимости, на котором около 45% высказались за выход из Великобритании, и британские власти снова были вынуждены пойти на уступки. В 2016 г. был принят новый Акт, по которому полномочия региона еще больше расширились. В Уэльсе, где ДСО существенно слабее, чем в Шот-

ландии и Северной Ирландии, деволюция (Акт 1998 г.) ограничилась созданием региональной ассамблеи с преимущественно административными полномочиями.

Во Франции несмотря на то, что она долгое время следовала якобинской концепции единой французской нации и унитарного государства, сохранилась идентичность многочисленных групп, говорящих на различных диалектах французского (пикардийцы, бургундцы, нормандцы и т.д.), правда заметной политизации среди них не наблюдается. В стране, однако, есть несколько этнических меньшинств, имеющих политические претензии и организации: окситанцы, савойцы, эльзасцы. Более значимое ДСО обнаруживается в Бретани, где *Breton Democratic Union* регулярно получает места в региональном парламенте. В отличие от большинства других меньшинств, бретонцы имеют «свой» регион, однако еще в 1941 г. департамент Атлантическая Луара с городом Нант, исторической столицей Бретани, был отделен от нее, и с тех пор ключевое требование бретонцев – «реюнификация».

Исключительное место в ДСО Франции занимает Корсика, где долгие годы продолжалось вооруженное движение за независимость. Правительство было вынуждено пойти на уступки, предоставив Корсике особый статус, и это вызвало раскол в корсиканском ДСО, одна часть (*Party of the Corsican Nation, Femu a Corsica*) согласилась с автономией, другая (*Corsica Libera*) продолжает требовать независимости. В 2015 г. корсиканские националисты добились исторического успеха, победив на выборах Ассамблеи, и с тех пор правительство острова возглавляет лидер автономистов Жиль Симеони. Он добился новых уступок центра, и в 2018 г. Корсика получила статус «территориального коллектива», которым обладают только некоторые заморские территории (дает право принимать собственные законы в определенных областях). Во Франции, однако, есть еще более высокий статус *sui generis collectivity* (у Новой Каледонии), так что корсиканское правительство продолжает требовать большего, и в сентябре 2023 г. Президент Макрон, посещая Корсику, пообещал подготовить новый закон об автономии острова.

Следует заметить, что, как и в Италии, Испании и Великобритании, наиболее значимые политические реформы последних десятилетий во Франции – децентрализация, однако принципиаль-

ная разница в том, что во Франции децентрализация почти не связана с политикой в отношении этнических меньшинств, так что за исключением Корсики политика Франции в отношении меньшинств в основном ограничивается языковым вопросом. Признание языков меньшинств для Франции – чувствительная тема в силу того, что это противоречит концепции «единой нации». Однако постепенно французское правительство меняло свои подходы, может быть, не столько под воздействием ДСО, сколько под влиянием общеевропейских трендов. В 1999 г. Франция подписала Хартию, хотя и не ратифицировала ее, а в 2021 г. парламент Франции принял закон, направленный на защиту и продвижение региональных языков.

Кроме Великобритании и Франции, к этой категории стран можно отнести Грецию, которая проводит наиболее жесткую среди всех стран Западной Европы политику в отношении меньшинств. Частично это вызвано тем, что ДСО этнических меньшинств в Греции довольно слабы, политическую активность исследователи обнаруживают только у македонцев и мусульман, под которыми понимаются турки и помаки (мусульмане-славяне). Македонский язык в Греции официально не признан, но под давлением международного правозащитного сообщества власти в 1990-е годы были вынуждены зарегистрировать и допустить к выборам македонскую политическую партию *Rainbow*, впрочем, каких-то успехов она не снискала. В отношении мусульман, которые сконцентрированы в Западной Фракии, Греция вынуждена следовать международному Лозаннскому договору 1923 г., который гарантировал «мусульманскому меньшинству» право на религиозную свободу и образование. Примечательно, что Греция признает именно «мусульманское» меньшинство, но не турецкое, и даже само прилагательное «турецкий» в названиях общественных организаций запрещено.

Особые случаи: Швейцария и Бельгия

Среди рассматриваемых стран есть два случая, специфика которых вызвана отсутствием одной «нациеобразующей группы», и это влечет особую ситуацию в области политики в отношении этнических меньшинств. В полилингвальной Швейцарии в 17 кантонах преобладает немецко-говорящее население, в четырех –

франкоязычное, один кантон итальянский, а четыре – полилингвальные. Таким образом, все три основные группы – немецко-, франко- и италоговорящие швейцарцы – являются нациеобразующими в соответствующих кантонах. Политизация этнического меньшинства в этих условиях вероятна лишь в полилингвальных кантонах, однако в реальности это наблюдается только в кантоне Берн, где в целом преобладают немецкоязычные, но в северо-западной части (Юра) – франкофоны. На этой почве еще в 1940-е годы возникло достаточно интенсивное ДСО за отделение Юры от Берна, и в результате длительной борьбы в 1979 г. новый кантон Юра был создан. Однако в него вошла только северная часть региона, а в южной части (так называемая Бернская Юра) движение за присоединение к Юре продолжается, и в 2021 г. после нескольких референдумов было принято решение о переходе одной из общин Бернской Юры в кантон Юра, правда его реализация завершится только в 2026 г. [Бедерсон, Шевцова, 2021].

В Бельгии, как и в Швейцарии, в настоящее время невозможно выделить одну нациеобразующую этническую группу, поскольку фламандцы и валлоны занимают равное положение в государстве. Однако так было не всегда: в отличие от Швейцарии, Бельгия долгое время была унитарным государством, в котором политически доминировали валлоны. Фламандцы были на положении этнического меньшинства, и в их среде возникло достаточно сильное ДСО, а валлонский регионализм в этом смысле можно считать «реактивным». В результате сложилась ситуация, когда обе этнические группы оказались заинтересованы в коренных реформах государственного устройства. Уже в 1970 г. были созданы три сообщества (французское, фламандское и немецкоговорящее) с представительными органами, имеющими полномочия в сфере языка и культуры, а в 1980-е годы – три региона (Валлония, Фландрия и Брюссель) с широкими полномочиями, что собственно и превратило Бельгию в федерацию. Валлонское ДСО, «защитив» себя этими реформами от угрозы господства фламандцев, пошло на спад, тогда как фламандское раскололось, из него выделилось радикальное крыло – партия *Vlaams Belang*, выступающая за независимость Фландрии. Сохраняется и ДСО немецкоговорящего меньшинства. Небольшое по численности и сконцентрированное в западных областях Валлонии, оно получило лишь культурную ав-

тономию (через органы своего Сообщества), но в остальных вопросах находится под властью региональных властей Валлонии.

* * *

Схема из четырех разновидностей, использованная для сравнительного обзора политики стран Западной Европы в отношении этнических меньшинств, разумеется, далеко не совершенна, поскольку в рамках одного и того же государства политика меняется как по причине смены правящих партий, у которых зачастую разные взгляды на политику в отношении этнических меньшинств, так и вследствие неких экстраординарных событий, которые могут оказывать критическое воздействие на политические процессы, как, например, референдумы о независимости в Шотландии и Каталонии. Тем не менее эта схема позволяет увидеть некие общие тенденции.

Политика подавления ДСО в настоящее время используется лишь в исключительных ситуациях (Каталония). Чаще обнаруживаются случаи, когда государства просто не реагируют на ДСО. Однако наиболее типичный вариант политики – институциональные реформы, направленные на уступки этническим меньшинствам. При этом подавляющее большинство стран (девять случаев из 12) проводят в отношении этнических меньшинств «преимущественно лояльную политику», что вполне ожидаемо и соответствует общеевропейским трендам. В то же время с точки зрения «адресата» практически все страны предпочитают «преимущественно специфическую политику», только в Италии и Испании, да и то с оговорками, прослеживается противоположная тенденция. В результате больше всего случаев (семь) оказалось в категории «преимущественно лояльная и специфическая политика», тогда как в категории «преимущественно вынужденная и универсальная политика» нет ни одной страны.

Исследование политики стран Западной Европы в отношении «традиционных» этнических меньшинств представляется актуальным и с точки зрения перспектив интеграции в европейский социум мигрантских сообществ. Адаптируясь к жизни в Европе, они интегрируются и в политический процесс, однако, как правило, не «растворяются» в теле европейской политики, а сохраняют свою самобытность и по мере адаптации начинают выдвигают специфические политические требования, а порой и создавать

свои политические партии. Успехи турецкой Денк на выборах в Нидерландах в этом плане весьма показательны. Интеграция инкультурных сообществ, таким образом, имеет отнюдь неоднозначные результаты и может сопровождаться усилением этнополитической гетерогенности.

Литература / References

Бедерсон В.Д., Шевцова И.К. (2021). Регионалистские движения в современной Швейцарии: примеры Тичино и Бернской Юры // Современная Европа. – № 3. – С. 50–60. [Bederson V.D., Shevtsova I.K. (2021). Regionalist movements in contemporary Switzerland: Ticino and Bernese Jura cases *[Regionalisticheskie dvizheniya v sovremennoj Shvejtsarii: primery Tichino i Bernskoj Yury]* // Contemporary Europe. – № 3. – P. 50–60]. (In Russian). DOI: 10.15211/soveurope320215060

Борисова Н.В., Панов П.В. (2022). Регионализм и многоуровневая политика по языковому вопросу в странах Европы // Ars Administrandi (Искусство управления). – Т. 14, № 1. – С. 150–173. [Borisova N.V., Panov P.V. (2022). Regionalism and multi-level governance on language policy in European countries *[Regionalizm i mnogourovnevaya politika po yazykovomu voprosu v stranah Evropy]* // Ars Administrandi. – Vol. 14, № 1. – P. 150–173]. (In Russian). DOI: 10.17072/2218–9173–2022–1-150–173

Грабевник М.В. (2024). Политико-территориальная целостность Соединенного Королевства: институциональные инновации и подражательный изоморфизм // Вестник Пермского университета. Политология. – Т. 18, № 1. – С. 29–40 [Grabevnik M. (2024). Political-territorial integrity of the United Kingdom: institutional innovations and mimetic isomorphism *[Politiko-territorial'naya celostnost' Soedinennogo Korolevstva: institucional'nye innovacii i podrazhatel'nyj izomorfizm]* // Bulletin of Perm University. Political science. – Vol. 18, № 1. – P. 29–40]. (In Russian). DOI: 10.17072/2218–1067–2024–1-29–40

Осколков П.В. (2021). Очерки по этнополитологии. – Москва : Издательство «Аспект Пресс». – 176 с. [Oskolkov P. (2021). Essays on ethno-political science *[Ocherki po etnopolitologii]*. – Moscow : «Aspect Press». – 176 p.]. (In Russian).

Сулимов К.А. (2023). Дивергенция против конвергенции: итальянская региональная система с точки зрения институционального изоморфизма // Политические институты в современном мире: коллапс или перезагрузка? Сборник материалов по итогам Всероссийской научной конференции, 12–13 октября 2023 г. / под ред. О.В. Поповой. – Санкт-Петербург : Скифия-принт. С. 319–321. [Sulimov K.A. (2023). Divergence versus convergence: the Italian regional system from the perspective of institutional isomorphism *[Divergenciya protiv konvergencii: ital'yanskaya regional'naya sistema s tochki zreniya institucional'nogo izomorfizma]* // Political institutions in the modern world: collapse or reboot? Collection of materials on the results of the All-Russian Conference, October 12–13, 2023 / ed. O.V. Popova. – Sankt Petersburg : Skifia-Print. P. 319–321.]. (In Russian).

Daly S. (2014). State strategies in multi-ethnic territories: explaining variation in the former Soviet Union and Eastern Bloc // British j. of political science. – Vol. 44, Issue 2. – P. 381–408. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123412000701>

O'Leary B. (2001). An iron law of nationalism and federation? A (neo-Diceyan) theory of the necessity of a federal Staatsvolk, and of consociational rescue // Nations and nationalism. – Vol. 7, Issue 3. – P. 273–296. DOI:10.1111/1469–8219.00017

The politics of ethnic conflict regulation: case studies of protracted ethnic conflicts. (1993) / McGarry J., O'Leary B. (eds.). – London: Routledge. – 336 p.

Tilly Ch. (1975). Reflections on the history of European state-making // The formation of national states in Western Europe / ed. by Tilly Ch. – Princeton : Princeton University Press. – P. 3–83.

Weber M. (1978). Economy and society: an outline of interpretive sociology. – Berkeley : University of California Press.–1469 p.

DOI: 10.31249/ape/2024.03.15

© Panov P.V.¹

***Ethnic heterogeneity, minorities'
self-determination movements,
and institutional reforms: Western European
experience' review***²

Abstract. *Despite nation-building efforts, Western European countries remain ethnically heterogeneous. At the same time, the presence of ethnic minorities in itself is not a political problem as long as ethnic identity does not become politicized. As a rule, this is expressed in the creation of ethnic political parties and the emergence of self-determination movements, which often cases ethnopolitical conflicts. The article makes an attempt to highlight how Western European states react to the ethnopolitical mobilization that has intensified in the last 20–30 years. The policies towards self-determination movements are examined from the perspective of a combination of two dimensions of*

¹ **Panov Petr Viacheslavovich** – ScD in Political Sciences, Chief Researcher, Perm Federal Research Center, Ural Branch, RAS; panov.petr@gmail.com ORCID ID 0000–0002–0759–7618

² The research was supported by a grant from the Russian Science Foundation No. 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (project «Why do ineffective institutions borrow? Managing political-territorial heterogeneity and ensuring the territorial integrity of the state») at the Perm Federal Research Center, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.

institutional reforms: the intentions of the authorities («loyal versus forced policy») and the addressee of the reforms («specific versus universal policy»). A comparative review shows that the policy of suppressing self-determination movements is currently used only in exceptional situations (Catalonia). In rare cases, Western European states have resorted to restrictions regarding ethnic minorities (suspension of devolution in Northern Ireland). More frequently, states ignore the demands of minorities. However, the most typical policy is institutional reforms aimed at making concessions to ethnic minorities. The overwhelming majority of countries pursue a «predominantly loyal policy» towards ethnic minorities, which is quite consistent with European trends. At the same time, from the view of the «addressee», almost all countries prefer a «predominantly specific policy», only in Italy and Spain, and even then with reservations, the opposite trend can be traced. As a result, most countries fit into the «predominantly loyal and specific policy» category, while there are no countries in the «predominantly forced and universal policy» category.

Keywords: *ethnicity, minorities, self-determination movements, reforms, Western Europe.*

Статья поступила в редакцию (Received) 13.02.2024
Доработана после рецензирования (Revised) 02.04.2024
Принята к публикации (Accepted) 17.04.2024