

УДК 341.213.4

doi:10.21685/2072-3016-2021-2-6

Этнокультурные проблемы в федеративных отношениях (на примере Швейцарии и Германии)

А. С. Корякина

Пензенский государственный университет, Пенза, Россия

ООО «НСБ», Пенза, Россия

angelinakoryakina@mail.ru

Аннотация. *Актуальность и цели.* Этнический фактор играет важную роль в развитии федеративных отношений. На фоне глобальной нестабильности федерализм является эффективным средством сглаживания межрегиональных противоречий, в связи с чем целесообразно проведение анализа этнокультурных проблем в федеративных отношениях. Цель работы – проанализировать этнокультурные проблемы в федеративных отношениях (на примере Швейцарии и Германии). *Материалы и методы.* Реализация исследовательских задач была достигнута на основе всестороннего анализа юридической литературы. Методологический потенциал включает методы сравнительно-правового, историко-государствоведческого и формально-юридического анализа. *Результаты.* Для Швейцарии вплоть до середины XIX в. важную роль играли противоречия между католическими и протестантскими кантонами, которые и стали поводом для «мягкой» федерализации страны в 1848 г. Для Германии межконфессиональные споры также остались в прошлом, в конце XIX в. новым дестабилизирующим фактором для обеих стран на рубеже тысячелетий являлась иммиграционная проблема, которая по-разному решалась в этих двух соседних странах. *Выводы.* Исследователи по праву рассматривают швейцарский федерализм в качестве образца возможного разрешения конфликтов в мультикультурных обществах. Заслуживает внимания опыт разрешения религиозных, культурных и лингвистических проблем между двумя ведущими культурно-языковыми немецкоязычными и франкоязычными швейцарцами. Следует приветствовать также эффективную политику сдерживания иммиграции. Германия принимает определенные меры, направленные на сбалансирование межэтнических отношений. Однако положение является менее стабильным, чем в Швейцарии. Германия ошибочно возложила надежды на политику мультикультурализма, потерпевшую после 2010–2015 гг. полный крах.

Ключевые слова: этнический федерализм, этнокультурные проблемы, федеративные отношения, швейцарский этнический федерализм, германский этнический федерализм, миграционная политика в Германии, миграционная политика в Швейцарии

Финансирование: исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00341 «Этнический фактор в развитии федеративных государств: мировой и российский опыт (сравнительное историко-государствоведческое и историко-правовое исследование)».

Для цитирования: Корякина А. С. Этнокультурные проблемы в федеративных отношениях (на примере Швейцарии и Германии) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2021. № 2. С. 53–59. doi:10.21685/2072-3016-2021-2-6

Ethnocultural issues in federal relations (by the example of Switzerland and Germany)

A.S. Koryakina

Penza State University, Penza, Russia

NSB LLC, Penza, Russia

angelinakoryakina@mail.ru

Abstract. *Background.* The ethnic factor is important in the development of federal relations. Federalism is an effective method of regulating interregional conflicts. The purpose of the research is to analyze ethnocultural problems in federal relations (on the example of Switzerland and Germany). *Materials and methods.* The implementation of research tasks was achieved on the basis of a comprehensive analysis of legal literature. The methodological potential includes methods of comparative legal and formal legal analysis. *Results.* The author analyzed the main ethnocultural problems in the federal relations of Switzerland and Germany. *Conclusions.* Swiss federalism is a model for possible conflict resolution in multicultural societies. The author pays attention to the Swiss experience in solving religious, cultural and linguistic problems. The state was able to form a successfully integrated and prosperous society. The Swiss system of checks and balances continues to function well. Germany is taking certain measures to balance ethnic relations. However, the situation is less stable than in Switzerland. Germany mistakenly pinned its hopes on a policy of multiculturalism that subsequently collapsed.

Keywords: ethnic federalism, ethnocultural problems, federal relations, Swiss ethnic federalism, Germanic ethnic federalism, migration policy in Germany, migration policy in Switzerland

Acknowledgments: the research was financed by the RFBR within the research project No. 20-011-00341 "Ethnic factor in the development of federal states: world and Russian experience (comparative historical-state and historical-legal research)".

For citation: Koryakina A.S. Ethnocultural issues in federal relations (by the example of Switzerland and Germany). *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennye nauki = University proceedings. Volga region. Social sciences.* 2021;2: 53–59. (In Russ.). doi:10.21685/2072-3016-2021-2-6

Швейцария является первым федеративным государством в Европе, созданным в ходе генерации этно-культурного консенсуса. Правоведы рассматривают швейцарский федерализм в качестве примера возможного разрешения конфликтов в мультикультурных обществах [1, с. 3].

Отправной точкой существования Швейцарии в качестве самостоятельного государства стало заключение «вечного» договора о союзе и взаимопомощи небольших по размеру кантонов – Швица, Ури и Унтервальдена (1291). Этот союз постепенно разрастался, так что уже к началу XVI в. в составе объединения числилось 13 членов.

В условиях наступившей Реформации швейцарские земли не смогли избежать религиозного раскола: проповедь радикальных протестантских взглядов Цвингли нашла поддержку в Берне, Базеле и Шафхаузене, между тем как центральные кантоны Ури, Швиц, Унтервальден, Люцерн, Цуг сохранили верность католицизму. В ходе двух межкантональных религиозных войн вырабатывается некий условный территориально-властный компромисс.

Это, однако, не повлияло на конфедеративную форму кантонов. В постнаполеоновской Европе на основании решения Венского конгресса в 1814 г. в состав Швейцарии вошли три франкоязычных кантона – Валлэ, Невштатель, Женева. За государством, включающим в состав 22 кантона, закреплялся нейтральный статус, но было ощутимо бессилие центральной власти [2, с. 87].

В период XIX в. примерно 60 % населения государства составляли протестанты, 40 % – католики. К почти полностью католическим кантонам можно было отнести Люцерн, Фрейбург, Тичино, Валлис и к полностью протестантским – Цюрих, Берн, Базель. В половине кантонов католики и лютеране перемешаны почти в одинаковой пропорции. В середине XIX в. в целях предотвращения назревавшей гражданской войны между католическими и протестантскими кантонами сформировалось слабоцентрализованное федеративное государство. Являясь кантонально-общинной, швейцарская модель федерализма очень медленно двигалась в направлении постепенной централизации под давлением необходимости хозяйственной консолидации [3, с. 36].

После 1848 г. для Швейцарии наиболее актуальной и острой становится уже не религиозный вопрос, а языковая проблема.

И если до конца XVIII в. единственным государственным языком был немецкий, то в настоящее время Конституция Швейцарии провозглашает в качестве национальных языков немецкий, французский, итальянский и ретороманский. Они обладают паритетом защиты и права на федеральном уровне. Все федеральные законы необходимо переводить и издавать на немецком, французском, итальянском языках, граждане обладают правом обращения за защитой нарушенных прав на своем родном языке [4, с. 306]. Что же касается ретороманского языка, то его значение невелико ввиду незначительного числа носителей и отсутствия единой области распространения.

Швейцария считается одной из самых успешных стран в сфере миграционной политики, занимающей лидирующие позиции в Европе по «доле иностранного населения в общей демографической структуре». На сегодняшний момент доля иностранцев составила практически 25 % от общего населения государства [5].

При этом в отличие от соседних государств с доминирующими мигрантами-мусульманами среди приезжих преобладают выходцы из таких стран, как Италия, Германия, Португалия, бывшая Югославия (в меньшей степени Турция и Албания). Иммиграционная политика Швейцарии традиционно была максимально выверенной, с необходимыми респективными мерами. В 1991 г. была разработана «модель трех кругов», предполагающая распределение иммигрантов по трем категориям. Первая включала в себя выходцев из стран Евросоюза, вторая предполагала иммигрантов из США и Канады, а третья – из иных государств. В 1997 г. была внедрена балльная система, акцентирующая внимание на личностные характеристики иностранного гражданина. Особое внимание уделялось уровню подготовки, опыту трудовой деятельности, языковому навыку [6]. Общественное мнение страны традиционно настороженно относится к приезжим.

В 2016 г. в издании газеты “Schweiz am Sonntag” был опубликован социологический опрос, касающийся отношения граждан Швейцарии к мигрантам. Согласно результатам исследования, 39,6 % респондентов посчитали,

что Швейцария должна принимать только квалифицированных работников, а 44,6 % опрошенных полагали целесообразным временное закрытие границ. Лишь 26,5 % выразили желание принимать мигрантов в Швейцарии в достаточно больших количествах [7].

Немалую роль в иммиграционном регулировании играют институты народной инициативы и референдумов. Подобных актов народного волеизъявления в 1993–2010 гг. состоялось 18. Народная инициатива 9 февраля 2014 г., в частности, была нацелена против массовой иммиграции и высказалась в пользу квот и ограничений на свободу передвижения между Евросоюзом и Швейцарией [8].

К сожалению, Евросоюз использует в отношении нейтральной и маленькой Швейцарии тактику закулисного шантажа и давления. Поэтому неудивительно, что последнее народное голосование 27 сентября 2020 г. по поводу полного запрета иммиграции из ЕС отклонило эту идею 62 % голосами. Инициативу в процентном соотношении поддержали лишь три кантона (более 50 % голосов «за»): Аппенцель-Внутренний (54 %), Швиц (53 %), Тичино (53 %) [9]. Таким образом, швейцарцы на данный момент лишили себя права самостоятельного регулирования трудовой легальной иммиграции, что, однако, не означает, что в ближайшем будущем они могут не пересмотреть свое решение.

Германия является примером одной из самых экономически благополучных федераций мира. Исторически она складывалась в основном как моноэтническое государство, в котором в XVI–XVII вв. религиозные противоречия приобрели острейший характер. Об этом свидетельствует кровопролитная и губительная Тридцатилетняя война 1618–1648 гг. Слабым отзвуком религиозного противостояния стало обострение внутривнутриполитической ситуации после объединения Германии в 1871 г.

Прусское правительство, опасаясь партикуляристских стремлений католического духовенства и влияния папского престола, перешло к новой системе церковно-государственного права. В 1872 г. был изгнан орден иезуитов, а в 1873 г. приняты «майские законы», согласно которым устанавливался контроль государства над назначениями на церковные должности. Государственный суд для церковных дел осуществлял деятельность в качестве органа надзора. Впоследствии прусское правительство приняло решение о прекращении всех выдач на католическую церковь из средств государственного казначейства и в период 1875–1876 гг. утвердило новые законы об управлении церковными имуществами и диоцезами.

В XX в. религиозные трения исчезли из общественной жизни Германии, но новым фактором, дестабилизирующим федерацию стали иммигранты, причем в основном из стран за пределами Европы. Не сумев последовательно реализовать использование иностранных трудовых ресурсов на ротационной основе, правительство решило обратиться к политике мультикультурализма. Предполагалось, что параллельное существование нескольких культур, несомненно, должно привести к интеграции [10, с. 7].

В 1990-х гг. государство столкнулось с еще более мощной волной иммиграции: уже к 1993 г. свыше 1 млн выходцев из Восточной Европы и Турции направили прошение о предоставлении им убежища. Партия «зеленых», назойливо преследуя цель внедрения в жизнь мультикультурной модели

интеграции, являлась организатором множества дежурных тематических «мультикультурных» мероприятий. При этом на практике власти сталкивались с проблемой интеграции мусульманских диаспор [11, с. 79].

Основные изменения в политике допущения в страну иностранцев происходят с приходом к власти Ангелы Меркель: в 2005 г. был принят и вступил в силу Закон «Об иммиграции», в июле 2006 г. был проведен первый саммит, посвященный вопросам интеграции, а в 2007 г. был представлен и утвержден Национальный план по интеграции [12].

Немцам открыла глаза на пагубность неконтролируемой иммиграции книга функционера из Социал-демократической партии Германии Тило Саррацина «Германия самоликвидируется», вызвавшая беспрецедентный общественный резонанс. Автор констатирует, что нерегулируемый наплыв иммигрантов приведет к гибели Германии. Он выдвигает идеи о губительности миграционной политики для социальной сферы и нормального воспроизводства населения.

Собственно, 2015 г. подтвердил худшие опасения: в стране вынужденно была введена система квотирования при распределении мигрантов между землями. Одним из самых ярких высказываний канцлера стала ее знаменитая самоуспокоительная фраза «Мы справимся», которую Ангела Меркель произнесла в августе 2015 г. В течение всего нескольких недель границу ФРГ пересекли десятки тысяч беженцев. Глава правительства распорядилась пустить беженцев в Германию, несмотря на то что, согласно Дублинскому соглашению, человек должен подавать ходатайство о получении убежища в той стране, где впервые пересек границу Евросоюза. Лидер Баварской партии Христианско-социального союза Х. Зеehoфер открыто заявлял, что данный политический курс является сомнительным, полагал, что это огромная ошибка, над которой еще долго придется работать [13, с. 76].

Распределение мигрантов в Германии происходило в определенной степени неравномерно. Наибольшее их количество оказалось в наиболее развитых землях – Баварии, Баден-Вюртемберге, Северном Рейне – Вестфалии, меньше их оказалось в менее благоприятных субъектах, таких как Саар, Бремен, Шлезвиг-Гольштейн.

Переломным моментом в сфере миграционной политики ФРГ стали Кельнские события в 2016 г., когда было зафиксировано около 1000 случаев массовых нападений мигрантов преимущественно на женщин в канун Нового года. Правительство Германии было вынуждено после этого перейти к сокращению мигрантов в стране. Так, была запущена кампания по содействию возвращению мигрантов на родину.

Популярность обрела антииммигрантская партия «Альтернатива для Германии» (АдГ). Летом 2015 г. партия усилила борьбу с действующей иммиграционной политикой, а образ АдГ изменился с «антиевропейской» на «антимиграционную партию». В основной программе АдГ отражено, что квалифицированные иммигранты приветствуются на рынке труда, однако правительству следует пресекать нерегулируемые потоки беженцев. Помимо этого, АдГ призывает ввести запрет на иностранное финансирование мечетей, а также на ношение чадры, паранджи, хиджаба и т.д. Отметим, что и другие партии Германии выдвигали различные рекомендации по преодолению миграционного кризиса. В частности, «Левые» рекомендовали властям

не быть участниками операций НАТО, не провоцировать волны беженцев. Социал-демократы в свою очередь, не опасаясь мигрантов, считали целесообразным выделять больше денежных средств в целях адаптации беженцев вместо материального обеспечения Бундесвера.

Общественное мнение расколото по миграционному вопросу. По данным опроса, проведенного 5 ноября 2015 г. каналом ARD, 48 % респондентов не испытывают серьезных опасений перед большим числом беженцев в государстве. Между тем 50 % немцев чувствуют страх по поводу чрезмерного влияния ислама в Германии – продукта иммиграции [14].

Другой опрос – 2019 г., осуществленный компанией Pollytix strategic research GmbH, также выявил очень хрупкое, можно сказать символическое большинство (53 %) тех, кто одобряет иммиграцию (17 % респондентов указали, что относятся к миграции нейтрально, а 29 % выразили резко негативное отношение к мигрантам [15]).

Предсказать партийно-политическое будущее Германии, а также степень ее стабильности затруднительно. Все это зависит как от внешних обстоятельств, к примеру от очередной иммиграционной волны и способности Евросоюза ее сдерживать, так и внутренних факторов, к которым можно отнести готовность правящих партий отказаться от попустительской иммиграционной политики. Сегодня Германия принимает определенные меры, направленные на сбалансирование межэтнических отношений. Но все же положение является менее стабильным, чем в Швейцарии.

Список литературы

1. Nuspliger K. Federalism in Switzerland. Bern, 2003. P. 3.
2. Плотникова Н. В. Современные тенденции развития этнополитических процессов в федерализме Швейцарии // Вестник Московского университета. 2009. № 25. С. 87–103.
3. Гуляков А. Д., Малько А. В., Саломатин А. Ю. Генезис федерализма в странах Европы // Современная Европа. 2018. № 1 (80). С. 36–46.
4. Bickel H., Schlapfer R. Die viersprachige Schweiz. Aarau ; Frankfurt am Main ; Salzburg : Sauerlander, 2000. С. 306.
5. Duc-Quang N. Switzerland – classic country of immigration. 2017. P. 1. URL: <https://www.swissinfo.ch> (дата обращения: 29.12.2020).
6. Federal Law on foreigners and integration, dated on December 16, 2005. URL: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20020232/> (дата обращения: 30.12.2020).
7. Социологический опрос граждан Швейцарии. URL: <https://www.blick.ch/wirtschaft/medien-az-medien-stellen-zeitung-schweiz-am-sonntag>
8. Immigration to Switzerland. URL: https://en.m.wikipedia.org/immigration_to_Switzerland (дата обращения: 03.02.2021).
9. Swiss voters reject proposal to end EU freedom of movement by nearly 62 %. URL: <https://www.euronews.com/2020/09/27/swiss-voters-reject-referendum-initiative-to-end-eu-freedom-of-movement>
10. Творогова С. В. Трансформируя пространство различий. Опыт интеграции этнокультурных меньшинств в Германии // Журнал исследований социальной политики. 2012. № 1. С. 7–26.
11. Погорельская С. В. Германия и мультикультурализм // Актуальные проблемы Европы. 2011. № 4. С. 79–116.
12. Der Nationale Integrationsplan // Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration. URL: <http://www.bundesregierung.de/>

13. Федина А. В. Испытание ценностями: проблемы беженцев и политические перспективы «Альтернативы для Германии» // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2018. Т. 20, № 1. С. 76–88.
14. Социологический опрос 2015 г. URL: <https://www.ard.de>
15. Социологический опрос 2019 г. URL: <https://pollytix.de/updates/deutsch/>

References

1. Nuspliger K. *Federalism in Switzerland*. Bern, 2003:3.
2. Plotnikova N.V. Modern trends in the development of ethno-political processes in the federalism of Switzerland. *Vestnik Moskovskogo universiteta = Bulletin of Moscow University*. 2009;25:87–103. (In Russ.)
3. Gulyakov A.D., Mal'ko A.V., Salomatin A.Yu. The genesis of federalism in European countries. *Sovremennaya Evropa = Contemporary Europe*. 2018;1(80):36–46. (In Russ.)
4. Bickel H., Schlapfer R. *Die viersprachige Schweiz*. Aarau; Frankfurt am Main; Salzburg: Sauerländer, 2000:306.
5. Duc-Quang N. *Switzerland – classic country of immigration*. 2017:1. Available at: <https://www.swissinfo.ch> (accessed 29.12.2020).
6. *Federal Law on foreigners and integration, dated on December 16, 2005*. Available at: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20020232/> (accessed 30.12.2020).
7. *Sotsiologicheskii opros grazhdan Shveytsarii = Sociological survey of Swiss citizens*. (In Russ.). Available at: <https://www.blick.ch/wirtschaft/medien-az-medien-stellen-zeitung-schweiz-am-sonntag>
8. *Immigration to Switzerland*. Available at: https://en.m.wikipedia.org/immigration_to_Switzerland (accessed 03.02.2021).
9. *Swiss voters reject proposal to end EU freedom of movement by nearly 62 %*. Available at: <https://www.euronews.com/2020/09/27/swiss-voters-reject-referendum-initiative-to-end-eu-freedom-of-movement>
10. Tvorogova S.V. Transforming the space of differences. The experience of integrating ethnocultural minorities in Germany. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki = Journal of the social politics research*. 2012;1:7–26. (In Russ.)
11. Pogorel'skaya S.V. Germany and multiculturalism. *Aktual'nye problemy Evropy = Topical problems of Europe*. 2011;4:79–116. (In Russ.)
12. Der Nationale Integrationsplan. *Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration*. Available at: <http://www.bundesregierung.de/>
13. Fedina A.V. Values challenge: refugee issues and political perspectives “Alternatives for Germany”. *Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Ser.: Politologiya = Bulletin of RUDN. Series: Politicalology*. 2018;20(1):76–88. (In Russ.)
14. *Sotsiologicheskii opros 2015 g. = Sociological poll in 2015*. (In Russ.). Available at: <https://www.ard.de>
15. *Sotsiologicheskii opros 2019 g. = Sociological poll in 2019*. (In Russ.). Available at: <https://pollytix.de/updates/deutsch/>

Информация об авторах / Information about the authors

Ангелина Сергеевна Корякина

аспирант, Пензенский государственный университет (Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40); юристконсульт, ООО «НСБ» (Россия, г. Пенза, ул. Лядова, 52)

E-mail: angelinakoryakina@mail.ru

Angelina S. Koryakina

Postgraduate student, Penza State University (40 Krasnaya street, Penza, Russia); lawyer, NSB LLC (52 Lyadova street, Penza, Russia)

Поступила в редакцию / Received 05.02.2021

Поступила после рецензирования и доработки / Revised 10.03.2021

Принята к публикации / Accepted 20.03.2021