

DOI: 10.17976/jpps/2020.01.09

## ПОЛИТИКА ИНТЕРКУЛЬТУРАЛИЗМА И ВОЗМОЖНОСТИ ЕЕ ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ

Э.А. Паин, С.Ю. Федюнин

ПАИН Эмиль Абрамович, доктор политических наук, профессор-исследователь, Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, Москва, email: epain@hse.ru; ФЕДЮНИН Сергей Юрьевич, докторант Центра европейских и евразийских исследований, Национальный институт восточных языков и цивилизаций, Париж (Франция), email: sergei.fedunin@inalco.fr

Паин Э.А., Федюнин С.Ю. Политика интеркультурализма и возможности ее применения в России. — Полис. Политические исследования. 2020. № 1. С. 114–134. <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.01.09>

Исследование выполнено при поддержке гранта Российского научного фонда, проект № 15-18-00064.

*Статья поступила в редакцию: 16.06.2019. Принята к публикации: 21.10.2019*

**Аннотация.** Политика мультикультурализма, получившая в последней трети XX в. широкое признание как в академических, так и в политических кругах, ныне переживает кризис, требует переосмысления или замены на другую модель, способную соединить достоинства мультикультурализма в поддержании культурного разнообразия с необходимостью общественной консолидации. В статье рассматриваются преимущества пока мало известной модели управления разнообразием, получившей наименование “интеркультурализм”. Дается характеристика практики реализации концепции интеркультурализма на примере канадской провинции Квебек и программы Совета Европы “Межкультурные города” (Council of Europe’s Intercultural Cities Program). В фокусе внимания настоящей статьи — анализ возможностей применения данной модели управления в сфере урегулирования этнополитических отношений в современной России. Обосновывается необходимость обновления концепции “национальной политики” за счет включения элементов концепции интеркультурализма в ее методологию. В статье анализируются российские ограничения на использование модели интеркультурализма в практике регулирования межкультурных отношений, но одновременно указывается на сближение этнополитических тенденций, проявляющихся в России и других странах глобального Севера. Настоящая статья опирается на результаты исследовательского проекта “Новые подходы и методы регулирования этнополитических отношений на территории крупнейших городских агломераций России”, и в частности на материалы социологических исследований, проведенных в трех городах-миллионниках РФ (Пермь, Ростов-на-Дону и Уфа). Для каждого из трех кейсов предлагается анализ особенностей существующих механизмов взаимного приспособления этнически различных групп городского населения.

**Ключевые слова:** мультикультурализм, интеркультурализм, национальная политика, управление культурным разнообразием, практики аккомодации, межкультурные города.

### ОТ КРИТИКИ МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛИЗМА К ПРОВОЗГЛАШЕНИЮ ИНТЕРКУЛЬТУРАЛИЗМА

Исследователи процессов глобализации часто обращают внимание на интересный факт, можно даже сказать, парадокс. С одной стороны, наблюдается определенная универсализация (и следом стандартизация) культур разных народов и стран, а с другой — нарастает культурная дифференциация и даже дезинтеграция, определяемые в социальной науке как “рост культурного разнообразия”. В данном случае речь идет о многомерном процессе, который

может проявляться в самых разных формах: рост интереса к партикулярным идентичностям, включая этнические [Amselle 2011; Comaroff, Comaroff 2009]; диверсификация транснациональных миграционных потоков, описываемых в терминах “сверхразнообразия” (*super-diversity*) [Meissner, Vertovec 2015]; подъем движений, выдвигающих требования признания идентичности “автохтонных” или иммигрантских групп [Taylor 1994; Wieviorka 2008].

Все эти процессы, интенсивность которых существенно возросла в конце XX и начале XXI вв., поставили вопрос о поиске новых концептов, социальных моделей и административных механизмов, направленных на управление культурным разнообразием (далее – УКР). Наиболее заметным ответом на эти вызовы стала концепция мультикультурализма, получившая широкое распространение как в мировой интеллектуальной (в том числе академической) среде, так и – в той или иной форме – в политической практике отдельных государств, по крайней мере – либеральных демократий Запада [Kymlicka 2012]. Однако сегодня эта концепция переживает кризис, связанный с переосмыслением ее оснований.

Мультикультурализм – одно из тех широко используемых понятий, которые едва ли поддаются однозначному определению. Скорее, речь идет о многозначном термине или “зонтичной” концепции, предлагающей множество интерпретаций как самого факта культурного разнообразия в постколониальную эпоху, так и способов его восприятия и публичного обращения с ним. Уже в своих наиболее ранних версиях (в Австралии и Канаде 1970-х годов) мультикультурализм понимался как политика аккомодации или интеграции культурных меньшинств, будь то иммигранты или национальные меньшинства<sup>1</sup>. Хотя мультикультурализм был провозглашен официальной концепцией лишь в нескольких западных странах<sup>2</sup>, многие его положения, связанные с защитой меньшинств, вошли в международные хартии и широко использовались в большинстве стран Запада. Однако к концу 1990-х годов в ряде этих стран стала нарастать критика политики мультикультурализма.

К этому времени мультикультурализм стал ассоциироваться не только с переосмыслением места культурных различий в условиях плюрализации и эмансипации меньшинств современного общества, но и с трудностями интеграции мигрантов. Первоначально критика исходила от консервативных сил, стоящих на позициях прежде доминировавшей концепции ассимиляции и на этом основании отвергающих какую-либо поддержку культурных меньшинств со стороны государства. Постепенно эта критика становилась все более глубокой и разнообразной и уже не ограничивалась только правыми, консервативными силами. После атак 11 сентября 2001 г. в США и череды террористических актов в крупнейших городах Европы произошел разворот общественно-политических дискуссий в сторону обсуждения мер, нацеленных на “укрепление национального единства”. В 2000-е годы европейские правительства одно за другим стали вводить дополнительные программы по интеграции мигрантов: обязательные тесты на знание государственного языка, экзамены на проверку знаний по истории и культуре принимающей страны, ужесточение критериев миграционной политики и др.

<sup>1</sup> В Канаде мультикультурализм был нацелен также на разрешение “квебекского вопроса” на фоне резкого роста сепаратистских настроений в Квебеке в 1960-е годы.

<sup>2</sup> Канада, Австралия, Швеция и Нидерланды.

[Interculturalism... 2011]. В этом контексте “мультикультурализм” стал многими восприниматься как фактор дезинтеграции общества; иначе говоря, как “ситуация, при которой этнические, религиозные и культурные меньшинства существуют или мыслятся как по преимуществу обособленные сообщества, а государственная политика поощряет эту обособленность” [ibid.: 2].

Безотносительно политической и идеологической критики мультикультурализма стоит признать, что основной фокус данной концепции направлен именно на меньшинства при недостаточном внимании к месту этнического и культурного большинства в вопросах идентичности (*identity politics*) и публичного употребления культурных различий<sup>3</sup>. Это отчасти объясняет то, почему именно “мультикультурализм” (преимущественно по отношению к иммигрантам, но в некоторых случаях и в отношении национальных меньшинств) стал одним из главных объектов для нападков со стороны набирающих в последние десятилетия поддержку национал-популистских движений, выступающих от имени этого большинства [Taguieff 2015]. Популисты уличают элитарную мораль в лицемерии, показывая, что представители высших слоев общества твердят о достоинствах притока мигрантов и мультикультурализма, но сами в своей повседневной жизни не желают опробовать это “благо”. Элита не конкурирует с мигрантами на рынке труда, она не встречается с мигрантами в своих привилегированных зонах обитания, разве что как с прислугой. Элита может расхваливать достоинства “открытого общества”, но зачастую только на словах. В реальности же элитарные слои общества закрыты для значительной части мигрантов, которые на протяжении нескольких поколений оседают на низших ступенях социально-имущественной лестницы [Guilluy 2016].

Нараставшее неприятие “мультикультурализма” в начале нынешнего столетия способствовало поиску альтернативных концепций, которые могли бы прийти ему на смену. В последние годы оформилось интеллектуальное направление, выступающее с новой концепцией УКР, получившей название “интеркультурализм”. Многие сторонники этой модели сознательно противопоставляют ее мультикультурализму [Zapata-Barrero 2017]. Тем не менее обе модели имеют ряд фундаментальных сходств.

Прежде всего, как и мультикультурализм, интеркультурализм не поддается однозначному определению и представляет собой “зонтичную” концепцию. Во-вторых, обе концепции позитивно оценивают культурное разнообразие и основаны на признании культурных различий в публичном пространстве. Более того, постулируется, что такие различия должны систематически учитываться в вопросах, связанных с перераспределением властных, экономических и символических ресурсов в полиэтничном и мультикультурном обществе. В-третьих, обе концепции задумывались как модели интеграции иммигрантов и национальных меньшинств. Все это побуждает ряд последовательных сторонников мультикультурализма утверждать, что модель интеркультурализма является не более чем его ответвлением или дополнением к нему, поскольку мультикультурализм уже содержит в себе все основные принципы новой концепции [Meer, Modood 2012]. Несмотря на “родовые” сходства между моделями мульти- и интеркультурализма, по свойственному им восприятию культурного разнообразия они все же различаются.

<sup>3</sup> Данное обстоятельство сегодня признается некоторыми видными теоретиками мультикультурализма. См. [Modood 2014: 307].

## Встречные интеграционные процессы

Если для мультикультурализма центральным является вопрос поддержки властями культурного разнообразия в публичном пространстве, то в центре внимания интеркультурализма – идея и практика межкультурного диалога и взаимодействия. Иными словами, базовая посылка интеркультурализма заключается скорее в поиске контактов и объединяющих элементов между культурными сообществами, нежели в защите или поощрении их обособленности. Сами идентичности (этнические, конфессиональные и культурные, но также лингвистические, политические и гражданские) рассматриваются как многоуровневые, многоаспектные и подверженные изменениям в результате постоянных контактов [Федюнин 2013].

Концепция интеркультурализма основана на отказе от односторонней политики поддержки меньшинств, находящихся в ущемленном положении. Скорее, речь идет об интеграции (освоение языка, вовлечение в профессиональную деятельность, участие в жизни локальных сообществ и ассоциаций и др.) как совокупности взаимных процессов, в которые вовлекаются и меньшинства, и представители большинства; и принимающее население, и иммигранты. Такие процессы, как правило, протекают на уровне локальных сообществ (и прежде всего городских), но непосредственно затрагивают и вопросы национальной (гражданской) идентичности<sup>4</sup>. Наряду с “политикой признания” миноритарных культур и борьбой с их дискриминацией, интеркультурализм может рассматривать культуру большинства в качестве основного вектора интеграции [Bouchard 2011]. Вместе с тем участие представителей меньшинств в культурной, экономической и политической жизни городских (и других локальных) сообществ и нации в целом является ключевым фактором их интеграции в общественную жизнь.

117

### “Третий путь” – между ассимиляцией и сегрегацией

Хотя позитивные определения интеркультурализма разнятся, большинство авторов рассматривают данную модель как своеобразный “третий путь” между ассимиляцией культурных меньшинств (т.е. их “растворением” в культуре большинства) и сегрегационным “мультикультурализмом” или, точнее, коммунитаризмом (если понимать последний как акцентирование культурных различий и – как следствие – поощрение изоляции меньшинств). Так, канадские авторы Ч. Тейлор и Ж. Бушар определяют интеркультурализм как “политику или модель, поощряющую гармоничные отношения между культурами на основе интенсивных обменов”; при этом данная модель предполагает “интеграционный процесс, который, не будучи нацелен на устранение различий, стимулирует развитие общей идентичности” или общей культуры (*common culture*) [Bouchard, Taylor 2008: 286]. Такое же место интеркультурализму отводит коллектив европейских авторов под руководством М. Эмерсона. По их мнению, интеркультурализм “поддерживает этнические, религиозные и культурные меньшинства”, помогая им преодолеть “неблагоприятные ситуации” мерами общественной и государственной поддержки. Но одновременно с этим данная модель нацелена на обеспечение

<sup>4</sup> Один из справедливых упреков, адресуемых отдельным концепциям интеркультурализма, состоит в том, что они зачастую игнорируют вопросы мультикультурного гражданства и инклюзивной национальной идентичности в пользу разработки интеграционной политики на уровне городов и иных локальных сообществ. См. [Kumlicka 2016].

“приверженности [меньшинств] ценностям, истории и традициям принимающего общества” и на предотвращение “чрезмерной обособленности и сегрегации” сообществ [Interculturalism... 2011: 2-3]. В практическом измерении интеркультурализм может локализоваться между полюсами “мультикультурализм” и “ассимиляция” на условных шкалах политики по вопросам гражданства, образования, проживания, занятости и др. [ibid.: 4-7].

Таким образом, концепция интеркультурализма представляет собой идейную рамку или набор принципов, нацеленных на институционализацию межкультурных отношений в современном обществе. Она также может выступать в качестве методологического основания политики по управлению культурным разнообразием в демократическом обществе<sup>5</sup>. Разумеется, конкретные формы этой модели в значительной мере зависят от национальной специфики отдельных стран [см. например, Цапенко 2018: 102-112].

### ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОЛИТИКИ ИНТЕРКУЛЬТУРАЛИЗМА

Пожалуй, наиболее последовательное воплощение модель интеркультурализма получила в канадском Квебеке, а также в рамках совместной программы Совета Европы и Еврокомиссии “Межкультурные города” (*Intercultural cities*)<sup>6</sup>.

Официально провозглашенная в качестве общеканадской модели УКР, концепция государственного мультикультурализма была подвергнута критике со стороны большинства политических сил в Квебеке. Главная причина этого состояла в том, что политика мультикультурализма, несмотря на придание французскому языку статуса официального наряду с английским, не признавала квебекцев отдельной нацией в составе государства Канада и уравнивала франко-канадцев этого региона с иными этнокультурными меньшинствами страны [Bouchard 2011: 462]. В качестве альтернативы мультикультурализму здесь была предложена концепция квебекского интеркультурализма. До 2000-х годов продвижение этой концепции оставалось делом относительно узкого круга специалистов (исследователей, интеллектуалов, общественных деятелей), но в начале нынешнего века понятие “интеркультурализм” стало предметом широкого обсуждения в квебекской политике и СМИ. Немалую роль в популяризации концепции интеркультурализма в Квебеке сыграло создание при правительстве этой провинции Консультационной комиссии по разработке практик адаптации в связи с культурными различиями. Эта Комиссия, созданная в феврале 2007 г. по решению премьер-министра Квебека Жана Шаре, получила неофициальное название Комиссии Бушара-Тейлора по имени возглавивших ее социолога Ж. Бушара и политического философа Ч. Тейлора.

### Практика публичных слушаний и обсуждений

Квебекский опыт дает интересный пример использования практики публичных слушаний с привлечением экспертов, общественности и всех

<sup>5</sup> См.: Белая книга Совета Европы по межкультурному диалогу. Страсбург: Совет Европы. 2008. — Программный Офис Совета Европы в Москве. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f5bf2> (accessed 28.11.2019).

<sup>6</sup> The Intercultural Cities Program (ICC). — Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/home> (accessed 28.11.2019).



желающих принять в них участие. В рамках своей работы Комиссия Бушара-Тейлора провела десятки публичных слушаний в 17 городах Квебека по вопросам межкультурных отношений, включая самый большой город региона – Монреаль, в котором проживают свыше 80% иммигрантов всего Квебека. В мае 2008 г. Комиссия представила правительству и общественности Квебека финальный доклад, конкретизирующий содержание модели квебекского интеркультурализма (в понимании его авторов) и содержащий ряд практических рекомендаций [Bouchard, Taylor 2008].

### **Практики аккомодации и взаимных уступок**

В Квебеке широкое распространение получили практики культурной аккомодации, или “приемлемых уступок” (*reasonable accommodations*), которые и следует рассматривать как один из ключевых механизмов реализации модели интеркультурализма на практике. Примерами здесь могут служить такие спорные вопросы, как уместность религиозных символов при исполнении служебных (рабочих) функций, освобождение от работы в дни религиозных праздников с последующим восполнением рабочих часов, предоставление места для произнесения молитв или альтернативного меню в столовых и т.д. Все эти практики могут применяться как на частных предприятиях, так и в государственных учреждениях на основе диалога сторон и без непосредственного вмешательства органов законной власти.

Обращение к таким практикам подразумевает соблюдение ряда условий со стороны лиц, охваченных ими. Так, помимо уважения к конституционным принципам либеральной демократии (неприкосновенность прав личности и институтов народного самоуправления), Бушар и Тейлор выделяют три принципа, не подлежащих пересмотру в рамках общественной дискуссии о культурной аккомодации. Это статус французского языка как официального языка Квебека и языка публичного общения, секулярный характер государственных институтов и гендерное равенство. Помимо этого, практики аккомодации не могут противоречить целям того или иного учреждения (например, задачам воспитания и образования в школах и университетах или оказания медицинских услуг в больницах и клиниках). Наконец, практики аккомодации не могут ущемлять права других лиц. В остальном участники диалога должны исходить из принципов справедливости и равенства в правах. В рамках таким образом очерченного консенсуса возможен и желателен поиск правил и практик, связанных с публичным использованием культурных различий.

Поиск взаимных уступок на основе открытого диалога и равного вовлечения заинтересованных сторон имеет целый ряд преимуществ. Прежде всего, этот механизм позволяет одновременно предотвратить дискриминационные практики в отношении меньшинств<sup>7</sup> и улучшить восприятие этих меньшинств представителями этнокультурного большинства. Кроме того, низовые практики аккомодации позволяют лучше учесть конкретные обстоятельства и специфику ситуации и, как правило, способствуют росту доверия между сторонами. Наконец, помимо собственно нахождения приемлемых компромиссов,

<sup>7</sup> Дискриминация в данном контексте носит, как правило, косвенный характер, т.е. связана с институциональными правилами или нормами, отражающими привычки и традиции доминирующей культуры.

практики аккомодации имеют и профилактический характер, состоящий в адаптации общества к изменению своего этнокультурного состава при помощи активации механизмов гражданского участия.

### **Комплекс локальных практик “межкультурных городов”**

Наиболее часто концепция интеркультурализма используется применительно к политическим практикам в крупных городах и агломерациях. Об этом в частности свидетельствует расширяющееся число городов – участников программы “Межкультурные города”, отметившей свое десятилетие в 2018 г.<sup>8</sup>. Каждый из городов – участников программы берет на себя обязательства способствовать межкультурному диалогу в конкретных городских условиях посредством создания и поддержания публичных пространств и стимулирования ежедневных контактов представителей различных культур. Для этого городским субъектам предлагается взглянуть на различные аспекты городской жизни через “межкультурную призму”.

Спрос на применение интеркультурных практик именно в городской среде неслучаен и объясняется рядом структурных факторов, среди которых можно выделить следующие. Во-первых, городское сообщество по определению является многослойным и плюралистичным, и в этом смысле может рассматриваться как “сообщество сообществ” [Вендина, Паин 2018]. Именно здесь протекают ключевые процессы социального взаимодействия между носителями разных локальных, национальных, культурных, стилевых и иных идентификаций. Во-вторых, города выступают основными “магнитами” притяжения мигрантов из других регионов или стран. Поэтому адаптация новых жителей к условиям жизни в принимающих их устоявшихся локальных сообществах происходит по преимуществу в городах. Эти сообщества, в свою очередь, оказываются стороной процесса двусторонней интеграции, но также и актором, осуществляющим социальный контроль. В-третьих, городская идентичность (как и идентичность национальная) включает в себя в качестве ключевого компонента принадлежности, вовлеченности в широкое сообщество, во многом построенное на имперсональных связях. Однако для того, чтобы такая идентичность стала более значимой или “сильной”, необходимо вовлечение членов этих сообществ в конкретные коллективные связи, отношения или проекты, основанные на интерперсональном взаимодействии.

Интеркультурализм как раз ориентируется на такое сочетание “духа” межкультурных взаимодействий с непосредственным вовлечением в низовые инициативы. Что же можно отнести к интеркультурным городским практикам? Во всем разнообразии практик, опробованных в городах – участниках программы “Межкультурные города”, можно выделить те, что успешно поддаются репликации в различных контекстах (и потому могут считаться универсальными). К ним относятся следующие практики:

<sup>8</sup> Программа “Межкультурные города”, созданная в качестве совместной инициативы Европейской комиссии и Совета Европы в 2008 г., с тех пор получила довольно широкое распространение. Сегодня участниками данного проекта являются свыше 120 городов мира, главным образом в странах Евросоюза и Европейского экономического пространства, но также и за их пределами (в сеть “межкультурных городов” входят отдельные города Австралии, Израиля, Канады, Марокко, Мексики, США, Турции, Украины и Японии, а также российский Ижевск). См. подробнее [Щапенко 2018: 112-121].

– взаимодействие местных властей со СМИ и организациями гражданского общества в целях формирования позитивного образа культурного разнообразия, борьбы с расизмом и негативными стереотипами, организации мероприятий по межкультурному диалогу, а также обеспечения правовой и социальной поддержки мигрантов;

– учет вопросов культурного разнообразия при проведении образовательной (школы, университеты) и жилищной политики (например, для предотвращения сегрегации по этническому или конфессиональному принципу и продвижения культурного обмена на уровне отдельных кварталов);

– вовлечение мигрантов и представителей меньшинств в городскую экономику и в систему городского управления на началах равноправия и равного доступа к городским услугам (образование, здравоохранение, жилье, транспорт);

– создание виртуальных (веб-сайты и блоги) или физических (парки, клубы, спортивные комплексы) “зон контакта”, в которых “представители различных, порой поляризованных и враждебно настроенных групп неизбежно сталкиваются друг с другом в процессе повседневной жизни” [Рубл 2012: 43-44];

– постоянный обмен опытом между акторами городского самоуправления и представителями гражданского общества из разных городов<sup>9</sup>.

#### **ИНТЕРКУЛЬТУРАЛИЗМ И ПРАКТИКА “НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ” В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Этнополитическая ситуация в России начала XXI в. существенно изменилась по сравнению с 1990-ми годами, в то время как методология “национальной политики” осталась прежней. В 1990-е годы основные проблемы межэтнических отношений в России были связаны с этнической мобилизацией групп населения (так называемых титульных национальностей в республиках Российской Федерации), протекавшей в рамках процесса, получившего название “парад суверенитетов”. К началу первой декады XXI в. острота “вертикальных” конфликтов по поводу суверенитета между республиками и федеральным центром существенно ослабла, а “горизонтальные”, межгрупповые конфликты в городах стали проявляться заметнее, и прежде всего в связи с беспрецедентным притоком мигрантов [Паин 2004]. В это же время проявились и характерные для современных государств глобального Севера проблемы, например, связанные с мигрантофобией [Паин 2018]. Соответственно, с начала 2000-х годов зоны межэтнической напряженности из республик переместились преимущественно в русские города. Об этом свидетельствует целая череда волнений, среди которых события в Кондопоге (Карелия, 2006 г.), Сагре (Свердловская область, 2011 г.), Москве (2010 и 2013 гг.), Пугачеве (Саратовская область, 2013 г.), Санкт-Петербурге (2013 г.) и др. Новая вспышка городских волнений перекинулась и на столицы республик (например, волнения в Якутске в марте 2019 г.), а инициаторами антимигрантских выступлений стали представители титульных национальностей.

<sup>9</sup> Практика обмена опытом обязательна в рамках программы “Межкультурные города”. Ее участники также вовлечены в процесс взаимной оценки (*peer-to-peer*) действий городских сообществ (на основе шкалы из десяти показателей) и разработки рекомендаций по их совершенствованию.



В современной России проявляется необходимость обновления теоретических парадигм в разных сферах государственного управления, в том числе и в сфере управления культурным разнообразием. Парадигма “национальной политики”, которая была в СССР и остается в постсоветской России единственным теоретическим основанием для такого управления, требует корректив и дополнений как в силу новых политических реалий, так и ввиду современных теоретических воззрений. Обозначим лишь некоторые проблемы, требующие решения.

1. Сосредоточение “национальной политики” на этнической проблематике. Несмотря на то, что в “Стратегии государственной национальной политики” на период до 2025 г. появилось понятие “российская нация” как политическая категория [Тишков 2018], в этом документе слова, содержащие корень “нация” (например, “многонациональность” и “межнациональные отношения”), значительно чаще употребляются в качестве синонимов традиционной для России трактовки нации как этничности. Весь документ сосредоточен на решении сугубо этнических проблем, хотя на практике их чаще всего нельзя отделить от проблем другого рода – политических, социально-экономических и миграционных. В особенности это характерно для городов. Так, социологические исследования убедительно показывают, что отношение горожан к иноэтничным мигрантам зависит от ряда внеэтнических факторов, таких как уровень образования, имущественный статус мигрантов и длительность их проживания в городе или регионе [Мукомель 2016].

2. Разрыв между проблематикой миграционной и “национальной” политики. Стратегии государственной “национальной” и миграционной политики разрабатываются раздельно, разными группами авторов и плохо согласуются между собой.

3. Внегородская проблематика “национальной политики”. В качестве субъектов “национальной политики” выступают федеральный центр и субъекты Федерации, в то время как города остаются вне поля зрения стратегических разработок (за исключением городов федерального значения – Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя).

Все эти недостатки нынешней государственной политики указывают на целесообразность инкорпорирования в российскую “национальную политику” некоторых идей, вытекающих из концепции УКР. Нам уже приходилось отмечать, что использование этой концепции могло бы расширить возможности “национальной политики”, придав ей, во-первых, гражданскую направленность в части взаимодействия общества и государственной власти; во-вторых, комплексный характер, поскольку УКР предполагает рассмотрение разных форм культурных различий – социальных, религиозных, этнических, демографических и др. Это особенно важно в современных условиях возникновения новых форм идентичности, весьма неустойчивых в быстро изменяющемся мире [Паин 2017]. Интеркультурализм, как одна из новейших версий УКР, способен заполнить некоторые методологические лакуны российской “национальной политики”, связанные с отсутствием городской направленности.

Очевидно, что прямое заимствование или копирование зарубежных моделей в российских условиях представляется не только маловероятным, но и едва ли продуктивным: без опоры на собственные локальные предпосылки заимствования редко оказываются успешными. Это касается и моделей УКР. Тем не менее различные элементы опыта других стран могут послужить основой для

“выращивания” в российских городах практик институционализации межкультурных конфликтов, в том числе и за счет механизмов локальной демократии.

Пока что практики низовой аккомодации являются новыми и слабо понятными в России (как и в других странах на постсоветском пространстве). Однако в ряде российских крупнейших городов некоторые низовые практики уже существуют, можно даже говорить о проявлении в практике российского муниципального управления элементов интеркультурализма, хотя и не во всем эти практики успешны.

### **Периодические контакты городских администраций с лидерами этнических диаспор**

Этот механизм управления используется во многих крупнейших городах России, и анализ таких практик позволяет сделать вывод о его дефектах (впрочем, не фатальных).

Во-первых, взаимодействие с лидерами диаспор не всегда означает связь с самой диаспорой. Наши исследования в фокус-группах показали, что в России лишь чеченская диаспора проявляет высокую зависимость от мнения лидера “своей” (в данном случае, Чеченской) республики<sup>10</sup>, и это подтверждается анализом прессы<sup>11</sup>. Однако чеченский случай уникальный. Например, “дагестанское землячество в Ростове-на-Дону категорически отказывается рассматривать республиканскую власть [Дагестана] как авторитетную и обладающую правом указывать, как себя необходимо вести [его членам]. Они предпочитают вовсе не поддерживать отношений с администрацией Дагестана и действовать автономно” [Вендина, Паин 2018: 113]. Технология встраивания диаспор в централизованные структуры власти и передача им функций контроля над своими подопечными создают лишь иллюзию усиления “вертикали власти”. Разумеется, такая технология не имеет ничего общего с локальной демократией и гражданской самоорганизацией. С другой стороны, она едва ли реализуема в качестве универсального механизма хотя бы потому, что в современной России растет уровень независимости мигрантов от своих этнических организаций. Более того, этнические диаспоры в российских городах представлены, как правило, несколькими разными и зачастую конкурирующими организациями.

Во-вторых, взаимодействие властей со “старейшинами” общин в лучшем случае обеспечивает некоторый уровень контроля администрации над ситуацией в разных общинах, но никогда не помогает процессу интеграции мигрантов, этнических и религиозных меньшинств в городское сообщество. Хорошо заметен противоположный эффект: чем меньше представители диаспор интегрированы в городскую среду, тем больше они зависимы от общин, которые уже поэтому далеко не всегда заинтересованы в интеграции мигрантов в городские сообщества [Филиппова 2014: 132; 135].

В-третьих, такое взаимодействие акцентирует внимание общества на этнической и религиозной идентичности, ущемляя гражданские идентичности, поэтому возвышение роли общин зачастую приводит к эффекту коммунитаризма, т.е.

<sup>10</sup> Фокус-группа с жителями города чеченской национальности (по самоидентификации). Ростов-на-Дону, 12 августа 2017 г.

<sup>11</sup> См., например: Климов В. 2018. “Будет сажать цветы”: Кадыров рассказал о судьбе бросившего банкой чеченца. — *Комсомольская правда*. 11.10.2018. URL: <https://www.stav.kp.ru/daily/26893.4/3938042/> (accessed 25.11.2019).

к расколу городского сообщества на параллельно существующие общины. Именно коммунитаризм, как уже отмечалось, подвергается в последние 10-15 лет обособленной критике в разных странах со стороны как экспертов, так и политиков.

Устранение проблем взаимосвязи городских властей с этническими сообществами возможно за счет разных механизмов. Один из них связан с заменой в советах по делам национальностей при городских администрациях формальных руководителей этнических организаций (в том числе и этнических автономий) на рядовых граждан разных национальностей, проявивших себя в жизни города. Эффективной формой ослабления коммунитаризма является использование “интеграционного контракта”, предполагающего взаимные обязательства принимающей стороны и иммигрантов [Юдина 2014]. Этот подход отличается от коммунитаризма в двух отношениях. Контрактный принцип, во-первых, переводит ориентацию властей с общины на конкретного индивида, с которым и заключается контракт (это, кстати, уменьшает зависимость мигранта от общины), а во-вторых, стимулирует включение мигранта в принимающее сообщество, поскольку налагает на него определенную ответственность за интеграцию в некую среду и обязанность доказательства своей интегрированности.

### **Публичные слушания и общественные обсуждения**

На наш взгляд, этот элемент интеркультурализма имеет неплохие предпосылки для освоения в России. По крайней мере, в нашей стране существуют правовые основы для их проведения (например, ст. 28 “Публичные слушания, общественные обсуждения” Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”). Положения о публичных слушаниях записаны в Градостроительном кодексе, и такие обсуждения реально осуществляются в Москве и ряде других крупнейших городов. Там, где они не проводятся, возникают городские конфликты, подобные тем, что произошли в Екатеринбурге (май 2019 г.) по поводу выбора места для строительства православного храма. Вместе с тем наличие правовых возможностей для публичных слушаний и общественных обсуждений не снимает проблемы их реального проведения, особенно за пределами столицы.

Анализ практики проведения таких мероприятий в разных регионах России указывает на многочисленные формы их бюрократизации [Сигарев 2012]. Дело в том, что положения о таких слушаниях и обсуждениях принимаются каждым муниципальным образованием самостоятельно, и в большинстве случаев они написаны в интересах не столько городских сообществ, сколько городских администраций. Одни аспекты таких положений расплывчатые, например, не существует правил формирования состава оргкомитета по проведению публичных слушаний, а когда “оргкомитет формируется целиком из муниципальных служащих (что обычно и бывает), то с большой вероятностью можно предположить, что на слушаниях будет преобладать позиция муниципалитета” [там же: 71]. Зато жестко ограничен круг вопросов, выносимых на публичные слушания. Особенно этим грешат муниципалитеты в Северокавказском Федеральном округе [там же]. Крайне редко на общественные обсуждения выносятся вопросы межэтнических и межконфессиональных отношений, в том числе и такие важные для жителей, как вопросы размещения культовых сооружений и культурных центров. Пока не было случаев общественного обсуждения прецедентов дискриминации по этническому или религиозному признаку. Как правило, это мотивируется стремлением “не разжигать этническую и религиозную рознь”. Тем не менее

есть все основания полагать, что как раз отсутствие институтов медиации вроде публичных слушаний и обсуждений способствуют формированию или углублению конфликтов, способных перейти из латентной фазы в открытую.

В России немало и других проблем, осложняющих реализацию концепции интеркультурализма, например, ограниченность полномочий муниципалитетов. По мнению Н. Зубаревич, “российский муниципалитет практически любого типа – это усеченная и крайне скованная управленческая структура, у которой отобраны и перенесены на уровень регионов все базовые полномочия, в первую очередь социальные” [цит. по: Паин 2017: 92]. Однако нельзя сказать, что эти административные проблемы непреодолимы. Теоретически куда больше преград для политики, основанной на низовой самоорганизации городских и локальных сообществ, выдвигает этатизм, точнее особая *роль государства* в политической системе России.

В социологической и политологической литературе часто подчеркивается более значительная, чем в странах Запада, роль государственной власти в жизни российского социума [Шкаратан 2009]. Известный этносоциолог Леокадия Дробижева отмечает, что для россиян “самым значимым фактором для консолидации является государство: оно набирает вдвое большее число голосов, чем любое другое значимое представление, объединяющее россиян – 60-75%” [Дробижева 2013: 81]. Это, а также результаты анализа социологических данных побуждают ее трактовать российскую идентичность как прежде всего “государственно-гражданскую” [Дробижева 2014; 2018: 100, 108-112], не полноценно гражданскую, но и определенно не этническую. Проблема российской идентичности вызывает острые дискуссии; на наш взгляд, более точной трактовкой такого феномена выступает понятие “этатизм”, или “идентичность по отношению к государству”.

125

Что касается собственно гражданской идентичности (с соответствующим сообществом граждан) и гражданской культуры, понимаемой как главным образом культура участия, то, судя по материалам исследования Левада-Центра (2006-2018 гг.), они не укрепляются в России. Подавляющее большинство россиян устойчиво отмечают отсутствие влияния этих культурно-идентитарных паттернов на политическую и социально-экономическую жизнь как во всем государстве, так и в своем регионе, городе или городском районе. Снижается стремление граждан России участвовать в политической жизни, влиять на нее. Более того, доля людей, проявляющих гражданскую, партиципаторную ориентацию, падает по сравнению с 1990-ми годами [Общественное мнение... 2019: 34-45]. Так как же в таких условиях можно рассчитывать на распространение в России идей интеркультурализма, предполагающих главной своей предпосылкой наличие активных городских сообществ?

#### **МАЛОИЗУЧЕННЫЕ ПРАКТИКИ САМООРГАНИЗАЦИИ ГОРОДСКИХ СООБЩЕСТВ**

Одна из базовых гипотез нашего исследования состоит в том, что даже при слабовыраженной ориентации горожан на участие в организациях, которые принято считать институтами гражданского общества, в российских городах существуют иные, неформальные, виды групповой сплоченности. Эти формы сплоченности могут оказывать стабилизирующее воздействие на межэтнические отношения и, шире, на общий культурный климат ряда российских городов, и с ними приходится считаться городским властям. Мы полагаем, что традиционные формы самоорганизации (например, соседские,

дружеские и межэтнические) могут стать, по крайней мере отчасти, основой для формирования российских вариантов политики интеркультурализма.

В качестве объектов нашего исследования были выбраны три российских города-миллионника: Уфа, Ростов-на-Дону и Пермь. Уфа – столица Башкирии, крупнейшей по численности населения республики России. Этот город интересен и тем, что в нем совместно проживают три крупных российских этнических группы: русские (48,9% населения), татары (28,3%) и башкиры (17,1%), но при этом ни одна из групп не обладает возможностью доминировать. Ростов-на-Дону – “ворота Кавказа” и “столица Юга России”. Этот город, возникший в XVIII в. как агломерация русской крепости и армянского города (Нахичевань), до сих пор сохраняет особые традиции межэтнического взаимодействия. При этом Ростов примыкает к зонам повышенной нестабильности – Северному Кавказу и Донбассу. Наконец, Пермь – один из крупнейших центров Урала, город, считающийся “столицей” российского гражданского общества.

Как показали наши исследования, все три указанных выше центра крупных городских агломераций отличаются высоким уровнем социальной стабильности и имеют существенные ресурсы ограничения межэтнической напряженности в сравнении с другими, сопоставимыми по численности населения и социально-экономическому потенциалу, городами соответствующего федерального округа или экономического района. Это и Уфа в сравнении с Казанью в Приволжском ФО, и Пермь в сравнении с Екатеринбургом на Урале, и Ростов-на-Дону в сравнении с Волгоградом, Воронежем и Краснодаром на Юге России. Отобранные нами города отличаются высокой долей “коренных жителей”, живущих в городе с рождения: в Ростове-на-Дону они составляют 76% населения, в Уфе – 60%, а в Перми – 53%. Доля респондентов, не желающих переезжать из данного города в другое место, составила в Ростове-на-Дону 88%, в Перми – 82% и в Уфе 74% [Вендина, Паин 2018: 61-62]. Обычно уроженцы городов, постоянно проживающие в них, являются хранителями местных традиций. Они же формируют ту социально-культурную определенность, которая помогает мигрантам понять стандарты поведения и приоритетные ценности жителей города. Это, в свою очередь, облегчает процесс интеграции мигрантов в принимающее сообщество.

Исследования методом фокус-групп, проведенные нами в городах-объектах в 2016–2018 гг., свидетельствуют о существовании пока что мало изученных механизмов саморегуляции, которые фактически предотвращают значительную часть межэтнических конфликтов, но едва ли учитываются в документах по “национальной политике”. В Ростове-на-Дону это, прежде всего, соседские и дружеские связи. Этот город характеризуется рекордно высокой долей респондентов, которые, по данным исследования ФОМ, указывают высокую значимость для них ценности “дружбы, общения с близкими, друзьями, знакомыми” (73%, при среднем по стране показателе в 48% для городов-миллионников) [цит. по: Вендина, Паин 2018: 44]. Результаты проведенных нами фокус-групп, а также экспертных интервью выявили особый тип социальных связей, сложившийся в городской русской среде, который можно назвать “куначеством”, как у народов Северного Кавказа. Это дружба, связанная с обязательствами взаимной защиты, обеспечения безопасности и экономической взаимопомощи. На протяжении длительного времени в Ростове выработалась “традиция” работы городских властей со слабо контролируруемыми социальными порядками, включая



и криминализованные структуры. По словам первого мэра города в начале 1990-х годов, “в Ростове всегда был здоровый баланс власти и криминала. <...> В таком балансе Ростов жил и до революции. Власть не закрывала на криминал глаза, она просто понимала существование этой силы. Главное — чтобы население от этого не страдало”<sup>12</sup>. Очевидно, что такое состояние дел нельзя считать позитивным. Однако у него могут быть и положительные следствия: как показывает пример Ростова, в отдельных случаях такого рода неформальные взаимодействия позволяют снизить уровень конфликтности в городской среде.

В Уфе взаимоотношения трех этнических сообществ формируют систему сдержек и противовесов, обеспечивающих поддержание этнополитической стабильности. Пример Уфы позволяет говорить о наличии двух основных механизмов, которые в условиях тесных городских контактов превращают межэтническое соперничество в условие согласия и предотвращения конфликтов. Первый механизм связан с признанием неустрашимости сложившегося соотношения этнических общностей и опасением слишком высоких издержек открытых конфликтов как “платы” за размежевание. Все это заставляет соразмерять свои силы и идти на компромиссы [там же: 140]. Другой механизм связан с наличием третьей силы межгрупповых взаимодействий, в качестве которой в городе выступают русские. Они не только составляют в нем относительное большинство, но и характеризуются особой идентичностью. В сознании русских Башкортостана преобладает российская, а не русская этническая идентичность. Более того, доля считающих себя “прежде всего человеком своей национальности” среди них ниже, чем в целом по России. Среди башкир и татар значительно большее число респондентов идентифицируют себя с представителями своей этнической группы, при этом у башкир как представителей титульного населения этническое самосознание выражено ярче, чем у других жителей республики. Однако важно отметить, что для каждого из трех крупных этнических сообществ Уфы характерна более тесная связь с “гражданами России” и “земляками”, чем с людьми своей национальности [там же]. Помимо косвенных механизмов, обеспечивающих поддержание низкой конфликтности в городе, мирное сосуществование в некоторых случаях достигается на основе прямых договоренностей между лидерами неформальных коалиций, включающих в себя как представителей бизнес-структур, так и общественных деятелей разных национальностей и конфессий. Именно такие взаимодействия не раз позволяли не допустить перерастание конкуренции за экономические или административные ресурсы в межэтнические конфликты.

Можно ли рассматривать неформальные договоренности в Ростове-на-Дону и Уфе как российский вариант интеркультурных практик аккомодации? На наш взгляд, и да, и нет. Да — потому что такого рода неформальные отношения всегда основаны на компромиссах и взаимных уступках. Они заметно снижают уровень конфликтности, что и является главной целью аккомодации. Нет — поскольку такие договоренности остаются непубличными, часто клановыми, и не опираются непосредственно на участие широкого круга кленов городского сообщества. Возможно, мы имеем дело с феноменом, аналогичным тому, который зафиксировал политолог-урбанист Б. Рубл [Рубл 2004]. Его исследования показали, что наиболее

<sup>12</sup> Максимова Е. “В Америке тоже есть раки. Мелкие и черные”. Первый мэр Ростова-на-Дону Юрий Погребщикова о ростовском национальном характере. — *Нация*. 08.11.2016. URL: <https://nationmagazine.ru/places/v-amerike-tozhe-est-raki-melkie-i-chernye/> (accessed 25.11.2019).

успешные руководители городского управления в трех городах (Чикаго, Москве и Осаке) еще в XIX в. создавали коалиции разнородных группировок, используя для общего блага горожан в том числе и традиционные практики, восходящие к феодально-самурайским отношениям в Осаке, и взаимоотношения городского головы с купеческими гильдиями в Москве. Пока мы условно назовем такие отношения “предгражданскими”, полагая, что они могут стать предпосылкой развития полноценного гражданского общества.

Пермь — это единственный из трех городов, в котором уже сильна общегородская гражданская солидарность и гражданская культура. Это в частности подтверждается рейтингами демократичности регионов России, в которых Пермский край неизменно входит в первую десятку и тем самым демонстрирует довольно необычную стабильность значения индекса демократичности на протяжении всего времени замеров [Титков 2016]. Если в Ростове-на-Дону и особенно Уфе городские власти выстраивают коалиции и играют ведущую роль в использовании сложившихся межгрупповых отношений в тех или иных административных целях, то в Перми в основе таких отношений лежат низовые практики. Пермский феномен тесно связан с местной субкультурой, которую мы условно назвали “неподчинение начальству”. Это условная “вольница”, стремление к самовыражению, принципиальное сопротивление тому, что навязывается “сверху”. Гражданская культура города является наследием индустриальной эпохи, деятельности предприятий, работавших на нужды ВПК в советские годы. Такие предприятия были своеобразными “городами в городе”, обладая развитой социальной инфраструктурой и ресурсами лоббирования своих интересов. Директора заводов ощущали себя “на равных” с областными и городскими руководителями, подчиняясь непосредственно Москве. Это сформировало атмосферу своеобразной независимости, когда, высказывая свое мнение, люди — от командиров производства до рядовых работников — чувствовали себя защищенными от давления местных властей и репрессий [Вендина, Паин 2018: 65-69]. Из трех групп опрошенных нами жителей Перми именно рабочие крупных индустриальных предприятий, составляющие и ныне наибольшую часть трудоспособного населения (не менее четверти), выражают ценности интеркультурализма, прежде всего противодействие ксенофобии и дискриминации. Для них житель Перми — это просто пермяк, а не русский, татарин или кто-то другой. Хотя в глазах местных жителей желательно, чтобы “настоящий пермяк” родился или хотя бы учился в городе, главное что он включен в городскую жизнь, знает соседей, общается с разными людьми: “Пермяки во главе. Никакой дележки, у нас многонациональное государство <...> Мы пермяки, потому что мы знаем районы, праздники, которые проводятся, присутствуем на них, историю с ребенком изучаем, то есть мы активные жители этого города <...> Мысль в том, что у нас национальность никакой смысловой нагрузки вообще не имеет. То есть кем бы ты ни был, с тобой общаются, как с человеком”<sup>13</sup>.

Очевидно, что такая позиция во многом наследует советским установкам, которые формировались не столько как следствие органической солидарности людей, сплоченных общностью целей и ценностей, сколько как часть социальной иерархии, делающей людей равными и одинаковыми перед лицом государства. И все же главное в этом наследстве — “сохранение в рабочей

<sup>13</sup> Фокус-группа с представителями рабочих специальностей. Пермь, 23 августа 2016 г.

среде уважения к труду, какой бы работой человек ни занимался и какую бы национальность ни представлял” [там же: 72]. Совершенно другое видение ситуации в городе демонстрировали опрошенные в Перми “менеджеры” – служащие среднего управленческого звена частных компаний в сфере торговли, грузоперевозок, страховых и финансовых услуг и др. Все респонденты – это люди с высшим образованием и с доходами в среднем более высокими, чем у рабочих, однако и с большим чувством неуверенности в завтрашнем дне. Многие буквально переполнены разнообразными страхами (“падения рубля”, “высокой инфляции”, “санкций”, “терроризма”, “войн” и др.). Для пермских “менеджеров” ключевым было слово “конкуренция”. Даже “студенты, школьники и пенсионеры”, по их мнению, конкурируют между собой и “делят бюджет, кому больше достанется”. Только в этой группе среди актуальных страхов была названа этническая конкуренция. “Я думаю, что просто проблема в том, что их становится больше, у них получается больше власти на территории города Перми. Они собираются диаспорами, у них влияние получается большое. Они, если занимают какие-то достойные посты, то продвигают потом своих <...> есть уже угроза для самого населения”<sup>14</sup>. И отсюда апокалиптический вывод: “Нельзя бороться, мы обречены”. Изменить эту ситуацию может только власть, которая должна наводить порядок. “Должна” – ключевое слово. Но она ничего не делает”<sup>15</sup>. Итак, если в группе “рабочих” доминирует субкультура независимости, “неподчинения начальникам”, то среди менеджеров – надежда на “сильную руку”. Если в первой группе преобладали такие определения Перми, как “моя” и “родная”, то “менеджеры” дружно полагали, что “где-то есть жизнь и получше”. Это “лучше” ассоциировалось с тем, что там “денег больше”. Чаще всего в этом отношении называли Москву, Екатеринбург и Казань.

Не претендуя на широкие обобщения, отметим, что пермский случай указывает на то, что более короткий путь к гражданственности и интеркультурализму пролегает от советского коллективизма пермских “рабочих”, нежели от современного индивидуализма опрошенных пермских “менеджеров”. Пока гражданский патриотизм в Перми преобладает, что видно по названным показателям – индексу демократичности региона и высокой доле не желающих переезжать в другой город. Заметно выражено в городе и психологическое неприятие этнической розни (“никакой дележки”). Однако накопленный горожанами социальный капитал саморегулирования межэтнических отношений используется слабо (и уж точно не афишируется) в практике управления и в Перми, и тем более в двух других рассмотренных городах. Во всяком случае эта идея не нашла отражения в каких-либо документах городской этнической политики. Из трех городов лишь в одном была принята муниципальная программа “Укрепление межнационального и межконфессионального согласия в городе Перми” (2014 г.), в которой специальный блок мероприятий посвящен социальной и культурной адаптации мигрантов. Однако выявить какие-либо следы реализации этого блока нам не удалось ввиду отсутствия последующих распоряжений о выделении ресурсов на эти цели. В Башкирии Устав городского округа г. Уфа относит к вопросам местного значения “разработку и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального

<sup>14</sup> Фокус-группа с представителями специальностей в области управления и логистики. Пермь, 23 августа 2016 г.

<sup>15</sup> Там же.

и межконфессионального согласия”, но эта запись остается лишь декларацией без опоры на соответствующие программы и планы, не говоря уже об их социально-экономическом подкреплении. В Ростове-на-Дону в документах городской администрации нет даже записей о каких-либо планах или программах по межэтническим отношениям.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Со второй половины XX в. наблюдается циклическое развитие концепций управления культурным разнообразием. Одна концепция сменяла другую: модели ассимиляции и “плавильного котла” уступили (в 1970-1990-х годах) место мультикультурализму, который, в свою очередь, ныне сдает свои позиции новой парадигме – интеркультурализму. Менее совершенные модели проигрывают конкуренцию другим, более адекватным для современных условий. К таким условиям ныне относится и возвращение общественного интереса к национальной консолидации в тех странах, которые в силу ряда причин пережили период эрозии национального проекта [Паин, Федюнин 2018]. Что касается (относительно) новых независимых государств, то их элиты изначально используют *nation building* как один из важнейших инструментов политической мобилизации масс и своей легитимации. Все это и определило нынешний мировой спрос на интеграционно-ориентированные модели УКР.

Российская традиционная политика регулирования межэтнических отношений также переживает процесс обновления, точнее перехода от методологии советской “национальной политики” к освоению общемировых теоретических подходов, включающих и большее внимание властей к культурному разнообразию в сочетании с гражданской консолидацией. Сама этнополитическая ситуация в стране меняется и становится более похожей на ситуацию в других странах глобального Севера. Миграционные процессы приводят к большему смешению населения. Они “взламывают” остатки имперской системы с изолированными этническими территориями, связанными только подчинением общему центру. Однако процесс обновления “национальной политики” протекает весьма противоречиво, свидетельством чему является действующая Стратегия государственной национальной политики, в которой шаг в сторону новых подходов (идея консолидации российской гражданской нации) уравнивается многими шагами, возвращающими общество к советскому пониманию нации как всего лишь форме проявления этничности.

В тексте этой Стратегии по-прежнему упоминается сепаратизм как потенциальная угроза, но отсутствует характеристика новой этнополитической проблематики, связанной с концентрацией мигрантов в городах. Даже крупнейшие города-миллионники, в которых сосредоточено до половины или даже 3/4 населения данного субъекта Федерации, не стали (за исключением трех федеральных) объектами и тем более субъектами “национальной политики”.

В России никогда не проводилась политика мультикультурализма. Более того, сам этот термин пришел в российский публичный дискурс нагруженный негативными коннотациями. В то же время у интеркультурализма, на наш взгляд, есть шансы прижиться на российской почве. Дело не только в сходстве звучания интеркультурализма и привычного по советскому прошлому интернационализма. В какой-то мере между двумя концепциями есть связь – они ориентированы на объединение, на “единство в многообразии”, хотя между ними и огромные различия: интеркультурализм нацелен на стимулирование

горизонтальных взаимодействий индивидов и сообществ без приписываемых идентификаций, иерархий народов и обязательной для всех идеологии.

Интеркультурализм — это преимущественно городская политика, и в этом качестве он будет востребован в России в условиях нынешнего дефицита городских политик в сфере регулирования межкультурных отношений, а также взаимоотношений мигрантов и принимающего населения. В российских городах уже существуют правовые предпосылки, есть и опыт применения некоторых интеркультурных практик. Однако труднее всего дается такой принцип, как участие меньшинств в управлении. Об этом свидетельствуют и результаты оценки интеркультурной политики Ижевска, единственного российского города — участника программы “Межкультурные города”<sup>16</sup>. Но ведь трудно ожидать широкого участия меньшинств (в том числе иммигрантов) в условиях невысокой партиципаторной активности основной части местного населения.

Нет в России и практик обсуждения дискриминации (в том числе по этническому основанию [Осипов 2012]), и эта область не разработана в официальных документах, включая названную Стратегию; не отражена она и в правоприменительной практике. В современной России по-прежнему отсутствует развернутое законодательство, предотвращающее скрытую дискриминацию, равно как и институты, противодействующие ей.

Тем не менее, как показывают рассмотренные случаи российских городов-миллионников, особенно Перми, есть надежда на рост гражданской солидарности (и прежде всего ощущения гражданского достоинства), которое побуждает к демократизации, в том числе на локальном уровне. Но для того, чтобы этот сценарий смог реализоваться в наиболее развитых формах, включая интеркультурные практики, понадобится немало времени и усилий со стороны множества социальных агентов.

DOI: [10.17976/jpps/2020.01.09](https://doi.org/10.17976/jpps/2020.01.09)

## INTERCULTURAL POLICIES AND PRACTICES: PERSPECTIVES FOR IMPLEMENTATION IN RUSSIA

E.A. Pain<sup>1</sup>, S.Yu. Fediunin<sup>2</sup>

<sup>1</sup>National Research University Higher School of Economics. Moscow, Russia

<sup>2</sup>National Institute of Oriental Languages and Civilizations. Paris, France

**PAIN, Emil Abramovich**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Research Professor, National Research University Higher School of Economics, email: [painea@mail.ru](mailto:painea@mail.ru); **FEDIUNIN, Sergei Yur'evich**, Ph.D. Candidate, Center for European and Eurasian Studies, National Institute of Oriental Languages and Civilizations (INALCO), email: [sergei.fedunin@inalco.fr](mailto:sergei.fedunin@inalco.fr)

Pain E.F., Fediunin S.Yu. Intercultural Policies and Practices: Perspectives for Implementation in Russia. — Polis. Political Studies. 2020. No. 1. P. 114-134. (In Russ.) <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.01.09>

**Acknowledgements.** This article was prepared with the support of the Russian Science Foundation, the project No. 15-18-00064.

Received: 16.06.2019. Accepted: 21.10.2019

**Abstract.** The paradigm of multiculturalism, which had been largely recognised by both academic and political circles in the last third of the 20th century, is in crisis and requires either rethinking or replacement by another model; this could combine the virtues of multiculturalism in supporting cultural diversity with the need to

<sup>16</sup> Izhevsk. Results of the Intercultural Cities Index. 2017. — Council of Europe. *Intercultural Cities Program*. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ff6ca> (accessed 25.11.2019).



consolidate society. The article analyzes the advantages of a new paradigm of diversity management known as “interculturalism”, and provides an overview of intercultural policies and practices through the example of the province of Québec and the Council of Europe’s Intercultural cities program. The article focuses primarily on the possibility of implementing the latter model in Russia in order to regulate ethnopolitical relations. It is argued that the conception of the Russian “nationalities policy” could benefit from the including elements of the concepts and methodologies of intercultural policies and practices. Although the article highlights the existing limits in regard to the application of interculturalism in the Russian context, it also points to the substantial convergence of ethnopolitical trends in Russia and other Global North countries. The present article draws on the results of the research project “New approaches and methods of regulation of ethnopolitical relations on the territory of the largest urban agglomerations of Russia”, and particularly on the sociological data from three Russian million-cities (Perm, Rostov-on-Don and Ufa). Each case is scrutinized with regard to practices of mutual accommodation deployed by different ethnic communities.

**Keywords:** multiculturalism, interculturalism, nationalities policy, diversity management, accommodation, intercultural cities.

### References

- Amselle J.-L. 2011. *L’ethnisation de la France*. Paris: Nouvelles éditions Lignes. 136 p.
- Bouchard G. 2011. What Is Interculturalism? – *McGill Law Journal*. Vol. 52. No. 2. P. 235-488. <https://doi.org/10.7202/1002371ar>
- Bouchard G., Taylor C. 2008. *Building the Future: A Time for Reconciliation. Report of the Consultation Commission on Accommodation Practices Related to Cultural Differences*. Québec: Gouvernement du Québec. 307 p.
- Comaroff J.L., Comaroff J. 2009. *Ethnicity, Inc*. Chicago: University of Chicago Press. 234 p. <https://doi.org/10.7202/045716ar>
- Guilluy C. 2016. *Le Crépuscule de la France d’en haut*. Paris: Flammarion. 272 p.
- Interculturalism: Europe and Its Muslims in Search of Sound Societal Models*. 2011. Ed. by M. Emerson. Brussels: Centre for European Policy Studies. 184 p.
- Kymlicka W. 2012. *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. Washington, DC: Migration Policy Institute. 32 p.
- Kymlicka W. 2016. Defending Diversity in an Era of Populism: Multiculturalism and Interculturalism Compared. – *Multiculturalism and Interculturalism: Debating the Dividing Lines*. Ed. by N. Meer, T. Modood, R. Zapata-Barrero. Edinburgh: Edinburgh University Press. P. 158-177. <https://doi.org/10.3366/edinburgh/9781474407083.003.0007>
- Meer N., Modood T. 2012. How does Interculturalism Contrast with Multiculturalism? – *Journal of Intercultural Studies*. Vol. 33. No. 2. P. 175-196. <https://doi.org/10.1080/07256868.2011.618266>
- Meissner F., Vertovec S. 2015. Comparing Super-Diversity. – *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 38. No. 4. P. 541-555. <https://doi.org/10.1080/01419870.2015.980295>
- Modood T. 2014. Multiculturalism, Interculturalisms and the Majority. – *Journal of Moral Education*. Vol. 43. No. 3. P. 302-315. <https://doi.org/10.1080/03057240.2014.920308>
- Taguieff P.-A. 2015. *La revanche du nationalisme: néopopulistes et xénophobes à l’assaut de l’Europe*. Paris: Presses Universitaires de France. 324 p.
- Taylor C. 1994. The Politics of Recognition. – *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Ed. by A. Gutmann. Princeton: Princeton University Press. P. 25-73.
- Wieviorka M. 2008. *La Diversité. Rapport à la Ministre de l’Enseignement supérieur et de la Recherche*. Paris: Robert Laffont. 229 p.
- Zapata-Barrero R. 2017. Interculturalism in the Post-Multicultural Debate: A Defense. – *Comparative Migration Studies*. No. 5. Article 14. <https://doi.org/10.1186/s40878-017-0057-z>
- Drobizheva L.M. 2013. The Russian Civic Identity: Factors of Integration and Problems of Evolution. – *Sociologicheskaja nauka i social’naja praktika*. No. 1. P. 74-84. (In Russ.)
- Drobizheva L.M. 2014. State and Civil Identity and Interethnic Accord: Theoretical and Practical Social Problems. – *Vlast’*. Vol. 22. No. 11. P. 12-16. (In Russ.) URL: <https://www.jour.isras.ru/index.php/vlast/article/view/1634> (accessed 29.11.2019).
- Drobizheva L.M. 2018. Russian Identity: Discussions in the Political Space and Dynamics of Mass Consciousness. – *Polis. Political Studies*. No. 5. P. 100-115. (In Russ.) <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.05.09>
- Fediunin S.Y. 2013. The World after Multiculturalism: Scientific Breakthroughs and Political Deadlocks. – *Bulletin of the Kennan Institute in Russia*. No. 23. P. 66-76. (In Russ.)

Filippova E.I. 2014. Multiculturalism as a Policy and as a Figure of Speech. — *Vestnik rossyskoy natsii*. No. 2. P. 127-137. (In Russ.)

Mukomel V.I. 2016. Integration Problems of Internal Ethnic Migrant Workers. — *Sotsiologicheskie issledovaniya [Sociological Studies]*. No. 5. P. 69-79. (In Russ.) URL: <http://socs.isras.ru/en/article.html?id=6185> (accessed 29.11.2019).

*Obshchestvennoe mnenie 2018: Yezhegodnik* [Public Opinion — 2018. A Yearbook]. 2019. Moscow: Levada Center. 168 p. (In Russ.)

Osipov A.G. 2012. *Chto takoe etnicheskaya diskriminatsiya i chto s nei možno sdelat'?* [What is Ethnic Discrimination and What Can Be Done with It?]. Moscow: SOVA Center. 152 p. (In Russ.)

Pain E.A. 2004. *Etnopoliticheskii mayatnik. Dinamika i mekhanizmy etnopoliticheskikh protsessov v postssovetskoi Rossii* [Ethnopolitical Pendulum. Dynamics and Mechanisms of Ethno-Political Processes in Post-Soviet Russia]. Moscow: Institute of Sociology RAS. 328 p. (In Russ.)

Pain E.A. 2017. Cultural Diversity Management: Historical Models and Modern Practice in the Sphere of Ethnopolitical Regulation. — *Public Administration Issues*. No. 4. P. 77-102. (In Russ.)

Pain E.A. 2018. Dynamics of Xenophobia in the Era of Populism: A Macrosociological Perspective. — *Vestnik obshchestvennogo mneniya*. No. 3-4. P. 17-32. (In Russ.)

Pain E.A., Fediunin S.Yu. 2018. Nation and Democracy. Article 2. The Illusion of a post-National World and the Crisis in Western Democracies. — *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*. No. 1. P. 82-99. (In Russ.)

Ruble B.A. 2004. Second Metropolis. Pragmatic Pluralism in Gilded Age Chicago, Silver Age Moscow, and Meiji Osaka. (Russ. ed.: Ruble B.A. *Strategiya bol'shogo goroda. Pragmaticheskii plyuralizm v Chikago "pozolochennogo veka"*, *Moskve serebryanogo veka i Osake epokhi Meidzi*. Moscow: Moskovskaya Shkola Politicheskii Issledovaniy. 456 p.)

Ruble B.A. 2012. Urban Diversity in an Age of Large-Scale Migration. (Russ. ed.: Ruble B.A. *Gorodskoe raznoobrazie v epokhu masshtabnykh migratsii*. — *Bulletin of the Kennan Institute in Russia*. No. 21. P. 36-44.)

Shkaratan O.I. 2009. *Sotsial'no-ekonomicheskoe neravenstvo i ego vosproizvodstvo v sovremennoi Rossii* [Socio-Economic Inequality and Its Reproduction in Contemporary Russia]. Moscow: OLMA Media Group. 556 p. (In Russ.)

Sigarev A.V. 2012. Public Hearings: Typical Problems of Municipal-legal Regulation. — *Rossyskaya yustitsiya*. No. 4. P. 70-72. (In Russ.)

Tishkov V.A. 2018. *Strategiya gosudarstvennoi natsional'noi politiki. Istoriya diskursa* [The Strategy of the State's Nationalities Policy. A History of the Discourse]. — *Fenomen etnicheskogo konflikta: mezhdistsiplinarnyi podkhod i obshchestvennye praktiki. Opyt preduprezhdeniya i uregulirovaniya konfliktov*. Red. Tishkov V.A., Stepanov V.V. [The Ethnic Conflict: An Interdisciplinary Approach and Social Practices. Lessons of Conflict Prevention and Resolution. Ed. by V. Tishkov, V. Stepanov]. Moscow: Institute of Ethnology and Anthropology RAS. P. 11-26. (In Russ.)

Titkov A. V. 2016. The Democracy Index for Russian Regions: Dynamics from 1990s to 2010s. — *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya*. No. 2. P. 81-104. (In Russ.) <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2016-2-83-106>

Tsapenko I. 2018. The Course on Interculturalism. — *Integration of Migrants with Different Cultural Background: Prospects of Interculturalism*. Ed. by I. Tsapenko, I. Grishin. Moscow: IMEMO. P. 102-121. (In Russ.) URL: [https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2018/2018\\_15.pdf](https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2018/2018_15.pdf) (accessed 29.11.2019).

Vendina O.I., Pain E.A. 2018. *Mногоэтничный город. Проблемы и перспективы управления культурным разнообразием в крупнейших городах* [The Multiethnic City. Problems and Perspectives for Diversity Management in the Biggest Cities]. Moscow: Sektor. 184 p. (In Russ.)

Yudina T. 2014. Adaptation and Integration Contracts: The Experience of Immigration Countries for Russia. — *Altai School of Political Studies*. 14.08. (In Russ.) URL: <http://ashpi.asu.ru/ic/?p=2851> (accessed 22.05.2019).

### Литература на русском языке

Вендина О.И., Паин Э.А. 2018. *Многоэтничный город. Проблемы и перспективы управления культурным разнообразием в крупнейших городах*. М.: Сектор. 184 с.

Дробижева Л.М. 2013. Российская идентичность: факторы интеграции и проблемы развития. — *Социологическая наука и социальная практика*. № 1. С. 74-84.

Дробижева Л.М. 2014. Государственно-гражданская идентичность и межэтническое согласие: теоретические и социально-практические проблемы. — *Власть*. Т. 22. № 11. С. 12-16. URL: <https://www.jour.isras.ru/index.php/vlast/article/view/1634> (accessed 29.11.2019).

Дробижева Л.М. 2018. Российская идентичность: дискуссии в политическом пространстве и динамика массового сознания. — *Полис. Политические исследования*. № 5. С. 100-115. <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.05.09>

Мукомель В.И. 2016. Проблемы интеграции внутрироссийских иноэтничных мигрантов. — *Социологические исследования*. № 5. С. 69-79.

*Общественное мнение — 2018*. Ежегодник. 2019. М.: Левада-Центр. 168 с.

Осипов А.Г. 2012. *Что такое этническая дискриминация и что с ней можно сделать?* М.: Центр “Сова”. 152 с.

Паин Э.А. 2004. *Этнополитический маятник. Динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России*. М.: Институт социологии РАН. 328 с.

Паин Э.А. 2017. Управление культурным разнообразием: исторические модели и современная практика в сфере регулирования этнополитических отношений. — *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 4. С. 77-102.

Паин Э.А. 2018. Динамика ксенофобии в эпоху популизма: опыт макросоциального анализа. — *Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии*. Т. 127. № 3-4. С. 17-32.

Паин Э.А., Федюнин С.Ю. 2018. Нация и демократия. Статья 2. Иллюзии “постнационального” мира и кризис западных демократий. — *Общественные науки и современность*. № 1. С. 82-99.

Рубл Б. 2004. *Стратегия большого города. Прагматический плюрализм в Чикаго “позолоченного века”, Москве серебряного века и Осаке эпохи Мэйдзи*. М.: Московская Школа Политический Исследований. 456 с.

Рубл Б. 2012. Городское разнообразие в эпоху масштабных миграций. — *Вестник Института Кеннана в России*. № 21. С. 36-44.

Сигарев А.В. 2012. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования. — *Российская юстиция*. № 4. С. 70-72.

Титков А.С. 2016. Индекс демократии для регионов России: динамика 1990-х — 2010-х годов. — *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*. № 2. С. 81-104. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2016-2-83-106>

Тишков В.А. 2018. Стратегия государственной национальной политики. История дискурса. — *Феномен этнического конфликта: междисциплинарный подход и общественные практики. Опыт предупреждения и урегулирования конфликтов*. Ред. Тишков В.А., Степанов В.В. М.: Институт этнологии и антропологии РАН. С. 11-26.

Федюнин С.Ю. 2013. Мир после мультикультурализма: научные прорывы и политические тупики. — *Вестник Института Кеннана в России*. № 23. С. 66-76.

Филиппова Е.И. 2014. Мультикультурализм как политика и как фигура речи. — *Вестник российской нации*. № 2. С. 127-137.

Цапенко И.П. 2018. Курс на интеркультурализм. — *Интеграция инокультурных мигрантов: перспективы интеркультурализма*. Отв. ред. И.П. Цапенко, И.В. Гришин. М.: ИМЭМО РАН. С. 102-121. URL: [https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2018/2018\\_15.pdf](https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2018/2018_15.pdf) (accessed 29.11.2019).

Шкаратан О.И. 2009. *Социально-экономическое неравенство и его воспроизводство в современной России*. М.: ОЛМА Медиа Групп. 556 с.

Юдина Т. 2014. Адаптационные и интеграционные контракты: опыт стран иммиграции для России. — *Алтайская школа политических исследований*. 14.08.2014. URL: <http://ashpi.asu.ru/ic/?p=2851> (accessed 29.11.2019).