

TISVOZ

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТА ГОСУДАРСТВ БАЛТИЙСКОГО МОРЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В 1990-е ГОДЫ

М. М. Паникар^{1, 2} 

Ф. Х. Соколова² 

Н. Н. Белошицкая² 



¹ Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 190068, Россия, Санкт-Петербург, наб. Канала Грибоедова, 123

² Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова, 163002, Россия, Архангельск, наб. Северной Двины, 17

Поступила в редакцию 15.03.2025 г.

Принята к публикации 23.07.2025 г.

doi: 10.5922/2079-8555-2025-3-2

© Паникар М. М., Соколова Ф. Х., Белошицкая Н. Н., 2025

На основе впервые введенных в научный оборот материалов Архива внешней политики Российской Федерации анализируется деятельность Совета государств Балтийского моря (СГБМ) по защите прав национальных меньшинств с 1994 по 2000 г. Хронологические рамки исследования определены периодом функционирования Комиссариата по демократическим институтам и правам человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам, когда должность комиссара СГБМ занимал О. Эсперсен. Авторы статьи пришли к выводу о том, что инициатором деятельности СГБМ по защите прав национальных меньшинств была Россия, заинтересованная в соблюдении прав русскоязычного меньшинства в странах Прибалтики. Несмотря на то что разрешить проблему дискриминации русскоязычного населения в Прибалтийских государствах в полной мере не удалось, Комиссариат СГБМ внес определенный вклад в унификацию и стандартизацию нормативно-правовой и институциональной основы обеспечения прав уязвимых групп населения, в первую очередь национальных меньшинств. Его деятельность, по мнению авторов, способствовала формированию и развитию общеевропейских правозащитных институтов, а также стимулировала Россию к совершенствованию национального законодательства в данной сфере.

Ключевые слова:

Совет государств Балтийского моря, международное сотрудничество, национальные меньшинства, внешняя политика России

Введение

Кардинальная трансформация системы международных отношений, а именно отказ от политики Холодной войны и биполярного противостояния, распад Советского Союза и стремление вновь образованных государств интегрироваться в единое мировое пространство на основе западноевропейских ценностей обусловили поиск новых форматов международного взаимодействия в 1990-е гг. В ре-

Для цитирования: Паникар М. М., Соколова Ф. Х., Белошицкая Н. Н. Деятельность Совета государств Балтийского моря по защите прав национальных меньшинств в 1990-е годы // Балтийский регион. 2025. Т. 17, № 3. С. 23–41. doi: 10.5922/2079-8555-2025-3-2

гионе Балтийского моря и Северной Европы, где соприкасались интересы стран Скандинавского полуострова, вновь образованных Прибалтийских государств и России эта задача приобрела особую значимость. Государства, на протяжении многих десятилетий имевшие различные модели политического, социально-экономического и культурного развития, стремились разработать общие подходы и принципы к реализации внутренней и внешней политики в целях гармонизации межгосударственных отношений и формирования единого регионального пространства развития и безопасности. Основным инструментом в достижении этих целей стал Совет государств Балтийского моря, созданный в 1992 г.

Одновременно СГБМ в рамках процессов регионализации в числе первых продемонстрировал попытки выработки единых подходов к обеспечению равных прав и свобод для уязвимых групп населения. В частности, по инициативе России в 1994 г. была учреждена должность комиссара СГБМ по демократическим институтам и правам человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам.

В силу многоаспектности проблематики исследования его историография включает в себя несколько пластов научной литературы. В основу настоящего исследования положено осмысление процессов регионализации в регионе Балтийского моря. Авторами выявляются объективные факторы этих процессов, которые восходят к культурно-историческому наследию Ганзейского торгового союза вольных балтийских городов, созданному еще в XII в. с целью обеспечения безопасности торговли и расширения экономических контактов [1].

Вместе с тем отмечается, что импульсом регионального строительства в постсоветский период стал новый регионализм, а именно политическая воля руководства стран региона к созданию и укреплению регионального единства ради защиты общих, выходящих за рамки национальных, интересов и противостояния глобальным вызовам и угрозам [1–3].

Правомерно утверждение исследователей о том, что приоритет в развитии многостороннего международного сотрудничества в регионе принадлежит СГБМ. Он был создан как диалоговый формат для преодоления постбиполярной конфронтационности в регионе. Исследователи выделяют существенную роль Европейского союза в развитии данного формата сотрудничества в регионе [4; 5]. В частности, отмечается, что западные партнеры рассматривали эту платформу как дополнительный механизм демократизации общественно-политической жизни на восточном побережье Балтийского моря. Одновременно Балтика должна была стать мостом для взаимодействия России и ЕС [6–8]. Ряд зарубежных авторов усматривает участие России в СГБМ как инструмент решения вопроса русскоязычного меньшинства в Латвии и Эстонии [9; 10].

Деятельность комиссара СГБМ упоминается в нескольких работах исключительно как этап в становлении и развитии структуры организации, без оценки его вклада в развитие проблематики соблюдения прав человека в регионе [11; 12]. Роль деятельности комиссара подчеркнута Х.-М. Биркенбах. Она отмечает, что мандат комиссара не дублировал мандат верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, напротив, он мог действовать точно в ситуациях предоставления адресной помощи [12, с. 546]. Отдельно можно выделить работы самого комиссара О. Эсперсена [13–15]. В основном они направлены на анализ условий, в которых возникла необходимость в создании Комиссариата СГБМ, объяснение мандата, специфики и методов его деятельности. Эти публикации подчеркивают, что, находясь в данной должности, О. Эсперсен был заинтересован в своей деятельности, искал пути повышения ее эффективности, изучая опыт других организаций. Например, он критикует правоохранную деятельность Парламентской ассамблеи Совета Европы [15].

Злободневная для российских исследователей тема — положение, в котором оказалось русскоязычное население после обретения независимости Прибалтийскими государствами [16—19]. Практически во всех работах представлен анализ статистических данных о численности русских в Прибалтийских государствах, которые после обретения ими независимости оказались в положении неграждан в стране длительного проживания. Прежде всего речь, конечно, идет о Латвии и Эстонии. В исследованиях фиксируется, что был нарушен основополагающий принцип Всеобщей декларации прав человека, согласно которому «каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть произвольно лишен гражданства или права изменить свое гражданство» [17]. В. И. Мусаев отмечает, что межэтнические конфликты с русскими возникали во всех бывших союзных республиках, но они, как правило, носили бытовой характер, тогда как в Прибалтийских государствах имело место ущемление гражданских прав местных русских в законодательном порядке [20].

Исследователями предпринимаются попытки анализа этнонациональной политики в Прибалтике и выявления факторов и причин, их обусловивших. В их числе, несомненно, указывается факт присоединения к СССР. Так, М. В. Берендеев и Е. Е. Уразбаев отмечают, что в 1990-х гг. «строительство европейской идентичности в странах Балтии происходило в рамках процесса формирования контриденности к советскому наследию и ко всему русскому, что вылилось в активное эксплуатирование исторической тематики и поддержку негативных отношений с Россией» [21]. Вместе с тем подчеркиваются и неопытность новых политических элит Прибалтики [19], попытки минимизации влияния русских на избирательный процесс [18], постоянно присутствовавший страх Прибалтийских государств перед восстановлением российского влияния [17]. В. А. Смирнов рассматривает истоки национальной политики Прибалтийских государств через призму «теории малых стран», предложенную Дж. Коломером [18]. Согласно данной теории малые государства в силу ограниченности ресурсов не способны в полной мере обеспечить свою военную и экономическую безопасность и вынуждены вступать в асимметричные отношения, полагаясь на поддержку крупных держав или межгосударственных объединений [22]. Заслуживает внимания точка зрения Н. М. Межевича, который видит причины дискриминационной политики по отношению к русскоязычному населению в Прибалтийских республиках в реализации юридически необоснованной с точки зрения международного права доктрины советской «оккупации» [23, с. 64, 119—120].

Тематика обсуждения карельского национального движения в рамках СГБМ не нашла отражения в научной литературе. Вместе с тем данное движение рассматривается исследователями в общем контексте этнополитической ситуации в России в 1990-х гг. В частности, авторы выделяют негативные последствия советской национальной политики, которая в стремлении консолидировать народы под социалистическими лозунгами не в полной мере учитывала этнокультурные потребности народов; ускорившиеся в 1990-х гг. процессы политизации общественной жизни и этнической мобилизации; глубочайший социально-экономический кризис, вынуждавший регионы искать дополнительные внешние ресурсы и источники поддержки [24—26]. Так, Ю. П. Шабаев видит истоки современных национальных движений в политике большевиков первых лет Советской власти. По его мнению, стремление большевиков обеспечить новой власти политическую поддержку со стороны многочисленных этнических меньшинств привело к дроблению территории государства на этнические анклав: союзные и автономные республики, области, округа и т. д. Тем самым обширные территории страны передавались в символическую «собственность» отдельным избранным этническим группам [27].

Цель настоящей статьи — анализ и выявление результатов деятельности СГБМ по защите прав национальных меньшинств в период 1994—2000 гг. Данная деятельность в основном была представлена мандатом комиссара СГБМ по демократическим институтам и правам человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам (далее — комиссар).

Методы и материалы

В рамках заявленной темы теоретико-методологическая основа настоящего исследования базируется на концепции неолиберального институционализма. Согласно данному подходу международные институты устанавливают правила и формируют ценности, определяющие способы осуществления отношений между государствами, наиболее выгодными из которых являются сотрудничество, а также снижение конфликтности через распространение норм либеральной демократии [28, р. 1—3].

Развитие международного права, закрепляющего права человека и различных групп населения, — один из ключевых постулатов неолиберализма, что объясняет выбор данной теории в настоящем исследовании. Случай с СГБМ, продемонстрировавший со временем деградацию и неспособность решения проблемы обеспечения прав национальных меньшинств в Балтийском регионе, свидетельствует о невозможности реализации неолиберального подхода в политике стран, имевших различный исторический опыт и модели развития, несмотря на предпринятые ими в 1990-е гг. попытки.

Реализация поставленной цели достигалась путем использования общенаучных и исторических методов исследования. Метод исторической реконструкции позволил детально воссоздать деятельность Комиссариата СГБМ, а также роль России в создании данной структуры и разрешении проблемы русскоязычного населения в Прибалтике. Метод синтеза, опирающийся на результаты анализа, позволил сделать обобщающие выводы и авторские заключения.

Отметим, что в настоящее время в международном праве не выработано юридического определения национальных меньшинств, не устоялись и критерии их идентификации. Условно грань между национальными меньшинствами и коренными народами. Окончательное решение вопроса о том, какие группы считать национальными меньшинствами, отнесено к сфере внутреннего конституционного законодательства государств. В настоящей статье под национальными меньшинствами авторы, опираясь на критерии, предложенные в 1977 г. Ф. Капоторти, понимают группу людей, численно уступающую остальной части населения данного государства, находящуюся в недоминирующей позиции, члены которой, будучи гражданами этого государства, обладают этническими, религиозными или языковыми чертами, отличными от соответствующих черт основной части населения, и демонстрирующую, в том числе неявно, чувство солидарности, направленное на сохранение культуры, традиций, религии или языка [29].

Источниковая база исследования представлена впервые вводимыми в научный оборот материалами Архива внешней политики РФ. Среди них центральное место занимают документы фонда 34 — «Общеотдельский» (с 1995 г. — «Общедепартаментский») за период с 1993 по 2000 г. Фонд содержит обширную переписку по развитию сотрудничества в регионе Балтийского моря и участию в нем России, ее усилия по созданию должности комиссара СГБМ, а также официальную переписку должностных лиц МИД РФ и представителей регионов России с комиссаром. Представляют особый интерес и материалы самого комиссара, его

письма в адрес должностных лиц РФ, выдержки из отчетов. Также информация о деятельности комиссара частично представлена на официальном сайте СГБМ¹, а также на сайте МИД РФ².

Комиссар СГБМ: создание должности, основные направления деятельности и причины упразднения

Как справедливо отмечают исследователи, геополитическая обстановка, способствовавшая конструированию региона Балтийского моря, основывалась на идее создать в северо-восточной части Европы зону интенсивного взаимодействия с последующим включением в европейские интеграционные процессы. Согласимся с утверждением А. А. Володькина о том, что «реализация концепции региона Балтийского моря предполагала, что Северные государства станут главными ретрансляторами европейских ценностей и моделей развития в пост-социалистические страны восточного побережья Балтийского моря, увеличив таким образом свой политический вес в Европе» [30]. В учредительной декларации СГБМ в числе приоритетных задач было заявлено «содействие новым демократическим институтам»³. В целях реализации этой задачи и особой озабоченности положением русскоязычного населения в Прибалтийских государствах Россия выступила инициатором учреждения должности комиссара СГБМ по демократическим институтам и правам человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Впервые эта идея нашла отражение в предложениях РФ в проекте Коммюнике СГБМ, который предстояло утвердить на 2-й сессии СГБМ в Хельсинки 16—17 марта 1993 г. В письме послу РФ в Латвийской Республике А. А. Ранних для передачи министру иностранных дел Латвии Г. Андрееву от 6 марта 1993 г. отмечалось, что «нужно, наконец, принять решение об учреждении поста комиссара СГБМ по правам человека и защите национальных меньшинств, как это неоднократно предлагалось ранее. Неоправданны, на наш взгляд, страхи, что здесь будет иметь место дублирование деятельности верховного комиссара СБСЕ по национальным меньшинствам. Объем этих задач настолько разный, что работы будет достаточно и для того, и для другого. Мы не скрываем, что озабочены положением национальных меньшинств в Латвии...»⁴. Однако окончательно вопрос учреждения должности Комиссара СГБМ был согласован только на заседании Комитета старших должностных лиц в Таллине 18—19 мая 1994 г. Сама должность официально была утверждена на 3-й министерской встрече СГБМ в Таллине 25 мая 1994 г.

Согласно мандату целью комиссара было содействие демократическому развитию и защите прав человека, а также создание благоприятных условий для применения общепринятых стандартов в области прав человека. Помимо этого в функции комиссара входила выработка рекомендаций государствам — членам СГБМ, предо-

¹ *The official website of The Council of the Baltic Sea States*, 2024, URL: <https://cbss.org> (дата обращения: 22.04.2024).

² *Официальный сайт МИД РФ*, 2024, URL: <https://www.mid.ru> (дата обращения: 15.05.2024).

³ Декларация конференции министров иностранных дел государств Балтийского моря от 05.03.1992, 1992, *Законы России*, URL: https://lawrussia.ru/texts/legal_185/doc185a655x688.htm (дата обращения: 26.05.2025).

⁴ *Архив внешней политики Российской Федерации (далее — АВП РФ)*. Ф. 34. Оп. 52. Д. 1. П. 110. Л. 144.

ставление экспертных заключений по правам человека, получение сообщений от отдельных лиц, групп или организаций, на основании которых комиссар мог принять решение о вынесении рекомендаций правительствам¹.

О. Эсперсон находился в должности комиссара СГБМ с 1994 по 2000 г. Ситуация в отношении смены персоны на данной должности сопровождалась довольно острой дипломатической перепиской, на анализе которой авторы статьи хотели бы остановиться отдельно. Еще в ноябре 1999 г., за год до прекращения мандата комиссара, на имя министра иностранных дел И. С. Иванова поступило письмо от руководителя внешнеполитического ведомства Эстонии Т. Ильвеса, в котором он предлагал упразднить пост комиссара, мотивируя это тем, что «с момента создания данного института в 1994 г. в регионе произошло много перемен. Сегодня все страны — участницы СГБМ являются членами Совета Европы или ЕС, кроме того, во всех государствах СГБМ действует институт омбудсмена»². По мнению эстонского дипломата, вопросами, к которым проявлял интерес комиссар СГБМ, мог бы заняться недавно назначенный комиссар по правам человека Совета Европы — организации, обладающей большим опытом и авторитетом в этой области³. Однако ответ российского министра содержал определенную степень неудовлетворенности состоянием дел: «К сожалению, вынужден констатировать, что правозащитная ситуация в регионе все еще далека от идеальной. Остаются невыполненными многие рекомендации комиссара СГБМ и других правозащитных институтов, в том числе и Совета Европы, применительно к Эстонии — это, в частности, необходимость решения проблем массового безгражданства и так называемых нелегалов, воссоединения разделённых семей, снижения языковых требований при натурализации, отмены дискриминационных положений законов о языке, образовании и выборах, упрощения процедуры продления виз для иностранцев»⁴. Таким образом, И. С. Иванов четко обозначил позицию России в том, что предложение об упразднении поста комиссара представляется преждевременным.

Посольство Дании в Москве 19 июня 2000 г. было проинформировано о том, что в ходе предстоящей 21—22 июня в Бергене 9-й сессии СГБМ датчане намерены предложить кандидатуру своей соотечественницы Х. Дайн для избрания на пост комиссара по демократическому развитию⁵. Первый заместитель МИД РФ А. А. Авдеев также уточнил, что с Дайн сложились неплохие отношения, правда, она не является профессиональным юристом и не обладает достаточным опытом правозащитной деятельности⁶.

Реконструируя данные события, авторы могут сослаться на сообщение газеты «Коммерсант» от 26 июня 2000 г., в котором отмечалось, что на состоявшемся в Бергене заседании СГБМ министры иностранных дел не смогли переубедить своего эстонского коллегу Т. Ильвеса, который отказался проголосовать за продление мандата О. Эсперсона⁷. Поскольку решения в этой организации принимаются единогласно, министрам пришлось искать другую кандидатуру, которая устраивала

¹ *Commissioner of the Council of the Baltic States on the Democratic and Human Rights, including the Rights of Persons Belonging to Minorities*, 2024, URL: https://www.cilevics.eu/minelres/cbss/com_mand.htm (дата обращения: 14.04.2024).

² *АВП РФ*. Ф. 34. Оп. 53. Д. 1. П. 130. 185/1. Л. 50.

³ Там же. Л. 51.

⁴ Там же. Л. 53—54.

⁵ Там же. Л. 64.

⁶ Там же.

⁷ У русскоязычных появился новый защитник, 2000, *Коммерсант*, 29 июня 2000, URL: <https://www.kommersant.ru/doc/151848> (дата обращения: 28.05.2024).

бы Таллин. Несомненно, такая позиция эстонского представителя была связана со сложной ситуацией вокруг защиты прав русскоязычного населения в Эстонии и активной позицией О. Эсперсена по этому вопросу. Вместо него министры утвердили новым уполномоченным по правам председателя Комиссии парламента Дании по иностранным делам Х. Дайн. На этом же заседании было принято решение об изменении мандата комиссара. Он стал именоваться комиссаром СГБМ по демократическому развитию и сместил фокус внимания в своей деятельности на такие сферы, как защита прав потребителей, развитие местной демократии и гражданского общества.

Таким образом, после распада СССР в рамках первой региональной структуры международного сотрудничества в регионе Балтийского моря была создана уникальная в своём роде должность комиссара СГБМ. Ее создание по инициативе России и деятельность О. Эсперсена на этой должности в период с 1994 по 2000 г. заложили основы многостороннего сотрудничества в области соблюдения прав и свобод человека в регионе, включая национальные меньшинства. События вокруг смены комиссара в 2000 г., изменение его функций и в итоге упразднение должности в 2003 г. демонстрировали расхождения стран — участниц СГБМ в решении вопросов соблюдения прав национальных меньшинств, что отчасти сопровождалось постепенным отчуждением во взаимоотношениях между Россией и странами Прибалтики.

Роль СГБМ в содействии совершенствованию и унификации нормативно-правовой и институциональной основы обеспечения прав национальных меньшинств

Приоритетные направления деятельности комиссара были обусловлены рядом внутренних и внешних факторов. К числу внешних факторов следует отнести актуализацию проблемы на глобальном уровне, в том числе в рамках ООН. В частности, в 1992 г. была принята Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам¹. Двадцать пятого июня 1993 г. на Всемирной конференции по правам человека была принята Венская декларация и Программа действий, в которой были обозначены конкретные шаги и механизмы обеспечения прав человека в мире². Участники конференции призвали Генеральную Ассамблею создать пост верховного комиссара по правам человека, который был учрежден 20 декабря 1993 г. Соответственно, комиссар СГБМ был уполномочен содействовать реализации данной программы в Балтийском регионе. Ранее, в 1990 г. Концепция меньшинств нашла отражение в Рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), в которой констатировалось, что меньшинства вносят существенный вклад в культурное многообразие государств — членов Совета Европы³. Для урегулирования межэтнических противоречий и предупреждения межгосударственных конфликтов по вопросам

¹ Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 1992, 18 декабря 1992, URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml (дата обращения: 22.05.2024).

² Венская декларация и Программа действий, 1993, Управление ООН по правам человека, 25 июня 1993, URL: <https://www.ohchr.org/ru/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action> (дата обращения: 22.05.2024).

³ *Rights of Minorities: Recommendation of the Parliamentary Assembly of Council of Europe* № 1134, 1990, 1 October, URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15168&lang=en> (дата обращения: 22.05.2024).

национальных меньшинств на Хельсинкском саммите по безопасности и сотрудничеству в Европе (9—10 июля 1992 г.) был учрежден пост верховного комиссара по делам национальных меньшинств¹. В связи с этим на повестку дня вставали задачи приведения в единообразие нормативно-правовой и институциональной основы обеспечения и защиты прав различных категорий населения.

Чрезвычайно разнородную и пеструю картину в плане культурно-исторических традиций, политической культуры и специфики экономического развития представлял сам регион Балтийского моря. Фактически половина состава СГБМ была представлена странами так называемой социалистической системы. В этих странах на фоне развала Советского Союза наблюдались мощные процессы этнической мобилизации, нарастали межэтнические конфликты. Бывшие республики СССР старались как можно скорее откеститься от советского наследия и укрепить собственный суверенитет, что порождало конфликты с русскоязычным населением. Очевидно, имело место и стремление как Прибалтийских государств, так и России интегрироваться в европейское сообщество. В этих условиях перед комиссаром СГБМ стояла сложная задача содействия унификации нормативно-правовой и институциональной основы защиты прав человека, включая национальные меньшинства. В своем отчете за 1994—1995 гг. комиссар отмечал, что «Совет Европы уделяет большое внимание оценке того, соответствуют ли страны-кандидаты условиям для полноправного членства в организации»². Необходимо отметить, что к этому времени все Прибалтийские государства были приняты в состав Совета Европы. Лишь Россия вошла в эту организацию только в 1996 г.

Как показал мониторинг правового положения уязвимых групп населения (иммигранты и дети иммигрантов без гражданства; беженцы; лица без гражданства, легально проживающие в стране), проведенный комиссаром на основе информационных сводок, предоставляемых государствами, опросов, персональных обращений и личных поездок в страны СГБМ, международные нормы нередко не соблюдались не только в странах постсоветского пространства, но и в ряде европейских государств.

Однако более всего несоответствий нормам международного и европейского права было выявлено в Прибалтийских государствах. Наибольшее число претензий высказывалось по поводу статуса и положения неграждан (преимущественно русскоязычного населения), легально проживающих в этих странах. Высокую озабоченность по поводу защиты их прав проявляла и Россия.

Представительство МИД России неоднократно в письмах и личных встречах с О. Эсперсеном указывало на нарушение международных стандартов Прибалтийскими государствами в части дискриминации некоренных жителей и указывало на неприемлемость попыток «распространить на живущих долгие годы в Эстонии и Латвии людей коллективную ответственность за политику бывшего Союза ССР»³.

Согласно архивным источникам в Латвии, где к 1997 г. проживали 700 тыс. русских жителей, были введены квоты для сдачи экзамена по выявлению уровня владения государственным языком и законодательства страны (40 заявлений в месяц) в

¹ Хельсинкский документ 1992 года. Вызов времени перемен, 1992, ОБСЕ, URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/39534.pdf> (дата обращения: 22.05.2024).

² First Report of the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States: excerpts from the First Report (October 1994 — May 1995), 2024, *The 4th CBSS Ministerial Session*, URL: https://www.cilevics.eu/minelres/cbss/95_cit.htm (дата обращения: 29.05.2024).

³ АВП РФ. Ф. 34. Оп. 54. Д. 1. П. 121. Л. 48—49.

целях получения гражданства. Однако и эти квоты не выполнялись, так как «соискатели боятся этого очень сложного экзамена, так как в случае его несдачи человек обречен на период ожидания следующего экзамена сроком на 10—15 лет»¹.

В личной беседе с заместителем МИД России А. А. Авдеевым, состоявшейся 24 марта 1997 г., О. Эсперсон отмечал, что согласие Совета Европы в начале 1990-х гг. с введением «процентовки» на подачу заявлений об оптации было обусловлено опасением, что соответствующие органы Латвии не будут успевать справляться с потоками желающих. Он признал, что «улучшения в Латвии носят лишь внешний характер. Русскоязычное население стали меньше «обижать» чиновники. В Департаменте по гражданству и иммиграции сотрудники держатся корректно. Разрабатываются программы обучения русскоязычного населения латышскому языку. Но это своего рода форма гуманного отказа в гражданстве»².

Также российская сторона неоднократно обращалась к О. Эсперсену по поводу ущемления в правах и, в частности, отстранения от участия в местных выборах неграждан — постоянных жителей Латвии. В Эстонии же законодательно это избирательное право признавалось, но часто на практике русским чинились препятствия³. Отмечалось, что, «видимо, главной причиной такой ситуации является то, что в Латвии боятся голосов русских избирателей, их избрания в законодательные органы. Власти Латвии готовы пойти лишь на поверхностную корректировку своего курса в плане незначительного расширения культурных прав русскоязычного населения, а также в вопросах социальной поддержки, но не на предоставление им гражданских прав»⁴.

Следует признать, что в отчетах комиссара за исследуемый период эти нарушения нашли отражение. Он неоднократно отмечал, что согласно критериям Совета Европы заявитель на гражданство должен уметь справляться с повседневными языковыми ситуациями. Комиссар рекомендовал, чтобы требования к чтению и письму в целом были ограничены до относительно скромного уровня и чтобы всегда делались исключения или специальные мягкие положения для определенных групп, например пожилых людей и людей с ограниченными возможностями обучения. Комиссар также высказывал большие сомнения по поводу правомерности такого условия получения гражданства, как сдача юридического экзамена. Он рекомендовал всем членам СГБМ взять на себя обязательство предоставлять негражданам право голосовать и баллотироваться на государственные должности на выборах в местные органы власти при условии, что неграждане отвечают тем же юридическим требованиям, которые применяются к гражданам, и что они законно и постоянно проживали в соответствующем государстве в течение определенного периода не более чем за 2—3 года до выборов⁵.

В отличие от России в рассматриваемый период страны Северной Европы и Прибалтики проблему обеспечения прав национальных меньшинств не актуализировали. В своем годовом отчете о ходе подписания и ратификации Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств 1995 г. комиссар отметил, что на июнь 1997 г. ее подписали 34 страны, но ратифицировали только

¹ *АВП РФ*. Ф. 34. Оп. 56. Д. 3. П. 128. Л. 74—75.

² Там же. Л. 76.

³ Там же. Л. 74—75.

⁴ Там же. Л. 75.

⁵ По отчетам комиссара СГБМ по демократическим институтам и правам человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам, 2024, *Minelres: SCHIFF-texte Special Issue*, URL: <https://www.cilevics.eu/minelres/cbss/index.htm> (дата обращения: 29.05.2024).

9, тогда как для вступления в силу требуется 12 ратификаций¹. В числе контраргументов странами выдвигалось отсутствие понятия «национальное меньшинство» в Рамочной конвенции, поэтому каждая страна вносила в это понятие свой смысл.

Вне всякого сомнения, проблему дискриминации русскоязычного населения в Прибалтийских государствах комиссару разрешить в полной мере не удалось в силу масштабности возникающих проблем в области обеспечения прав человека, а также в связи с рекомендательным характером решений институтов СГБМ и консенсусным характером принятия решений. Явственно проявлялось и сопротивление Прибалтийских государств разрешению проблемы русскоязычного меньшинства. Как справедливо отмечает Н.М. Межевич, в основу создания национальной государственности Литва, Латвия, Эстония положили концепцию «оккупации»², что снимало с них ответственность за «сознательную дискриминацию нетитульного населения, основанную на трактовке событий 1939–1940 гг.» [22, с. 85].

Вместе с тем деятельность комиссара не была лишена значимости. По сути, он провел сложную «подготовительную» работу и способствовал формированию основ для приведения нормативно-правовой базы стран СГБМ в соответствие с международными и общеевропейскими стандартами. Значительная часть обозначенных проблем постепенно разрешалась, расширялись права иммигрантов и беженцев. С течением времени все страны СГБМ подписали и ратифицировали Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств. В целом во многом благодаря деятельности комиссара были подготовлены условия для вступления Прибалтийских государств в Европейский союз в 2004 г.

Деятельность России в области обеспечения прав национальных меньшинств в рамках СГБМ

Национальный вопрос остро стоял эти годы и в России. Радикальные общественные трансформации 1990-х гг., распад СССР, «парад суверенитетов» республик РФ обострили этнополитическую ситуацию в стране и создали реальную угрозу ее целостности. Кризис межнациональных отношений был обусловлен совокупностью причин, которые, с одной стороны, имели исторические корни, с другой — были порождены современными реалиями. Среди них просчеты и ошибки советской национальной политики; обострение социально-экономического кризиса в стране и на этом фоне нарастание центробежных тенденций особенно в тех этнических регионах, которые обладали достаточными ресурсами для самостоятельного развития; стремление региональных элит, используя этнические лозунги, до-

¹ Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, 1995, *Совет Европы*, 01.02.1995, URL: <https://rm.coe.int/168007cddc> (дата обращения: 04.02.2024).

² Необходимо отметить, что Россия косвенно признала факт «советской оккупации», что отражено в Договоре об основах межгосударственных отношений между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Литовской Республикой от 29 июля 1991 г. Отметим, что в аналогичном договоре с Эстонской Республикой, подписанном 12 января 1991 г., этот пункт отсутствует. Более того, в ст. 3 договора стороны «берут на себя взаимные обязательства гарантировать лицам, живущим на момент подписания настоящего Договора на территориях Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Эстонской Республики и являющимся ныне гражданами СССР право сохранить или получить гражданство Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Эстонской Республики в соответствии с их свободным волеизъявлением».

биться большей самостоятельности и властных полномочий. Самый яркий пример такого положения дел в северо-западном регионе России стал предметом дискуссии в СГБМ.

Как свидетельствуют архивные источники, на заседании Комитета старших должностных лиц СГБМ в Таллине 24 сентября 1993 г. Эстония как государство — председатель СГБМ представила текст совместного обращения Исполнительного комитета национального конгресса карелов, финнов и вепсов от 24 апреля 1993 г. в ООН, СБСЕ и СГБМ. В нем отмечалось, что по отношению к финно-угорским народам, проживающим в Восточной Карелии и на Карельском перешейке, совершались акты политических репрессий и гонений, осуществлялась политика депортации и насильственной русификации. Выдвигались обвинения в адрес властей РФ и Республики Карелии в игнорировании коренных прав этих народов на участие в социально-политической и экономической жизни на равных основаниях с другими ныне проживающими народами. Делегация Литвы предложила рассмотреть это обращение и принять конкретное решение, а именно просить Верховного комиссара СБСЕ по делам нацменьшинств М. Ван дер Стула посетить Карелию с инспекционной поездкой для выяснения фактов на месте. В свою очередь, российская делегация призвала коллег подойти к рассмотрению данного обращения с максимальной объективностью, с учетом позиции руководства Республики Карелия¹.

Действительно, в Карелии, как и в других национально-территориальных образованиях в 1990-е гг., на фоне обозначенных выше причин развивались этнические движения. В июне 1991 г. состоялся Первый съезд представителей карел. Однако карельское национальное движение изначально разделилось на два крыла: умеренное и радикальное. Умеренное крыло представляло Общество карельской культуры (позднее преобразованное в Союз карельского народа) и выступало за расширение этнокультурных прав карелов. Радикальное крыло во главе с А. С. Григорьевым объединилось в организацию «Карельское движение». Организация выдвинула лозунг «Карелия для карел» и считала, что карелы, вепсы и финны, проживающие в республике, должны иметь не менее трети мест в парламенте республики, а главой Карельского правительства должен быть представитель карело-финских народов. По мнению радикалов, государственными языками должны быть русский и финский, так как карельские диалекты не могут выполнять функции государственного языка. В случае игнорирования этих предложений Карелии следует присоединиться к Финляндии. Однако в целом в ходе острых дискуссий была принята компромиссная Декларация, в которой признавалось, что Республика Карелия остается в составе РСФСР. Государственными языками республики были признаны русский и карельский. Для решения национальных проблем было решено создать Государственный комитет по делам национальностей при правительстве республики. Указывалось на необходимость создания двухпалатного парламента республики: палаты республики и палаты национальных образований — для защиты интересов коренных народов республики, аналогично структуре бывшего Верховного совета СССР².

Решения съезда сыграли конструктивную роль в решении этнических проблем и становлении диалоговых взаимоотношений между национальным движением и структурами власти. Уже 4 декабря 1991 г. Совет министров Республики Карелия

¹ *АВП РФ*. Ф. 34. Оп. 52. Д. 1. П. 110. Л. 176.

² Клементьев, Е. И., Кожанов, А. А. (сост.). 2009, Карельское национальное движение. Часть 1. От съезда к съезду Сборник материалов и документов, Карельский научный центр, Петрозаводск, с. 10—12, 62.

принял постановление об образовании с 1 января 1992 г. Комитета по национальной политике и межнациональным отношениям при Совете министров Республики Карелия. Двадцать второго ноября 1991 г. был принят закон Республики Карелия «О правовом статусе национального района, национального поселкового и сельского Советов в Республике Карелия». Закон предоставлял право местным советам депутатов принимать решения о равноправном использовании национального и русского языков, в том числе в делопроизводстве, школьном образовании и в детских учреждениях¹. В 1992 г. в Петрозаводске был открыт республиканский Центр национальных культур; в декабре 1992 г. состоялся национальный конгресс карелов, финнов и вепсов; началось издание учебников карельского и вепского языков для начальной школы².

Проект реформирования государственной власти республики путем создания двухпалатного парламента был отклонен II Съездом карел (1994), который уже проходил на фоне утверждения Конституции РФ 1993 г. Резолюция II Съезда рекомендовала Законодательному собранию Республики Карелия рассмотреть вопрос о создании парламента коренных народов на общественных началах³.

По сути, «карельский вопрос» был разрешен еще в 1991 г., то есть за два года до создания должности комиссара СГБМ. Эту тему искусственно актуализировали в 1993 г. Прибалтийские государства в попытках обвинить Россию в аналогичных неправомерных, недемократичных действиях по отношению к национальным меньшинствам. В ответ на поступившие запросы комиссар СГБМ регулярно контролировал ситуацию и неоднократно совершал инспекционные поездки в Республику Карелия.

По инициативе комиссара в России был ускорен процесс создания института уполномоченного по правам человека. В ходе посещения Республики Карелия в 1995 г. он высказал пожелание об учреждении поста регионального омбудсмана, что, по его мнению, было бы хорошим примером демократических преобразований для других регионов государств Балтийского моря⁴. Однако российская сторона признала преждевременным обсуждение данного вопроса до вступления в силу Федерального закона об уполномоченном по правам человека⁵. Вместе с тем уже 26 февраля 1997 г. Федеральный закон был принят. Этим же законом предусматривалось учреждение региональных уполномоченных в субъектах России⁶.

В целом, несомненно, тесное взаимодействие России с комиссаром СГБМ содействовало становлению принципиально новой, демократически ориентированной нормативно-правовой и институциональной основы обеспечения прав и свобод национальных меньшинств. В частности, 15 июня 1996 г. указом президента РФ была утверждена Концепция государственной национальной политики Российской

¹ Клементьев, Е. И., Кожанов, А. А. (сост.). 2009, Карельское национальное движение. Часть 1. От съезда к съезду Сборник материалов и документов, Карельский научный центр, Петрозаводск, с. 12.

² АВП РФ. Ф. 34. Оп. 52. Д. 1. П. 110. Л. 194—195.

³ Клементьев, Е. И., Кожанов, А. А. (сост.). 2009, Карельское национальное движение. Часть 1. От съезда к съезду Сборник материалов и документов, Карельский научный центр, Петрозаводск, с. 92—93.

⁴ АВП РФ. Ф. 34. Оп. 54. Д. 1. П. 121. Л. 109; Ф. 34. Оп. 55. Д. 2. П. 127. Л. 147.

⁵ АВП РФ. Ф. 34. Оп. 55. Д. 2. П. 127. Л. 52.

⁶ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, ФЗ РФ от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ, 1997, Правовая система «КонсультантПлюс», URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/ (дата обращения: 02.02.2024).

Федерации¹. В ней обеспечение условий для полноправного социального и национально-культурного развития всех народов России, упрочение общероссийской гражданской и духовно-нравственной общности на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина были провозглашены основной целью государственной национальной политики страны. В этом же году был принят закон «О национально-культурной автономии», по которому этнические меньшинства получали право на создание национально-культурных объединений на основе добровольной самоорганизации в целях сохранения и развития языка и культуры². Федеральным законом «О языках народов Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. создавались условия для сохранения и равноправного развития языков народов Российской Федерации³. Серией нормативных документов «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» были гарантированы права коренных малочисленных народов России⁴. Очевидно, что многие законодательные акты, иногда принятые в короткие сроки, в последующем подвергались коррекции, дополнениям и изменениям. Однако они заложили основы для формирования новой законодательной базы России. В свою очередь, комиссар СГБМ высоко оценивал усилия России и, как отмечается в документах внешнеполитического ведомства России, «проявил активность с целью содействия принятию России в Совет Европы, включая личные обращения по этому вопросу к руководству Совета Европы и стран СГБМ»⁵.

Заключение

Совет государств Балтийского моря стал принципиально новым форматом международного взаимодействия на Севере Европы с участием стран постсоветского пространства. Созданный на основе взаимных интересов, он объединял страны, существенно отличающиеся друг от друга по культурно-цивилизационным основаниям, историческим и политическим традициям, моделям социально-экономического развития.

¹ Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Указ Президента РФ от 15.06.1996 г. № 909, 1996, Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов, URL: <https://docs.cntd.ru/document/9018776> (дата обращения: 02.02.2024).

² О национально-культурной автономии, ФЗ РФ от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ, 1996, Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов, URL: <https://docs.cntd.ru/document/9018667> (дата обращения: 02.02.2024).

³ О языках народов Российской Федерации, ФЗ РФ от 24.07.1998 г. № 126-ФЗ, 1998, Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов, URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/12704> (дата обращения: 02.02.2024).

⁴ О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, ФЗ РФ от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ, 1999 ; Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, ФЗ РФ от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ, 2000 ; О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, ФЗ РФ от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ, 2001 ; Федеральное агентство по делам национальностей, 2024, URL: <https://fadn.gov.ru/documents/osnovopolagayushhie-dokumentyi/laws> (дата обращения: 02.02.2024).

⁵ АВП РФ. Ф. 34. Оп. 55. Д. 2. П. 127. Л. 90.

Деятельность СГБМ по защите национальных меньшинств, представленная работой Комиссариата СГБМ, была направлена на формирование региональной солидарности и идентичности путем унификации и стандартизации нормативно-правовой и институциональной базы обеспечения прав различных групп населения на основе европейских стандартов.

Следует признать, что в 1994—2000 гг. деятельность СГБМ по защите национальных меньшинств в определенной степени способствовала развитию демократических процессов в регионе Балтийского моря и решению конкретных проблем, возникающих в области обеспечения прав человека. В частности взаимодействие России с Комиссариатом СГБМ стало одним из факторов принятия в 1990-х гг. серии законодательных актов, направленных на урегулирование национального вопроса и межэтнических отношений в стране. Были подготовлены условия для вступления Прибалтийских государств и России в Совет Европы. К 2000 г. все страны — члены СГБМ ратифицировали Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств. В определенной степени деятельность Комиссариата СГБМ создала предпосылки для оформления института комиссара Совета Европы по правам человека в 1999 г.

Вместе с тем заявленные при учреждении Комиссариата СГБМ цели и задачи, а именно содействие и укрепление демократического развития и защиты прав человека, в том числе прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, не были реализованы в силу комплекса причин. Среди них разнородный состав стран — участниц; политические противоречия между входящими в него государствами, которые прежде всего преследовали свои национальные интересы, а также несовершенство самой международной и региональной нормативно-правовой основы, состоящее в отсутствии единого юридически обязывающего определения дефиниции «национальные меньшинства» как в Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, так и в Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств¹.

Список литературы

1. Воротников, В. В., Чеков, А. Д., Якутова, У. В. 2019, Проекты регионального строительства в Балтийском регионе: наследие межвоенной эпохи и современная динамика, *Международная аналитика*, № 1-2, с. 52—64, EDN: EISUMF, <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2019-0-1-2-52-64>
2. Донских, С. В. 2009, Проблема генезиса и особенностей Балтийского региона в глобальном мире, *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия А. Гуманитарные науки*, № 7, с. 79—83, EDN: UYZXCP
3. Часовский, В. И. 2018, Сотрудничество стран Балтийского региона: современное состояние и проблемы, в: Федоров, Г. М., Жиндарев, Л. А., Дружинин, А. Г., Пальмовский, Т. (ред.), *Балтийский регион — регион сотрудничества-2018: проблемы и перспективы трансграничного сотрудничества вдоль Западного побережья России*, материалы международной научной конференции, с. 165—176, EDN: XWALBZ
4. Сергунин, А. А. 2013, Россия и Европейский Союз в Балтийском регионе: тернистый путь к партнерству, *Балтийский регион*, № 4, с. 53—66, EDN: RMNGLP, <https://doi.org/10.5922/2074-9848-2013-4-4>

¹ Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 18 декабря 1992, URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml (дата обращения: 22.05.2024) ; Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств, *Совет Европы*, 1 февраля 1995, URL: <https://rm.coe.int/168007cddc> (дата обращения: 04.02.2024).

5. Пышьев, А. А. 2008, *Совет Европы и Совет государств Балтийского моря в системе европейского институционального сотрудничества: (международно-правовой аспект)* автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Москва, Моск. ун-т МВД России, 26 с., EDN: ZNUPER
6. Пальмовский, Т. 2021, Стратегия Европейского Союза для региона Балтийского моря и ее реализация, *Балтийский регион*, т. 13, № 1, с. 138—152, EDN: MNRWDD, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2021-1-8>
7. Дроздовская, Ю. В. 2017, Теоретические подходы к исследованию интеграционных процессов в регионе Балтийского моря, *Успехи современной науки*, т. 5, № 4, с. 230—232, EDN: YRORAR
8. Koivurova, T., Rosas, A. 2018, The CBSS as a vehicle for institutionalised governance in the Baltic Sea Area, in comparison with its two sister organisations in the north, *Marine Policy*, № 98, p. 211—219, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.09.010>
9. Oldberg, I. 2012, *Soft Security in the Baltic Sea Region. Russian interests in the Council of Baltic Sea States*, Swedish Institute of International Affairs, № 2, 66 p., URL: <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/soft-security-in-the-baltic-sea-region-russian-interests-in-the-council-of-baltic-sea-states-min.pdf> (дата обращения: 02.03.2025).
10. Szacawa, D. 2021, *Evolution of the Council of the Baltic Sea States: three decades of regional cooperation in the Baltic Sea Region (1991—2021)*, IES Policy Papers 11, Institute of Central Europe, 74 p., URL: <https://ies.lublin.pl/en/policy-papers/evolution-of-the-council-of-the-baltic-sea-states/> (дата обращения: 02.03.2025).
11. Ziemele, I. 2000, The Role of International Organizations in Strengthening Human Rights Performances in the Baltic Sea Region, in: Delbrück, J., Hofmann, R. (eds.), *German Yearbook of International Law*, Duncker & Humblot GmbH, vol. 43, p. 9—37, URL: <https://elibrary.duncker-humblot.com/book/33061/german-yearbook-of-international-law-jahrbuch-fuumlr-internationales-recht> (дата обращения: 02.03.2025).
12. Birckenbach, H.-M. 1998, The Tackling of Minority Issues in the Baltic Sea Region in the Context of OSCE and CBSS, in: Hedegaard, L., Lindström, B., Joenniemi, P., Östhol, A., Peschel, K., Stålvant, C. E. (eds.), *The Nebi Yearbook 1998*, Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-58886-0_33
13. Espersen, O. 1996, Human rights protection in the Baltic Sea area: The Commissioner of the Council of the Baltic Sea States on Democratic Institutions and Human Rights including the Rights of Persons belonging to Minorities, *Helsinki Monitor*, vol. 7, № 2, p. 52—64, <https://doi.org/10.1163/157181496X00305>
14. Espersen, O., Fugl, H. 2000, Protection of Rights of Persons Belonging to Minorities in the Baltic Sea States, in: Trifunovska, S. (eds.), *Minority Rights in Europe European Minorities and Languages*, T.M.C. Asser Press, https://doi.org/10.1007/978-90-6704-655-8_13
15. Espersen, O. 1995, The Functions of the CBSS (Council of the Baltic Sea States) Commissioner on Democratic Institutions and Human Rights Nordic, *Journal of International Law*, vol. 64, № 3, p. 347—352, <https://doi.org/10.1163/157181095X00689>
16. Мусаев, В. И. 2011, «Русский вопрос» в странах Балтии в 1990-х — 2000-х гг. и российско-прибалтийские отношения, *История и историческая память*, № 4, с. 87—106, EDN: SCVUWB
17. Ризванова, Л. З. 2008, Политика государств Прибалтики в отношении русскоязычного населения, *Ученые записки Казанского государственного университета*, Серия: Гуманитарные науки, т. 150, № 7, с. 140—149, EDN: JVVWEWL
18. Смирнов, В. А. 2017, Теоретико-методологические аспекты институционализации политических элит Прибалтики, *Полис. Политические исследования*, № 5, с. 79—90, EDN: ZGSQJF, <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.05.06>
19. Гордиенко, П. В. 2008, Проблема «неграждан» в Латвии, *Обозреватель*, № 7, с. 81—90, EDN: KZRTYT
20. Мусаев, В. И. 2017, Независимость стран Балтии и «русский вопрос», *Новейшая история России*, № 2, с. 176—191, EDN: ZDQYZL, <https://doi.org/10.21638/11701/spbu24.2017.213>
21. Берендеев, М. В., Уразбаев, Е. Е. 2014, Развитие националистических идентичностей в странах Балтии: Латвийский аспект, *Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта*, № 6, с. 82—94, EDN: SIQVQF

22. Colomer, J. 2007, *Great Empires, Small Nations. The Uncertain Future of the Sovereign State*, Routledge, 114 p., <https://doi.org/10.4324/9780203946046>
23. Межевич, Н. М. 2016, *Государства Прибалтики 2.0. Четверть века «вторых республик»*, Москва, Ассоциация книгоиздателей «Русская книга», 272 с., EDN: YSMRPHD
24. Гольшева, А. В. 2010, Историко-правовые и политические аспекты национальных вопросов в Республике Карелия в начале 1990-х гг., *Вестник Московского университета МВД России*, № 11, с. 89–93, EDN: NTOBAR
25. Шабаев, Ю. П. 2005, Проблема финно-угорской идентичности, *Современная Европа*, № 3, с. 112–123, EDN: KVXPZZ
26. Цыганков, А. М. 1992, *Общественно-политические движения России в 1987–1992 годы (на материале Европейского Севера России)*, автореф. дис. ... канд. ист. наук, Москва, Институт молодежи, 25 с., EDN: ZLRDBH
27. Шабаев, Ю. П. 2018, Исторические корни современного финноугорского паннационализма, в: Омаров, М. А. (отв. ред.), *Нацестроительство: состояние, проблемы, перспективы*, материалы Всероссийской научной конференции, с. 111–130, EDN: OAPZQN
28. Keohane, R. O. 2018, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Routledge, 280 p., URL: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780429032967/international-institutions-state-power-robert-keohane> (дата обращения: 02.03.2025).
29. *Права меньшинств: международные стандарты и руководство по их соблюдению*, 2010, Нью-Йорк, Женева, Изд-во ООН, 54 с., URL: https://esg-library.mgimo.ru/publications/prava-menshinstv-mezhdunarodnye-standarty-i-rukovodstvo-po-ikh-soblyudeniyu/?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (дата обращения: 02.03.2025).
30. Володькин, А. А. 2006, Становление балтийского регионализма, *Журнал международного права и международных отношений*, № 2, с. 45–51, EDN: PBRFDL

Об авторах

Марина Михайловна Паникар, кандидат исторических наук, доцент департамента политологии и международных отношений Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики», Россия; доцент кафедры регионоведения, международных отношений и политологии Северного (Арктического) федерального университета имени М. В. Ломоносова, Россия.

<https://orcid.org/0000-0003-4504-8924>

E-mail: mpanikar@hse.ru

Флера Харисовна Соколова, доктор исторических наук, профессор кафедры регионоведения, международных отношений и политологии Северного (Арктического) федерального университета имени М. В. Ломоносова, Россия.

<https://orcid.org/0000-0002-3063-6128>

E-mail: f.sokolova@narfu.ru

Наталия Николаевна Белошицкая, кандидат филологических наук, заведующая кафедрой английского языка Северного (Арктического) федерального университета имени М. В. Ломоносова, Россия.

<https://orcid.org/0000-0002-0899-1828>

E-mail: n.beloshickay@narfu.ru



THE ROLE OF THE COUNCIL OF THE BALTIC SEA STATES IN ADVOCATING NATIONAL MINORITY RIGHTS IN THE 1990s

M. M. Panikar^{1, 2} 

F. Kh. Sokolova² 

N.N. Beloshitskaya² 

¹ HSE University,
123 Griboedova Emb., Saint Petersburg, 190068, Russia

² Northern (Arctic) Federal University named after M. V. Lomonosov,
17 Severnaya Dvina Emb., Arkhangelsk, 163002, Russia

Received 15 March 2025

Accepted 23 July 2025

doi: 10.5922/2079-8555-2025-3-2

© Panikar, M. M., Sokolova, F. Kh.,
Beloshitskaya, N. N., 2025

The article examines the activities of the Council of the Baltic Sea States (CBSS) in promoting national minority rights between 1994 and 2000. The study is based on a detailed analysis of documents from the Foreign Policy Archive of the Russian Federation, which are introduced into scholarly circulation for the first time. The chronological scope is defined by the period when Ole Espersen served as Commissioner on Democratic Institutions and Human Rights, Including the Rights of Persons Belonging to Minorities.

The findings suggest that Russia, concerned about the situation of the Russian-speaking population in the Baltic States, was the main initiator of CBSS efforts to strengthen national minority rights. Although the problem of discrimination against Russian speakers in the Baltic States remained unresolved, the Commissioner's activities significantly contributed to the standardization of the legal and institutional framework for protecting vulnerable population groups, particularly national minorities. The authors argue that these activities also supported the consolidation of European human rights institutions and encouraged Russia to enhance the national legislation in this field.

Keywords:

Council of the Baltic Sea States, international cooperation, national minorities, Russian foreign policy

References

1. Vorotnikov, V., Chekov, A., Yakutova, U. 2019, Region-Building in the Baltic Region: Legacy of the Inter-War Period and Modern Dynamics, *Journal of International Analytics*, № 1-2, p. 52–64, <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2019-0-1-2-52-64>
2. Donskikh, S. V. 2009, The Problem of Origin and Position of the Baltic Region in the Global World, *Bulletin of Polotsk State University. Series A. Humanities*, № 7, p. 79–83 (in Russ.).
3. Chasovsky, V. I. 2018, Cooperation of the Baltic region countries: current status and problems, in: Fedorov, G. M., Zhindarev, L. A., Druzhinin, A. G., Palmovsky, T. (eds.), *The Baltic region — a region of cooperation-2018: problems and prospects of cross-border cooperation along the Western border of Russia*, materials of the international scientific conference, p. 165–176 (in Russ.).
4. Sergunin, A. A. 2013, Russia and the European Union in the Baltic region: a treacherous path to partnership, *Baltic Region*, № 4, p. 53–66, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2013-4-4>

5. Pyshev, A. A. 2008, The Council of Europe and the Council of the Baltic Sea States in the system of European institutional cooperation: (international legal aspect), PhD Thes., Moscow, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 26 p. (in Russ.).
6. Palmowski, T. 2021, The European Union Strategy for the Baltic Sea Region and accomplishments, *Baltic Region*, vol. 13, № 1, p. 138—152, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2021-1-8>
7. Drozdovskaya, Yu. V. 2017, Theoretical approaches to the study of integration processes in the Baltic Sea region, *Advances in modern science*, vol. 5, № 4, p. 230—232 (in Russ.).
8. Koivurova, T., Rosas, A. 2018, The CBSS as a vehicle for institutionalised governance in the Baltic Sea Area, in comparison with its two sister organisations in the north, *Marine Policy*, № 98, p. 211—219, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.09.010>
9. Oldberg, I. 2012, *Soft Security in the Baltic Sea Region. Russian interests in the Council of Baltic Sea States*, Swedish Institute of International Affairs, № 2, 66 p., URL: <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/soft-security-in-the-baltic-sea-region-russian-interests-in-the-council-of-baltic-sea-states-min.pdf> (accessed 02.03.2025).
10. Szacawa, D. 2021, *Evolution of the Council of the Baltic Sea States: three decades of regional cooperation in the Baltic Sea Region (1991—2021)*, IES Policy Papers 11, Institute of Central Europe, 74 p., URL: <https://ies.lublin.pl/en/policy-papers/evolution-of-the-council-of-the-baltic-sea-states/> (accessed 02.03.2025).
11. Ziemele, I. 2000, The Role of International Organizations in Strengthening Human Rights Performances in the Baltic Sea Region, in: Delbrück, J., Hofmann, R. (eds.), *German Yearbook of International Law*, Duncker & Humblot GmbH, vol. 43, p. 9—37, URL: <https://elibrary.duncker-humblot.com/book/33061/german-yearbook-of-international-law-jahrbuch-fuumlr-internationales-recht> (accessed 02.03.2025).
12. Birckenbach, H.-M. 1998, The Tackling of Minority Issues in the Baltic Sea Region in the Context of OSCE and CBSS, in: Hedegaard, L., Lindström, B., Joenniemi, P., Östhol, A., Peschel, K., Stålvant, C. E. (eds.), *The Nebi Yearbook 1998*, Springer, Berlin, Heidelberg, https://doi.org/10.1007/978-3-642-58886-0_33
13. Espersen, O. 1996, Human rights protection in the Baltic Sea area: The Commissioner of the Council of the Baltic Sea States on Democratic Institutions and Human Rights including the Rights of Persons belonging to Minorities, *Helsinki Monitor*, vol. 7, № 2, p. 52—64, <https://doi.org/10.1163/157181496X00305>
14. Espersen, O., Fugl, H. 2000, Protection of Rights of Persons Belonging to Minorities in the Baltic Sea States, in: Trifunovska, S. (eds.), *Minority Rights in Europe European Minorities and Languages*, T.M.C. Asser Press. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-655-8_13
15. Espersen, O. 1995, The Functions of the CBSS (Council of the Baltic Sea States) Commissioner on Democratic Institutions and Human Rights Nordic, *Journal of International Law*, vol. 64, № 3, p. 347—352, <https://doi.org/10.1163/157181095X00689>
16. Musaev, V.I. 2011, “The Russian Question” in the Baltic States in the 1990s — 2000s and Russian-Baltic Relations, *History and Historical Memory*, № 4, p. 87—106 (in Russ.).
17. Rizvanova, L.Z. 2008, The policy of the Baltic states towards the Russian-speaking population, *Scientific notes of Kazan State University, Series: Humanities*, vol. 150, № 7, p. 140—149 (in Russ.).
18. Smirnov, V. A. 2017, Theoretical and methodological aspects of political elites’ institutionalization in the Baltic states, *Polis Russian Federation*, № 5, p. 79—90, <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.05.06>
19. Gordienko, P.V. 2008, The Problem of “Non-Citizens” in Latvia, *Obozrevatel / Observer*, № 7, p. 81—90 (in Russ.).
20. Musaev, V.I. 2017, Independence of the Baltic countries and the Russian Question, *Modern History of Russia*, № 2, p. 176—191, <https://doi.org/10.21638/11701/spbu24.2017.213>
21. Berendeev, M., Urazbaev, Ye. 2014, The development of nationalist identities in the Baltics: the Latvian aspect, *IKBFU’s Vestnik*, № 6, p. 82—94 (in Russ.).
22. Colomer, J. 2007, *Great Empires, Small Nations. The Uncertain Future of the Sovereign State*, Routledge, 114 p., <https://doi.org/10.4324/9780203946046>
23. Mezhevich, N. M. 2016, *The Baltic States 2.0. A Quarter Century of the “Second Republics”*, Moscow, Association of Book Publishers “Russian Book”, 272 p. (in Russ.).

24. Golysheva, A. B. 2010, Historical, legal and political aspects of national issues in the Republic of Karelia in the early 1990s, *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, № 11, p. 89–93 (in Russ.).
25. Shabaev, Yu. P. 2005, The problem of Finno-Ugric identity, *Sovremennaya Evropa*, № 3, p. 112–123 (in Russ.).
26. Tsygankov, A. M., 1992, *Socio-political movements of Russia in 1987–1992 (based on the European North of Russia)*, abstract of dissertation for the degree of Cand. Sci. (Hist.), Moscow, Institute of Youth, 25 p. (in Russ.).
27. Shabaev, Yu. P. 2018, Historical roots of modern Finno-Ugric pan-nationalism, in: Omarov, M. A. (ed.), *Nation-building: state, problems, prospects*, materials of the All-Russian scientific conference, p. 111–130 (in Russ.).
28. Keohane, R. O. 2018, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Routledge, 280 p., URL: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780429032967/international-institutions-state-power-robert-keohane> (accessed 02.03.2025).
29. *Minority Rights: International Standards and Guidelines for Implementing Them*, 2010, New York, Geneva, United Nations Publishing, 54 p. (in Russ.), URL: https://esg-library.mgimo.ru/publications/prava-menshinstv-mezhdunarodnye-standarty-i-rukovodstvo-po-ikh-soblyudeni-yu/?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referer=google.com (accessed 02.03.2025).
30. Volodkin, A. A. 2006, Formation of Baltic regionalism, *Journal of International Law and International Relations*, № 2, p. 45–51 (in Russ.).

The authors

Dr **Marina M. Panikar**, Associate Professor, Department of Political Science and International Relations, HSE University, Russia; Associate Professor, Department of Regional Studies, International Relations and Political Science, Northern (Arctic) Federal University named after M. V. Lomonosov, Russia.

<https://orcid.org/0000-0003-4504-8924>

E-mail: mpanikar@hse.ru

Prof **Flyora Kh. Sokolova**, Department of Regional Studies, International Relations and Political Science, Northern (Arctic) Federal University named after M. V. Lomonosov, Russia.

<https://orcid.org/0000-0002-3063-6128>

E-mail: f.sokolova@narfu.ru

Dr **Nataliya N. Beloshitskaya**, Head of the Department of English, Northern (Arctic) Federal University named after M. V. Lomonosov, Russia.

<https://orcid.org/0000-0002-0899-1828>

E-mail: n.beloshickay@narfu.ru

