



Norwegian Ministry  
of Foreign Affairs



INSTITUTE FOR  
WAR & PEACE REPORTING



**ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ  
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ УЧАСТИЯ  
НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ  
В ТАДЖИКИСТАНЕ И ИХ ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ:**

*СРАВНЕНИЕ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ  
И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РТ*

# СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	1
ВВЕДЕНИЕ	6
ЧАСТЬ 2. МЕХАНИЗМЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ НАЦМЕНЬШИНСТВ В ТАДЖИКИСТАНЕ	14
ЧАСТЬ 3. ПОЛОЖЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В ТАДЖИКИСТАНЕ. ПРАВА И ИХ ОБЕСПЕЧЕНИЕ	24
ЧАСТЬ 4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ	42
ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА	45



Автором данной публикации является Азиз Бердикулов, исследователь Европейского центра по вопросам меньшинств (Германия). В этом брифе проведен анализ правовых рамок и положений, направленных на защиту прав национальных меньшинств в Таджикистане, а также дано сравнение таджикского и европейского законодательств касательно национальных меньшинств. Особый акцент сделан на том, какие законодательные и правовые практики из европейского опыта могут быть использованы в качестве примеров в таджикском контексте с целью совершенствования национального законодательства по защите национальных меньшинств и их прав. Сформулированы рекомендации, предназначенные для ряда министерств и правительства Таджикистана, для международных доноров, а также для представителей национальных меньшинств.

## Резюме

В Республике Таджикистан отсутствует централизованное законодательство по национальным меньшинствам. Кроме того, существующие положения касаются в основном только использования языка меньшинств и доступа к образованию. Это влияет на то, как обстоят дела в реальности: например, национальные меньшинства не могут получить качественное образование на родном языке, страдают из-за нехватки учебных материалов, а сфера применения их родных языков с каждым годом уменьшается. Кроме того, доступ к государственной службе для национальных меньшинств также ограничен из-за распространенного nepотизма и кронизма, а также из-за требований знания таджикского языка.

Несоблюдение прав национальных меньшинств, таких как свобода самоопределения и право на автономию приводят к частым стычкам, например, в Горно-Бадахшанской Автономной Области (ГБАО). Национальные меньшинства часто становятся участниками приграничных конфликтов, как например на

таджикско-кыргызской границе, в силу ограниченности природных ресурсов и незавершенности демаркации границ. Продолжительное игнорирование национальных меньшинств и нарушение их прав в дальнейшем может привести к возникновению нескольких видов угроз. Например, из-за отсутствия доступа к полноценному образованию, нацменьшинства могут оказаться за чертой бедности и испытывать трудности с трудоустройством. Исключение нацменьшинств из сферы госуправления повлечет за собой отсутствие их интересов в государственной политике и негативно скажется на репрезентативности и разнообразии Таджикистана. Без налаженного диалога между центром и нацменьшинствами, обладающими правом на автономию как в ГБАО, есть угроза возникновения новых случаев политической мобилизации местного населения.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ | Для Республики Таджикистан**

- » Провести анализ национального законодательства на предмет его соответствия международным обязательствам страны по защите прав нацменьшинств
- » Организовать консультации с представителями нацменьшинств в целях отражения их нужд в национальном законодательстве и государственной политике
- » Разработать положения об организации консультативного органа высокого государственного уровня для участия национальных меньшинств и других желающих членов
- » Обеспечить участие нацменьшинств в процессах принятия решений и их представленности в государственных органах и парламенте, включая через систему квот
- » Наладить открытый и партнерский диалог с представителями ГБАО. Можно рассмотреть привлечение представителей Фонда Ага Хана в качестве посредников
- » Изучить положения Рамочной Конвенции и положительный опыт стран Совета Европы по ее внедрению в национальное законодательство.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ | Для МИНИСТЕРСТВА ОБРАЗОВАНИЯ**

- » Провести анализ национального законодательства на предмет его соответствия международным обязательствам страны по защите прав нацменьшинств
- » Организовать консультации с представителями нацменьшинств в целях отражения их нужд в национальном законодательстве и государственной политике
- » Разработать положения об организации консультативного органа высокого государственного уровня для участия национальных меньшинств и других желающих членов
- » Обеспечить участие нацменьшинств в процессах принятия решений и их представленности в государственных органах и парламенте, включая через систему квот
- » Наладить открытый и партнерский диалог с представителями ГБАО. Можно рассмотреть привлечение представителей Фонда Ага Хана в качестве посредников
- » Изучить положения Рамочной Конвенции и положительный опыт стран Совета Европы по ее внедрению в национальное законодательство.

## **Для МИНИСТЕРСТВА ТРУДА И ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ И для АГЕНТСТВА ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ**

- » Совместно с другими государственными органами разработать и внедрить систему квот для поиска и найма на работу представителей национальных меньшинств
- » Разработать систему использования языков меньшинств (в частности, узбекский и кыргызский) для приема на работу и для общения с гражданами.

## **Для МИНИСТЕРСТВА КУЛЬТУРЫ**

- » Включить празднование дней культуры, языка и религии национальных меньшинств Таджикистана в перечень своих мероприятий
- » Проводить мероприятия по межкультурному диалогу и обмену среди национальных меньшинств и таджикского населения по всей стране.



## **Для МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ:**

» Оказать экспертную поддержку правительству Таджикистана в проведении анализа национального законодательства для выявления недостатков касательно защиты нацменьшинств и расширения их участия в государственной жизни

» Поддержать правительство страны в изучении положений и опыта Рамочной Конвенции Совета Европы, включая путем привлечения международных экспертов. Следует быть особо осторожным, чтобы не просто попытаться скопировать положения Рамочной Конвенции, а выявить упущения в таджикском законодательстве и сослаться на опыт, как подобные проблемы были устранены на территории Совета Европы.

## **Для НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ:**

» Ознакомиться с таджикским законодательством, чтобы быть осведомленным о том, какие права и свободы нацменьшинствам гарантированы по закону

» Доносить до сведения правительства и чиновников информацию о том, с какими трудностями национальные меньшинства сталкиваются в повседневной жизни

» Призывать к открытому и продуктивному диалогу по совместной работе и решению проблем.

Очень важно разработать и внедрить эффективную национальную базу, которая бы не только закрепляла права за меньшинствами, но также обладала прозрачным и практичным механизмом по мониторингу их обеспечения. В данном случае примером может служить Рамочная конвенция о защите прав национальных меньшинств Совета Европы. При всех своих недостатках Конвенция признается эффективным механизмом по защите прав человека, а одним из ее достоинств можно считать механизм мониторинга, которая таджикская сторона может использовать для местного законодательства.

# ВВЕДЕНИЕ

**Р**азговоры о важности защиты прав национальных меньшинств, а также об их участии и репрезентации идут как среди академиков, так и между специалистами-практиками. Помимо важности защиты прав национальных меньшинств как прав человека, государства обязуются обеспечивать защиту специфических прав нацменьшинств, например, на использование своего языка или практику религиозных обрядов. В этом плане участие нацменьшинств в политической, общественной или любой другой жизни страны является особенно важным фактором. Принимая участие в общественных процессах нацменьшинства не только укрепляют плюрализм мнений и репрезентативность общества в целом, но также получают доступ к ресурсам для того, чтобы говорить о своих нуждах.

Можно согласиться с экспертами, которые утверждают, что одним из самых распространенных способов обеспечения участия нацменьшинств в общественной жизни являются консультативные механизмы.<sup>1</sup> Они могут представлять из себя государственные или независимые органы, в которых членами являются национальные меньшинства и/или их общественные организации. В такие консультативные органы могут входить чиновники, а также независимые эксперты, журналисты и ученые. Особенно важными консультативные механизмы становятся в политической среде, в которой отсутствуют положения, обеспечивающие участие национальных меньшинств в парламенте или других выборных органах. В таком случае консультативные или совещательные платформы для национальных меньшинств

---

<sup>1</sup> Weller, M. (2010). Minority Consultative Mechanisms: Towards Best Practices. In Bloed, A., et al. (Eds.) European Yearbook of Minority Issues (Volume 7, 2007/8, pages 425-447). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

могут служить в качестве каналов для диалога между государственными органами и сообществами меньшинств.

Другим способом обеспечения участия нацменьшинств в политической жизни является система квотирования. Например, на законодательном уровне могут быть приняты положения, в соответствии с которыми устанавливается минимальная доля нацменьшинств, которая должна быть представлена в государственных (или негосударственных) органах. Например, в нижней палате Парламента Казахстана девять депутатских мест закреплены за представителями нацменьшинств, которых избирают члены Ассамблеи Народа Казахстана.

Повышение участия нацменьшинств также можно укрепить посредством специализированных мер в избирательной системе. Например, в некоторых странах существует пониженный порог голосов, которые партии нацменьшинств должны набрать, или же отсутствует вовсе. Можно обязать партийных лидеров включать национальные меньшинства в партийные списки для голосования. Последним способом участия национальных меньшинств рассмотрим автономию в управлении территориями, на которых проживает большая часть нацменьшинств. Автономия чаще всего бывает двух видов. Территориальная автономия подразумевает, что нацменьшинства допущены к управлению своей территорией, разрабатывают политический курс по налогообложению, здравоохранению, социальной сфере, и только в некоторых случаях руководствуются решением центра (например, в вопросах международных связей или обороны). Нетерриториальная автономия (или же культурная) наделяет национальные меньшинства определенными полномочиями, которые чаще всего касаются использования языка, продвижения культуры, сохранения традиционных промыслов в рамках мест проживания нацменьшинств.



## ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ. ОПЫТ ЕВРОПЫ

Перед тем как начать обсуждение европейского опыта по защите нацменьшинств, следует отметить, что существует несколько международных соглашений и документов ООН в данной сфере. Например, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года [призывает](#) страны обеспечить право нацменьшинствам пользоваться своим языком, культурой и исповедовать свою религию. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1969 года содержит [положения](#), которые осуждают расовую сегрегацию, запрещают расовую пропаганду, а также призывает к обеспечению прав без расовой дискриминации. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим и языковым меньшинствам 1992 года [предписывает](#), что нацменьшинства должны иметь право пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и говорить свободно на своем языке безо всякой дискриминации, а также участвовать в культурной, общественной, экономической и государственной жизни.

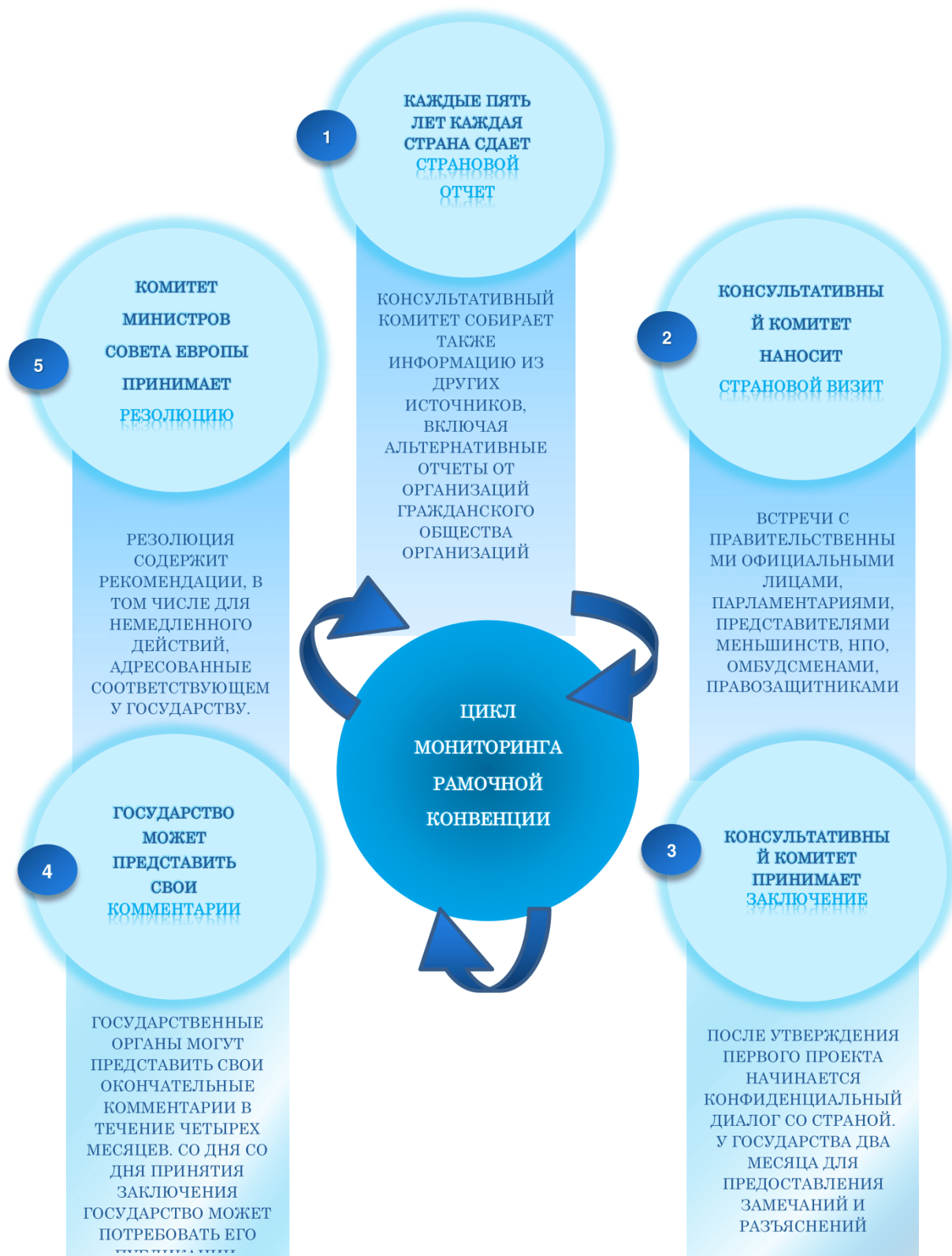
Эти документы играют важную роль в защите прав нацменьшинств в силу своего высокого статуса, но из-за несистематичного процесса мониторинга их исполнения их практическая ценность может быть не так высока. Поэтому мы рассмотрим Рамочную конвенцию о защите прав национальных меньшинств Совета Европы в качестве более практического примера, механизмы мониторинга и отчетности которой могут быть использованы Таджикистаном для совершенствования национального законодательства касательно нацменьшинств.

Рамочная конвенция о защите прав национальных меньшинств Совета Европы (Конвенция) принята 1 февраля 1995 года. Конвенция подписана и ратифицирована 39 странами-членами Совета Европы. Франция, Монако, Турция и Андорра не подписали Конвенцию, в то время как Бельгия, Греция, Исландия и Люксембург подписали, но не ратифицировали Конвенцию. Помимо прочего, Конвенция подписана и ратифицирована Российской Федерацией в 1998 году (однако, судьба Конвенции в российском законодательстве пока неясна, так как членство России в Совете Европы было приостановлено в феврале 2022 года из-за вторжения на территорию Украины). Конвенция является одним из главных правовых инструментов на европейской территории по обеспечению прав национальных меньшинств. С принятием Конвенции были утверждены стандарты по защите национальных меньшинств в Европе.

## **МЕХАНИЗМЫ МОНИТОРИНГА КОНВЕНЦИИ**

Обеспечением исполнения Конвенции, включая мониторинг и вынесение рекомендаций, занимается Консультативный комитет, который состоит из различных экспертов и рассматривает отчеты стран-участниц Конвенции. Эксперты считают, что процесс мониторинга исполнения Конвенции является одним из основных достоинств Конвенции. Мониторинг представляет собой диалог между страной-участницей и Советом Европы, который представлен посредством Консультативного комитета в качестве экспертного органа, а также Комитетом министров Совета Европы, действующего как политический орган. Консультативный комитет разрабатывает рекомендации на основе государственного отчета страны-участницы, а также в ходе визитов в страну, где встречается с различными экспертами, нацменьшинствами и чиновниками.

Рекомендации позже принимаются Комитетом министров.  
Мониторинговый цикл длится пять лет, и последний (пятый) цикл мониторинга начался в 2019 году.



*Цикл мониторинга Рамочной Конвенции*

## КРИТИКА КОНВЕНЦИИ

Конвенция и ее механизмы исполнения не раз подвергались критике. Например, некоторые эксперты отмечают, что Конвенция не содержит определения национальных меньшинств и предоставляет каждой стране-участнице самостоятельно толковать значение понятия «национальные меньшинства», тем самым решая, к каким именно группам положения Конвенции будут применяться. Например, в Дании Конвенция применяется только к немецкому национальному меньшинству, проживающему исключительно на юге страны. Немцы в других частях Дании, а также другие национальные группы, как Рома, фарерцы (выходцы Фарерских островов в составе Дании), гренландцы или же арабы статусом национальных меньшинств не обладают и не могут претендовать на особое положение и права. Кроме того, факт того, что Конвенция не была подписана или ратифицирована всеми странами-членами Совета Европы, также неоднократно подвергался критическим замечаниям и возможно указывает на то, что единого подхода к определению национальных меньшинств и защите их прав на европейском пространстве не существует. Подчеркивается, что комментарии и замечания по исполнению Конвенции довольно неясны. Система мониторинга Конвенции неоднократно подвергалась критике за то, что она не в силах обеспечить соблюдение принципов, на которых зиждется Конвенция. Существуют [аргументы](#) о том, что некоторые страны не расположены принимать концепцию мультикультурного общества и обязываться защищать права меньшинств.

Но все же Конвенция является довольно гибким инструментом, позволяющим стране-участнице внедрять ее положения в национальное законодательство и укреплять правовые механизмы по обеспечению и защите прав национальных меньшинств.

Защита и положение национальных меньшинств в каждой стране находятся в различных состояниях, и механизм мониторинга Конвенции позволяет применять индивидуальный подход и формулировать адресные рекомендации, направленные на повышение соответствия национального законодательства положениям Конвенции. В конце концов, Конвенция может рассматриваться в качестве своеобразного соглашения, между европейскими странами на региональном уровне о взятии на себя обязательств по защите прав национальных меньшинств.

## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ КОНВЕНЦИИ**

Положения Конвенции о различных правах национальных меньшинств и их защите являются главной причиной рассмотрения ее в качестве работающего механизма. Конвенция состоит из пяти частей, но самые главные положения, касающиеся прав нацменьшинств, сформулированы во второй части.

Обозначим самые основные статьи Конвенции:

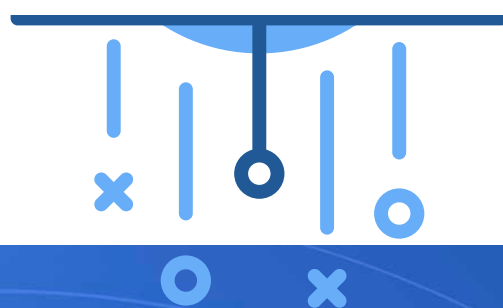
**СТАТЬЯ 3** предписывает, что «лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться как таковое», и что выбор лица не должен влечь никаких негативных последствий для него. Другими словами, у каждого лица должна быть свобода самоопределения, то есть каждый человек должен быть в состоянии свободно относить себя к той или иной национальной группе, а его выбор никаким образом не должен для него составлять какую-то угрозу. Кроме того, национальным меньшинствам гарантируется осуществление своих прав индивидуально или же с другими группами.



**СТАТЬЯ 4** призывает обеспечить равенство национальных меньшинств перед законом и запрещает любую дискриминацию на основе национальной принадлежности. Стороны обязуются принять меры, чтобы обеспечить равное участие национальных меньшинств в экономической, социальной, политической и культурной жизни.

**СТАТЬЯ 5** нацелена на поощрение стран-участниц на создание условий, в которых национальные меньшинства будут развивать свою культуру, религию и язык, а также на запрет ассимиляционных политик.

Кроме того, в Рамочной Конвенции прописаны права меньшинств исповедовать религию и создавать религиозные учреждения, организовывать СМИ на языках меньшинств, иметь доступ к образованию и учебным материалам.



Подводя итог, можно сказать, что Конвенция, при всех ее недостатках и критике, является знаковым правовым механизмом для защиты прав нацменьшинств. Конвенция обязывает страны, которые ее ратифицировали, обеспечивать всестороннее участие нацменьшинств в государственной жизни и защиту их прав, свободных от дискриминации.

Очевидно, что Конвенция и ее обязательства на таджикской территории никакой силы не имеют, так как страна не является членом Совета Европы. Однако, следует рассматривать Конвенцию как пример для разработки схожего законодательства для продвижения и защиты прав меньшинств, проживающих на территории Республики Таджикистан, а процесс ее мониторинга, который прошел проверку временем, давно отработан в плане практических процедур.

## Часть 2. Механизмы по защите прав нацменьшинств в Таджикистане

### **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ТАДЖИКИСТАНА ПО ЗАЩИТЕ НАЦМЕНЬШИНСТВ**

Как было уже упомянуто, Рамочная Конвенция о защите прав национальных меньшинств никаких обязательств Таджикистану не предписывает, как и другие европейские механизмы. Однако, Республика подписала и ратифицировала целый ряд международных соглашений, которые содержат положения по защите нацменьшинств.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации была подписана Таджикистаном в 1995 году. Конвенция является единственным документом, касающимся прав нацменьшинств, об исполнении которого таджикское правительство регулярно отчитывается. Таджикистан готовит свои доклады, в которых подробно отчитывается как оно реализует положения этой Конвенции в национальном законодательстве и какие практические меры принимает. В свою очередь, Комитет по ликвидации расовой дискриминации выносит заключительные замечания по поводу того, как таджикская сторона исполняет свои международные обязательства в соответствии с Конвенцией. Последний страновой доклад от Таджикистана был отправлен в 2020 году. Примечательно также то, что в рамках мониторинга исполнения Конвенции свои замечания и рекомендации могут отправлять и негосударственные организации. Так, в 2017 году Антидискриминационный центр «Мемориал» подготовил отчет о выполнении Таджикистаном своих обязательств за 2012–2015 годы. Некоторые части этого отчета и страновых отчетов Таджикистана будут проанализированы ниже.

Международный пакт о гражданских и политических правах был ратифицирован Таджикистаном в 1999 году. Основные положения

Пакта касаются прав каждого народа на самоопределение, свободное установление своего политического статуса и экономического, социального, культурного развития, а также призывают к уважению права человека независимо от расы, цвета кожи, пола, языка и национального происхождения.

Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (Конвенция СНГ), является одним из немногих специализированных документов, посвященных исключительно защите прав национальных меньшинств, который Таджикистан [ратифицировал](#) в 2001 году. Вкратце рассмотрим основные положения Конвенции СНГ.

» Статья 1 дает определение понятию «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам». Это граждане, которые постоянно живут на территории страны-участницы Конвенции СНГ и отличаются по этническому происхождению, языку, культуре, религии или традиции от основного населения.

» Подчеркивается, что каждое лицо должно свободно выбирать свою принадлежность к национальному меньшинству, а правительства должны гарантировать, что такой выбор не будет влечь за собой негативных последствий для упомянутого лица (Статья 2).

» Конвенция СНГ гарантирует гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права национальным меньшинствам и обещает принятие мер в случае дискриминации по национальному признаку (Статья 3). Кроме того, меньшинствам гарантируется право выражать, сохранять и развивать этническую, языковую, культурную и религиозную самобытность (Статья 4).

» Страны-участницы обязуются обеспечить национальным меньшинствам право на участие в общественной и государственной жизни, особенно в принятии решений в вопросах, которые касаются интересов национальных меньшинств на региональном уровне (Статья 5).

» Договаривающиеся стороны обязуются гарантировать право меньшинств на использование родного языка для записи имени и фамилий, в официальных документах, а также получать информацию на родном языке, в том числе из СМИ. Правительства обязуются создавать условия для того, чтобы национальные меньшинства могли использовать родной язык для контактов с официальными органами, «где это возможно и необходимо» (статья 7).

» Свобода религии и вероисповедания, а также право совершать религиозные обряды гарантируется как индивидуально, так и для членов группы (статья 8).

» Стороны обещают создавать условия для изучения родного языка нацменьшинств, также признавая важность знания и изучения государственного языка. В частности, подчеркивается, что будет оказана поддержка в предоставлении учебных материалов и преподавателей на языках нацменьшинств. Памятники культуры и истории, а также народные промыслы нацменьшинств будут находиться в государственной охране (статья 10).

Конвенция СНГ во многом схожа с положениями Рамочной Конвенции Совета Европы. Однако, самым главным и важным отличием является то, что в Конвенции СНГ отсутствует разработанный механизм мониторинга и оценки. Отмечается, что надзор за исполнением Конвенции СНГ возложен на Комиссию по правам человека СНГ. Однако механизмы исполнения и мониторинга Конвенции СНГ в документе не прописаны, а докладов от стран-участниц Конвенции СНГ не существует.

Согласно Конституции Республики Таджикистан, международные акты, признанные Таджикистаном, являются частью национальной правовой системы и имеют верховенство над национальным законодательством (статья 10), но отражения положений Конвенции СНГ в таджикском законодательстве найти практически невозможно.

## НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ТАДЖИКИСТАНА ПО ЗАЩИТЕ НАЦМЕНЬШИНСТВ

В таджикском законодательстве не существует специализированных законов и механизмов, разработанных исключительно для защиты прав нацменьшинств. Также отсутствует определение понятия «национальное/этническое меньшинство», но по правилам верховенства международного законодательства можно предположить, что определение нацменьшинства, данное Конвенцией СНГ, применимо и в таджикском правовом поле. Будет неверным утверждение, что в законах и других актах Таджикистана нет никаких положений, обязывающих защищать нацменьшинства и их права. Отдельные положения, касающиеся прав нацменьшинств, разбросаны по самым разным законам и правовым документам.

Конституция Республики Таджикистан гарантирует равенство перед законом и судом, а также равные права и свободы всем, независимо от пола, расы, языка, вероисповедания или национальности (статья 17), а также устанавливает таджикский язык в качестве государственного. Русскому языку придан статус языка межнационального общения (статья 2). Однако до сих пор остается не ясным, что такой статус русского языка означает на практике и обладает ли русский язык дополнительным статусом.

Закон о государственном языке предписывает, что каждый имеет право пользоваться родным языком, а также гарантирует условия для свободного применения, защиты, и развития ягнобских и памирских языков (статья 4). Оба эти языка являются родными для малочисленных меньшинств – ягнобцев и памирцев, которые в большинстве проживают в труднодоступных горных местностях Таджикистана. В советское время некоторые школы преподавали ягнобский язык. Однако сейчас язык находится на



границ вымирания из-за уменьшающегося числа его носителей, а также доминирования таджикского языка. Памирские языки в своем большинстве остаются устными языками и испытывают дополнительные трудности из-за отсутствия общепринятой письменности и алфавита. Также закон утверждает, что каждый гражданин страны обязан знать государственный язык (статья 3).

Национальная стратегия развития образования на период до 2030 года [содержит](#) целый ряд положений, направленных на улучшение условий образования для нацменьшинств. Например, в стратегии присутствуют меры, направленные на обеспечение доступа детей национальных меньшинств к обучению в обычных образовательных учреждениях для содействия их интеграции в основное общество Таджикистана, обеспечение качества образовательной инфраструктуры с учетом потребностей национальных меньшинств, повышение качества преподавания государственного, английского, русского языков и языков меньшинств. Документ также обязывает расширить доступ национальных меньшинств к высшему образованию, в том числе посредством квот.

Закон об образовании [гарантирует](#) право граждан на образование независимо от национальности, расы, пола, языка и вероисповедания (статья 6). В то время как таджикский является государственным и основным языком обучения в образовательных заведениях страны, гражданам предоставляется право на образование на родном языке нацменьшинств в местах их компактного проживания и «в пределах имеющихся возможностей сферы образования». Изучение русского языка также является обязательным (статья 7).

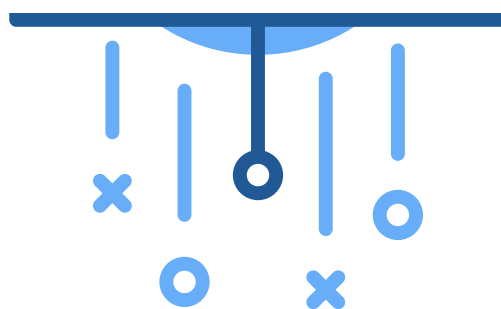
Стратегия повышения уровня благосостояния населения Таджикистана на 2013–2015 годы, помимо прочего, была [направлена](#) на обеспечение равенства к качественному образованию путем поддержки представителей нацменьшинств

была направлена на обеспечение равенства к качественному образованию путем поддержки представителей нацменьшинств и разработки учебников на языках нацменьшинств.

Среди основных сфер применения Национальной стратегии развития на период до 2030 года есть [мероприятия](#) для совершенствования механизмов расширения доступа к образованию для национальных меньшинств, а также девочек и женщин. Приоритеты Стратегии включают модернизацию государственной поддержки культуры и искусства, сохранение культурного и языкового разнообразия, а также разработку программ по сохранению культуры национальных меньшинств.

В Законе о культуре [гарантируется](#) любым национальным и этническим группам право на сохранение, развитие и защиту культурной самобытности, а также на организацию учреждений культуры. Руководство страны обязуется обеспечивать поддержку национально-культурным центрам, ассоциациям и учебным организациям (статья 6).

Беглый анализ дает понять, что большинство положений, касающихся нацменьшинств в Таджикистане, посвящены праву на образование и пользование родным языком. Меры, направленные на расширение политического участия и социально-экономического положения меньшинств, практически отсутствуют в таджикском правовом поле.



**ПОЧЕМУ ЖЕ ВИДЕН ЯВНЫЙ ПЕРЕКОС В  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ В СТОРОНУ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ  
И ЯЗЫКОВЫХ ПРАВ НАЦМЕНЬШИНСТВ?**

Этому может быть несколько причин. Во-первых, государственные органы могут целенаправленно сводить национальные меньшинства и их права исключительно к вопросам культуры и языковой принадлежности. Такой подход удобен для того, чтобы создать представление, в котором нацменьшинства характеризуются лишь только своей культурой или языком, а потребностей на политическое участие, а также принятие общественных решений у них попросту нет. Такой подход часто называют эссенциализмом, который означает, что у определенной группы есть ряд неизменных и уникальных характеристик (например, язык, религия, традиции и культура), которые эту группу и определяют. Таджикские власти очень редко подпускают кого-то к процессам управления, особенно из негосударственных и общественных кругов, поэтому, можно предположить, что именно это нежелание стоит за решением даже на формальном уровне ограничить права нацменьшинств образованием, языком и культурой.

Во-вторых, международные обязательства Таджикистана возможно двигали государственными лицами, которые решили сделать чрезмерный фокус на образовании и языке, когда дело касается нацменьшинств. В таком случае чиновникам гораздо легче организовывать и отчитываться об открытии новых классов или школ на языках меньшинств, создании газет или радиопередач на языках меньшинств, поддержке концертов или дней культуры с участием меньшинств, чем продумывать и исполнять мероприятия, направленные на расширение участия нацменьшинств в политической и общественной жизни республики. Чтобы убедиться в этом, достаточно просмотреть страновые [отчеты](#) Таджикистана в рамках Международной конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, где таджикская сторона часто отчитывается о количестве СМИ, школ или учебников, а также культурных центров и ансамблей, в которых участвуют национальные группы.

ОДНАКО САМЫМ ЗНАЧИМЫМ ИТОГОМ  
ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА ТАДЖИКСКОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЯВЛЯЕТСЯ ТО, ЧТО  
ПОЛОЖЕНИЯ КОНВЕНЦИИ СНГ ОТСУТСТВУЮТ В МЕСТНЫХ  
ПРАВОВЫХ АКТАХ.

Как уже писалось выше, в силу международного статуса Конвенция СНГ превалирует над местным законодательством. Однако ни в одном законе Таджикистана не удалось найти упоминание или отсылки ни к самой Конвенции, ни к ее каким-либо отдельным положениям. В результате складывается ситуация, в которой национальные меньшинства в Таджикистане лишены многих прав и возможностей, так как таковые в местном законодательстве не прописаны. Кроме отсутствия самого определения национального меньшинства, в законах Таджикистана нет и гарантии права на свободное самоопределение. Также отсутствует механизм официального признания или придания определенной группе статуса нацменьшинства.

ПОЧЕМУ ПРАВО НА СВОБОДНОЕ САМООПРЕДЕЛЕНИЕ И НА  
ОФИЦИАЛЬНОЕ ПРИЗНАНИЕ ДЛЯ НАЦМЕНЬШИНСТВ ИГРАЮТ  
ОСОБЕННО ВАЖНУЮ РОЛЬ?

Представим такую ситуацию: в стране проживает этническая или национальная группа, представители которой считают, что они обладают культурной, языковой, или религиозной идентичностью, отличной от большинства населения страны. Официального статуса национального меньшинства у данной группы нет, поэтому представители группы хотят получить такой статус.

Это даст группе возможность претендовать на государственное финансирование, доступ к образованию на родном языке, поддержку мероприятий по сохранению культуры языка и прочее. Для того, чтобы получить статус официально признанного нацменьшинства, группа должна соответствовать критериям и пройти через все установленные процедуры, установленные государством. Например, группа должна продемонстрировать, что ее представители действительно отличаются культурно и в рамках своих традиций, говорят на других языках, составляют численное меньшинство в сравнении с остальной частью населения страны, умеют самоорганизовываться (имеются культурные или общественные ассоциации), а также уже несколько поколений проживают на территории страны. В идеале группа соответствует всем выдвинутым требованиям, успешно проходит все бюрократические процедуры, и государство признает его статус национального меньшинства, который может быть законодательно закреплён. Язык группы приобретает официально статус языка нацменьшинства, может использоваться наравне с государственным языком в определенных регионах страны, а самой группе будут полагаться квоты на образование, трудоустройство и так далее.

В таджикском контексте подобная процедура отсутствует полностью. Совершенно непонятно, как и кто определяет то, кто в стране является национальным меньшинством, а кто нет. На практике получается так, что сами представители национальных групп объявить себя нацменьшинствами не могут, а отсутствие гарантий на свободное самоопределение лишь усугубляет их положение.

**ПЕРЕПИСЬ НАСЕЛЕНИЯ** Таджикистана является единственным официальным источником, который содержит список национальных групп, живущих в стране. Так, согласно последней [переписи](#) 2010 года в Таджикистане проживало более 100 национальностей и народов.



Таджики составляют 84,3% всего населения, узбеки – 12,2%, кыргызы – 0,8%, русские – 0,5%, туркмены – 0,2%, татары – 0,1%, а другие народы – 1,9%. Памирцы в переписи полностью отсутствуют, что является предметом споров среди некоторых памирцев. По официальной версии, памирцы являются таджиками, а не самостоятельной этнической группой, с чем некоторые представители сообщества не согласны. Их понять вполне легко, так как группа говорит на памирских языках, исповедует Исмаилизм (шиитское течение в Исламе, в то время как таджики являются последователями суннитского толка), и практикуют традиции и обряды, отличные от таджиков или других национальностей в стране.

## В 2010 году в Таджикистане проживало более 100 национальностей и народов

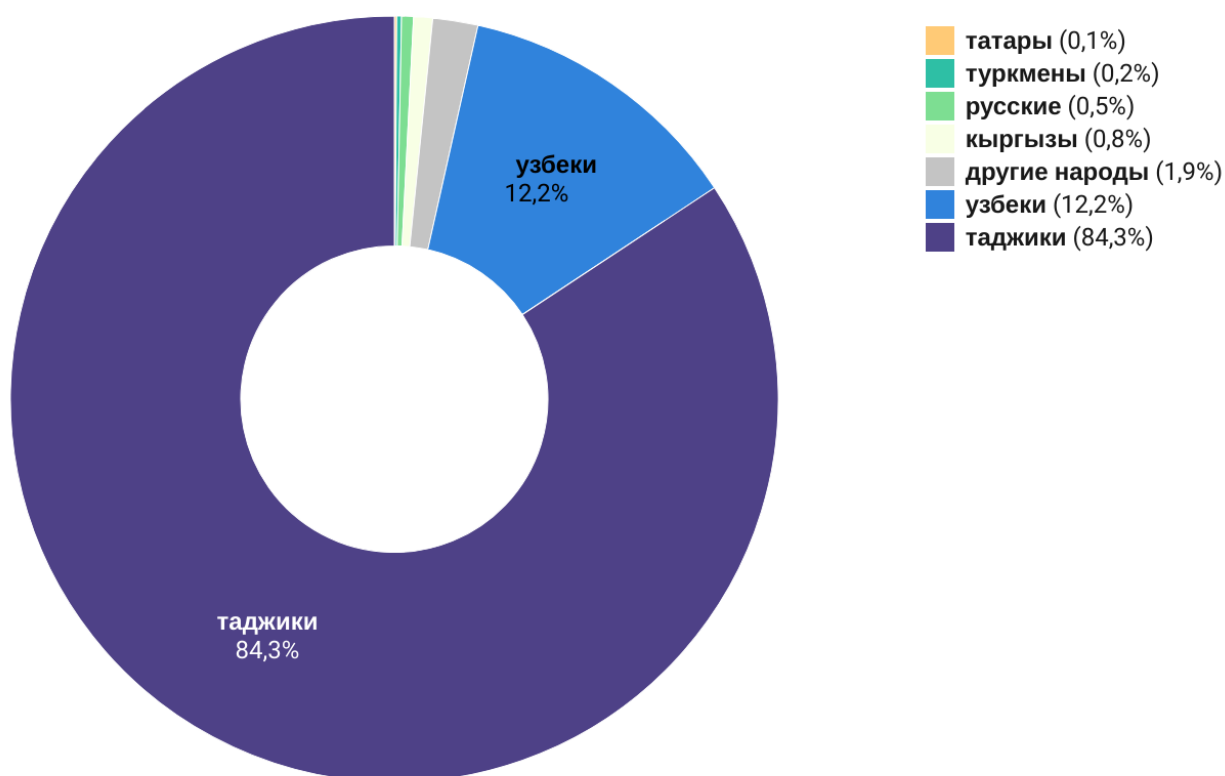


Диаграмма: CABAR.asia • Источник: Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан • Создано с помощью Datawrapper

*Перепись населения в 2010 г.*

## Часть 3. Положение национальных меньшинств в Таджикистане. Права и их обеспечение

После того, как мы обозначили правовые рамки для защиты прав нацменьшинств в Таджикистане, попробуем разобраться, как в реальности обстоит дело и насколько эффективно правовые гарантии помогают нацменьшинствам.

Как стало понятно из нашего анализа, в таджикском законодательстве больше всего положений касательно прав меньшинств на использование языка, доступ к образованию и сохранению культуры. Поэтому с анализа именно этих положений мы и начнем.

### ШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

По [официальной информации](#), в Таджикистане существуют школы, которые предоставляют образование на таджикском, русском, английском, узбекском, туркменском и кыргызском языках.

Для учеников 2–11 классов узбекских, русских, кыргызских и туркменских школ разработаны учебники для изучения государственного языка. Особенно для узбекских школ в данное время, по официальным данным, готовится перевод и издание почти ста наименований школьных учебников. Правительство также снабжает кыргызские школы учебниками.

Рассмотрим положение узбекского меньшинства – самого численного нацменьшинства в Таджикистане – с доступом к образованию. Число узбекских школ и учеников за последние года стремительно сокращалось. Данные по точному количеству узбекских школ и учеников разнятся.

## По данным на 2020 год в Таджикистане функционировало 3884 общеобразовательных учреждений

Язык обучения	Количество школ
Таджикский	3 116
Таджикско-узбекский	378
Таджикско-русский	151
Таджикско-кыргызский	27
Таджикско-русско-узбекский	11
Таджикско-русско-английский	7
Таджикско-туркменский	5
Таджикско-узбекско-кыргызский	1
Таджикско-английский	1
Узбекский	75
Русский	32
Кыргызский	26
Английский	3
Русско-английский	1

Таблица: SABAR.asia • Источник: Комитет по ликвидации расовой дискриминации ООН • Создано с помощью Datawrapper

### *Соотношение общеобразовательных учреждений на 2020 г. с преподаванием на разных языках*

По некоторым данным в 2015 году в стране работало около 900 узбекских школ, где обучалось почти полмиллиона учеников. В отчетах Министерства образования Таджикистана говорится, что в 2015–2016 школьном году число узбекских учеников равнялось 205,003 человек. Для сравнения, в 2011–2012 учебном году в школах обучалось 299,494 учеников, а в 2020–2021 году

## В Таджикистане сокращается количество узбекских учеников и школьных классов

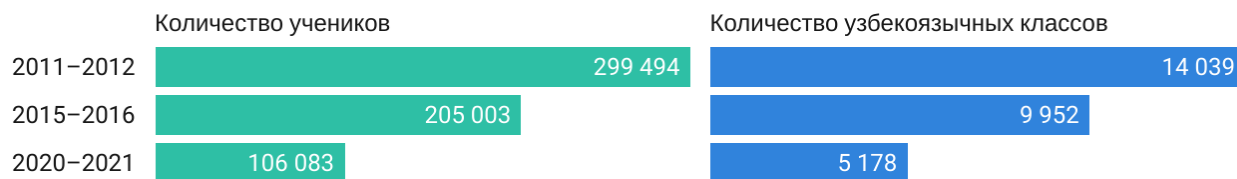


Диаграмма: CABAR.asia • Источник: Министерство образования и науки Таджикистана • Создано с помощью Datawrapper

### Статистика по узбекским классам и ученикам в динамике за 10 лет

– 106,083 ученика. Данных по точному количеству нет, но есть [информация](#) о количестве узбекоязычных классов: если в 2011–2012 году в стране было 14,039 таких классов, в 2015–2016 их было 9,952, а за 2020–2021 учебный год осталось 5,178 классов.

**Одной из причин сокращения** числа узбекских классов является желание родителей-узбеков отправить своих детей в школы с таджикским языком обучения. Например, в Кубодиенском районе родители около 10 тысячи узбекских учеников [попросили](#) власти региона обеспечить их детей обучением на таджикском языке. Представители узбекской общины [заявили](#), что существует несколько причин, по которым узбекские семьи решают отдавать своих детей в таджикские или другие неузбекские школы. Во-первых, узбекские классы не обеспечены учебниками должным образом. Во-вторых, Национальный центр тестирования – орган, проводящий вступительные экзамены в вузы, – проводит тесты только на таджикском и русском языках. В-третьих, в университетах больше нет групп с узбекским языком обучения. Недавно в некоторых таджикских университетах открылись курсы узбекского языка, но они доступны только для иностранных студентов и на контрактной основе, и местные узбекские студенты не могут туда поступать. Наконец, выпускникам узбекских школ трудно найти работу. Учитывая, что в университетах не предлагались курсы узбекского языка, решение родителей отдать детей в таджикские школы становится еще более понятным.

Однако существуют и положительные тенденции. Например, улучшение отношений между Таджикистаном и Узбекистаном положительно сказывается на узбекском сообществе в Таджикистане. В сентябре 2020 года была в Спитаменском районе Согдийской области была открыта школа, построенная на средства правительства Узбекистана и рассчитанная на тысячу учеников и располагающая 28 учебными классами. Схожим образом, таджикские власти в 2021 году построили школу в Самаркандской области и планируют открыть детский сад в Ферганской области. Не стоит недооценивать важность подобных жестов, однако, построения одной школы силами соседнего государства явно недостаточно для того, чтобы ответить на нужды узбекского меньшинства в стране.

### **СХОЖИЕ ТРУДНОСТИ ИСПЫТЫВАЕТ И КЫРГЫЗСКАЯ ОБЩИНА.**

В 2012 в стране [работало](#) 37 школ, преподающих на кыргызском языке, и 27 школ со смешанными языками преподавания. Для сравнения, в 2020 году, по официальным данным, в Таджикистане функционировало 26 кыргызских школ, что на 11 меньше, чем в 2012 году. Кыргызские ученики и школы страдают от нехватки современных учебных материалов. Например, в 2015 году кыргызские власти должны были обеспечить кыргызские школы 14 тысячами учебников. Но из-за внутренних бюрократических процедур учебники до Таджикистана на момент новости так и не доехали. В связи с приграничными конфликтами между Кыргызстаном и Таджикистаном отношения между странами резко ухудшились. Можно предположить, что такая негативная динамика определенно скажется на положении национальных меньшинств по обе стороны границ – таджиков в Кыргызстане и кыргызов в Таджикистане, и что такие трудности, как отсутствие учебных материалов и квалифицированных преподавателей или уменьшающееся количество школ, в ближайшее время решаться не будут.



Школы с русским языком обучения популярны среди городского населения Таджикистана не только среди этнических русских, но и таджиков, узбеков, кыргызов и других меньшинств, предпочитающих русскоязычное образование. Считается, что ученики русских школ получают лучшее образование от учителей, которые все еще опираются на советские учебники и методика, что считается признаком качества. В 2016–2017 учебном году в Таджикистане было 29 русскоязычных школ с 17 332 учениками, 126 таджикско-русских школ и 16 таджикско-русско-узбекских школ. В 2018-2019 учебном году количество русских школ сократилось с 29 до 26, а количество учащихся увеличилось до 17 773. Увеличилось количество смешанных таджикско-русских школ - со 126 до 141 в 2018–2018 годах. В 2020 году количество русских школ снова выросло и составило 32 школы. Хотя некоторые эксперты [поделились](#), что действительно образование на русском языке может дать учащимся больше возможностей для продолжения образования в России, с другой стороны, большинство выпускников русскоязычных школ не могут свободно разговаривать на таджикском языке.

**ЯГНОБЦЫ, МАЛОЧИСЛЕННОЕ МЕНЬШИНСТВО, ПРОЖИВАЮЩЕЕ НА СЕВЕРО-ЗАПАДЕ ТАДЖИКИСТАНА, СТАЛКИВАЮТСЯ С ДРУГОЙ ПРОБЛЕМОЙ.** Дети ягнобцев учатся на таджикском языке, однако школы в их родном регионе предлагают только четырехлетнее образование. Лишь немногие могут позволить себе отправить своих детей для продолжения образования в большие города. Местные активисты [пытаются](#) сохранить ягнобский язык, вводя его в качестве школьного предмета, но безрезультатно. В 2005–2006 годах ягнобский язык преподавался в некоторых школах Ягнобской долины. С тех пор занятия на ягнобском языке были закрыты.

Книги на ягнобском языке издаются таджикской Академией наук, однако некоторые эксперты считают, что для выживания языка его необходимо вернуть в школы. Отсутствие школьных занятий на ягнобском языке можно рассматривать как прямое нарушение Закона о государственном языке, в котором государство обязуется защищать и развивать ягнобский язык.

Общей проблемой среди нацменьшинств является недостаточное знание таджикского или русского языков, особенно среди учеников в регионах страны. Как следствие, такие ученики испытывают огромные сложности при поступлении в ВУЗы страны, где не только экзамены проводятся на таджикском или русском языках, но и обучение доступно лишь на этих языках. Ограниченный доступ к качественному образованию среди нацменьшинств ощутимо влияет на их социально-экономическое положение, ведь отсутствие хорошей образовательной базы, которая бы принимала во внимание языковые нужды нацменьшинств и в то же время обеспечивала знание государственного языка, значительно снижает шансы в дальнейшем трудоустройстве и нахождении источников дохода для нацменьшинств.

## **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЯЗЫКОВ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ**

Согласно официальным отчетам, нацменьшинства не испытывают проблем с использованием своего языка в повседневной жизни. Например, на конец 2019 года в стране было [зарегистрировано](#) 367 газет. Из них, 27 выходило на русском языке, 6 – на узбекском, 14 – на таджикском и узбекском, 83 – на таджикском и русском, 14 – на таджикском, русском и узбекском, и 2 – на таджикском, русском и кыргызском языках. Кроме того, в общей сложности более 70 журналов издаются на узбекском, русском, кыргызском и смешанных языках. Телевидение и радио остаются одними из самых

Язык публикаций	Количество газетных изданий
Таджикский и русский	83
Русский	27
Таджикский и узбекский	14
Таджикский, русский и узбекский	14
Узбекский	6
Таджикский, русский и кыргызский	2

### *Языки выпуска газет в 2019 г.*

Национальные меньшинства сталкиваются с трудностями при обращении в суды на родном языке. Как показали [отчеты](#) за 2013 год, суды отказывались принимать заявления, написанные как на русском языке, так и на языках меньшинств. Данные о количестве дел, рассмотренных на языках меньшинств, отсутствуют. Как итог, меньшинства, плохо владеющие таджикским языком, имеют ограниченные возможности для доступа к правосудию и защите своих прав в суде. Существует и положительная практика: некоторые суды либо имели штатных переводчиков, либо привлекали внешних переводчиков для удовлетворения потребностей лиц, говорящих на языках меньшинств. Однако непонятно, если подобная практика распространяется на все суды в стране и какие финансовые бремя это накладывает на нацменьшинства.

Следует отметить, что роль и масштаб русского языка в Таджикистане ниже, чем, например, в Казахстане или Кыргызстане. Из общей численности населения Таджикистана по состоянию на 2010 год около 7,5% использовали таджикский язык в качестве второго языка, 30% - русский, и более 5% - другие языки. Более 61% всего населения не использовали второй язык. Русский язык использовали в качестве второго языка 29% таджиков, 10% узбеков, 11,4% кыргызов и 45,3% татар.

## Более половины населения Таджикистана не пользуется вторым языком

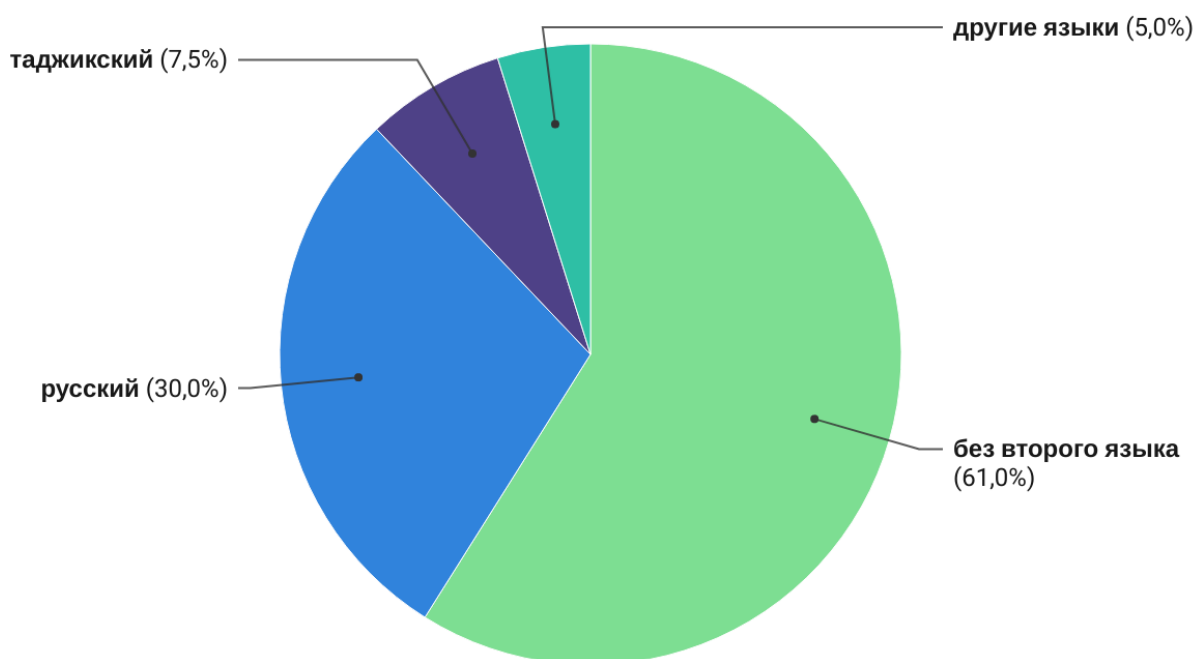


Диаграмма: CABAR.asia • Источник: Перепись населения и жилищного фонда Республики Таджикистан 2010 года • Создано с помощью Datawrapper

### Соотношение использования второго языка в 2010 г.

Для сравнения, таджикский как второй язык использовали 52,2% узбеков, 30,6% русских, 31% кыргызов и 22,8% татар. Тем не менее, значение русского языка в стране остается высоким, учитывая количество таджикских трудовых мигрантов, выезжающих в Россию на сезонные работы, российско-таджикское соглашение, допускающее двойное гражданство, и популярность русскоязычных СМИ (как местных, так и российских), особенно в городах Таджикистана.

Кыргызы, проживающие в районах Жерге-Тал и Мурбаге, жаловались на смену названий местностей с исторических кыргызских на таджикские. Например, село Кашат сменило название на Сарипул, село Жайылган было переименовано в Чорсу. Местные жители пытались вернуть таблички с прежними названиями, но столкнулись с милицией. Чтобы обратить внимание на такое нарушение своих языковых прав, кыргызская община попыталась обратиться к президенту Эмомали Рахмону, однако, ответов на свои обращения не получила.

**Группа памирских языков** принадлежит восточноиранской языковой семье и включает в себя несколько диалектов, таких как ваханский, язгулямский и шугнано-рушанскую группу (шугнанский, рушанский, бартангский, сарикульские диалекты). Несмотря на положение в Законе о государственном языке о государственной поддержке памирских языков, сфера их употребления весьма ограничена. Памирские языки не используются в делопроизводстве, официальных коммуникациях с местными органами власти, в школах и в местных СМИ, что часто становится причиной волнений в ГБАО. Вместо этого используется таджикский язык. Различные попытки создать памирский алфавит успехом все еще не увенчались, и язык в большинстве своем употребляется только устно.

**Узбекское меньшинство** тоже испытывает некоторые проблемы, когда дело касается языка. Например, когда Узбекистан принял решение перейти с кириллического алфавита на латиницу, это создало определенные трудности в общении и обмене учебных материалов между узбекскими общинами в Узбекистане и Таджикистане. Узбеки не могут использовать свой язык в обращениях с официальными органами, а сокращающееся количество узбекских школ и классов усугубляет положение узбекского языка в стране.

**Русское меньшинство**, на первый взгляд, находится в наиболее выгодном положении. Большинство русских проживает в городах Таджикистана, где на русском языке говорит значительная часть населения, а русскоговорящие школы пользуются большим спросом. Как было подчеркнуто выше, у русского языка в таджикской Конституции есть статус языка межнационального общения. Кроме того, русским языком часто пользуются и другие национальные меньшинства в общении друг с другом или с таджикским большинством.



Однако, в рамках национального строительства и в целях укрепления таджикского языка как государственного, возникают случаи, когда государственные органы отказываются вступать в коммуникации на русском языке. С объявлением частичной мобилизации в России в Таджикистан приехало огромное количество русских граждан, что многократно увеличило количество русскоговорящих в стране. Это естественным образом создает спрос на сферу услуг и официальные коммуникации на русском языке, что в долгосрочной перспективе может еще больше укрепить положение русского языка в стране.

РАЗУМЕЕТСЯ, ПОДАВЛЯЮЩЕЕ БОЛЬШИНСТВО НАЦИОНАЛЬНЫХ ОБЩИН В ТАДЖИКИСТАНЕ МОГУТ ГОВОРИТЬ НА ТАДЖИКСКОМ И РУССКОМ ЯЗЫКАХ, ЧТО НЕСОМНЕННО ПОМОГАЕТ ИМ ИНТЕГРИРОВАТЬСЯ, ПОЛЬЗОВАТЬСЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УСЛУГАМИ И ПОЛУЧАТЬ ОБРАЗОВАНИЕ. ОДНАКО, ВОЗНИКАЕТ ОПАСНОСТЬ, ЧТО В ТАКИХ СЛУЧАЯХ УПОТРЕБЛЕНИЕ ЯЗЫКОВ МЕНЬШИНСТВ МОЖЕТ СВЕСТИСЬ К МИНИМУМУ ИЛИ ПОЛНОСТЬЮ ОСТАНОВИТЬСЯ, ЧТО НЕГАТИВНО СКАЖЕТСЯ НА ЯЗЫКОВОМ И КУЛЬТУРНОМ РАЗНООБРАЗИИ ТАДЖИКИСТАНА. ОТСУТСТВИЕ ЧЕТКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПОДДЕРЖКЕ И ПРОДВИЖЕНИЮ ЯЗЫКОВ МЕНЬШИНСТВ ЛИШЬ УКРЕПЛЯЕТ ТАКУЮ ВЕРОЯТНОСТЬ

## **УЧАСТИЕ МЕНЬШИНСТВ В ОБЩЕСТВЕННОЙ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЗНИ**

Участие национальных меньшинств в общественных, политических и других государственных процессах имеет большое значение в силу нескольких причин. Во-первых, репрезентация нацменьшинств в процессах принятия решений положительно влияет на плюрализм мнений и разнообразие политических идей, которыми отличаются демократические режимы. Во-вторых, нацменьшинства, участвующие в обсуждении государственных политик, выступают в качестве

«послов» своих общин и могут прикладывать усилия для того, чтобы их интересы учитывались во время принятия государственных решений. Например, именно меньшинства могут лоббировать открытие школ на языках меньшинств, использование языков нетитульных наций в общественной жизни, введение квот для меньшинств в государственной службе или парламенте.

**Существуют несколько способов привлечения национальных меньшинств в государственные процессы. Например, правительство может создать специализированный орган,** который будет заниматься вопросами меньшинств и координировать действия государственных структур, а также обеспечивающие диалог между правительством и меньшинствами. Такие специализированные органы обычно следят за тем, чтобы вопросы, имеющие значение для меньшинств, фигурировали в государственной повестке. Примером такого органа можно назвать Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве, а в Узбекистане – Комитет по межнациональным отношениям и дружественным связям с дружественными странами при Кабинете Министров.

**Вторым примером привлечения нацменьшинств в общественные процессы являются консультативные органы.** Это представительные органы, целью которых является организация, мобилизация и координация вопросов, касающихся национальных меньшинств, и способствование разработке сопутствующего законодательства и программ. Консультативные органы могут состоять исключительно из представителей нацменьшинств или же иметь среди своих членов нацменьшинства, чиновников, журналистов и различных экспертов. В Центральной Азии примерами консультативных органов с участием нацменьшинств являются Ассамблеи Народа в Казахстане и Кыргызстане.

Наличие системы квот для найма на госслужбу национальных меньшинств является еще одним примером того, как можно повысить вовлеченность меньшинств. Особенно важными такие квоты могут быть в органах, которые формулируют государственную политику касательно нацменьшинств.

### **Последним примером участия нацменьшинств в жизни государства можно рассмотреть механизмы автономии.**

Как обсуждалось выше, автономия может быть территориальной или нетерриториальной. Например, Республика Каракалпакстан в составе Узбекистана, хоть и с оговорками, формально является автономной административной единицей, с законодательно закрепленным правом на выход из состава Узбекистана. Автономными полномочиями обладает ряд регионов в Италии или Германии, например, где местные правительства сами могут определять курс политики касательно национальных меньшинств. В Таджикистане автономией обладает ГБАО, и этот пример мы разберем подробнее чуть ниже.

### **Как обстоят дела с репрезентативностью и участием нацменьшинств в государственной жизни Таджикистана и функционируют ли в стране специализированные органы по вопросам меньшинств?**

Органа, который был создан исключительно для работы с меньшинствами, в Таджикистане не существует. Возможно, в министерствах и агентствах есть отделы, в задачи которых входит защита прав меньшинств и разработка национальной политики по данному вопросу, но в открытых источниках такую информацию найти не удалось. Не существует в стране и консультативной специализированной платформы, членами которой являлись бы нацменьшинства.

В стране функционирует Общественный Совет (далее – Совет), организованный в 1996 году как следствие Соглашения об общественном согласии, подписанным президентом Рахмоном, главами политических партий, главами общественных движений, а также представителями общества узбеков, татар и башкир, корейцев, грузин, туркменов, евреев, армян, немцев и уйгур, проживающих в Таджикистане. Совет обладает представительными, экспертными, консультативными и координационными полномочиями, хотя в нем нет положений, предусматривающих участие в Совете исключительно национальных меньшинств. Членство в Совете открыто для организаций гражданского общества, и теоретически национальные меньшинства могут быть представлены через Совет. Помимо прочего, нет информации о текущих членах Совета, поэтому не представляется возможным оценить участие в нем нацменьшинств.

## Этнические меньшинства слабо представлены в государственном секторе Таджикистана

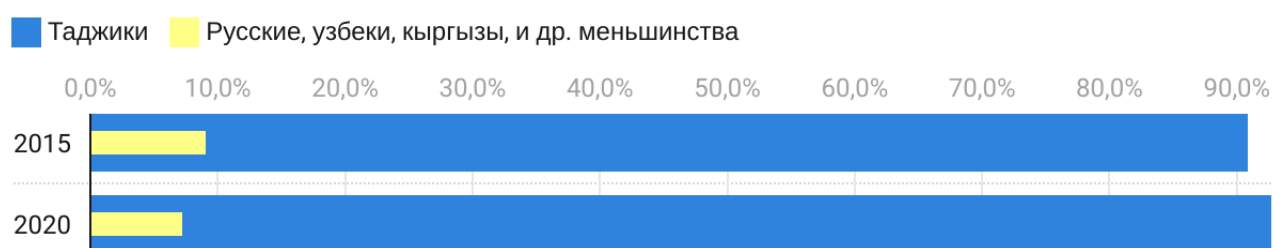


Диаграмма: CABAR.asia • Источник: Комитет по ликвидации расовой дискриминации ООН • Создано с помощью Datawrapper

### Этнические меньшинства в госсекторе в 2015 и 2020 г.

Официальные источники утверждают, что по состоянию на 2020 год в стране работало 21,123 госслужащих. Из них 92,7% были таджиками (в 2015 году среди госслужащих таджики составляли 90,9%), а общая доля русских, узбеков, кыргызов и других меньшинств составила 7,2% (в 2015 году – 9%). Руководящие должности на государственной службе занимают 93,5% таджиков (в 2015 году – 92,7%) и 4,5% меньшинств вместе взятых (7,2% по состоянию на 2015 год).

Среди судей на конец 2013 года 97,6% составляли таджики, а узбеки – 2,1%. Обновленной информации по составу судей на 2022 год найти не удалось, но вряд ли ситуация сильно изменилась. При рассмотрении национального состава госслужащих прослеживается двойная тенденция: во-первых, доля нацменьшинств на государственной службе с каждым годом уменьшается, в то время как наблюдается рост таджикского состава среди госслужащих. Во-вторых, общая удельная доля нацменьшинств среди госслужащих низкая, что особенно заметно, если для примера сравнивать хотя бы долю узбекского меньшинства в составе общего населения страны (12% на момент переписи в 2010 году).

К причинам низкой представленности нацменьшинств в государственных органах можно отнести nepoтизм и кронизм, которые так широко распространены в Таджикистане, и позволяют чиновникам продвигать и нанимать своих родственников или знакомых на работу. Также требование знать государственный язык представляют дополнительный барьер для нацменьшинств, пытающихся устроиться на государственную службу. Отсутствие системы квотирования для национальных и этнических меньшинств также можно рассматривать в качестве одной из причин низкой репрезентативности национальных меньшинств на государственных должностях.

**Автономная Горно-Бадахшанская Область (ГБАО или Памир), как следует из ее названия, обладает определенным уровнем автономии.** Чтобы обеспечить представительство интересов памирской общины, один из заместителей спикера Маджлиси Милли (верхней палаты парламента) и один из судей Конституционного суда являются выходцами из Памира (Закон о ГБАО, 2007, статья 3). Деятельность властей региона ограничена в основном управлением образованием, культурной политикой и здравоохранением (Статьи 16–18).



Президент Таджикистана назначает и освобождает от должности председателя ГБАО и судов области ([Конституция](#), 1994, статья 69, пункты 5 и 12).

Последние события в Хороге показали, что между Душанбе и населением Памира растет напряженность, и что памирцы не удовлетворены текущим уровнем автономии и возможностью влиять на решения о судьбе своего региона. Последние волнения начались в ноябре 2021 года с убийства жителя памирского села при неоднозначных обстоятельствах, что привело к многодневным демонстрациям местных жителей в административном центре ГБАО в городе Хорог. С тех пор местные активисты и правозащитники были либо арестованы, либо осуждены, интернет-связь была недоступна в течение нескольких месяцев, а на границах ГБАО были установлены пропускные пункты. В мае 2022 года произошли новые демонстрации. Правительство назвало беспорядки террористическими актами и ввело в регион военные подразделения, в результате чего один из местных лидеров был [убит](#) военными. Преследование памирцев продолжается, так как некоторые активисты меньшинств в настоящее время ожидают приговора.

**Схожие конфликты происходили на Памире в 2010 и в 2014 годах, в результате которых правительство вводило военные силы в Памир, вследствие чего недоверие между центром и ГБАО лишь укреплялось.** Памирцы неоднократно выражали свою обеспокоенность по поводу недостаточного представительства и неспособности управлять вопросами, затрагивающими свой регион и вопросы идентичности. Например, бывший глава ГБАО, Едгор Файзов, пользовался общественной поддержкой среди местных жителей, и нетрадиционно для типичного чиновника был открыт и готов к сотрудничеству с общественными движениями, что можно объяснить опытом работы Файзова в нескольких международных организациях.

После того, как начались волнения в 2022 году в области, Файзов был уволен, а новым руководителем был назначен Алишер Мирзонабот, выходец из Комитета государственной безопасности Таджикистана. Местным жителям не понравилось назначение Мирзонаботова, однако у них не было никаких возможностей повлиять на это решение, поскольку глава ГБАО не избирается, а назначается президентом Таджикистана.

**Список потенциальных причин, которые могли сделать Памир таким беспокойным регионом, обширен.** ГБАО – самый бедный регион Таджикистана, а уровень безработицы, по некоторым данным, может достигать 80%. Многие памирцы уезжают в поисках работы в другие регионы, и около 70% домохозяйств в регионе имеют, по крайней мере, одного трудового мигранта. Из-за непрерывной границы с Афганистаном территория Памира часто используется для торговли наркотиками, что не только генерирует незаконный доход, но и усиливает напряженность между местными полевыми командирами и центральным правительством.

Регион известен месторождениями драгоценных камней и минералов, однако из-за отсутствия инфраструктуры горнодобывающая промышленность практически не развивается. Международные организации, включая фонд Ага Хана, постепенно сокращают свою поддержку региону, усугубляя тем самым его тяжелое социально-экономическое положение.

**Частота, с которой конфликтные ситуации возникают каждые три-четыре года в ГБАО, может указывать на то, что ответственным лицам не удалось проанализировать и устранить причины, вызвавшие конфликты в первую очередь, и что ситуация в регионе не улучшается.**

В условиях, когда права нацменьшинств систематически нарушаются, а они сами не допускаются к участию в самоуправлении, голосованию, определению бюджета, могут возникнуть угрозы того, что конфликт может перерасти в открытое противостояние, влекущее за собой дестабилизацию целого региона, находящегося на границе с Афганистаном и Китаем.

**Существует целый ряд примеров того, как местное население Бадахшана без поддержки со стороны Душанбе успешно решали возникшие вопросы.** Например, во время пандемии, вызванной эпидемией КОВИД-19, в Бадахшане возникли общественные движения, состоявшие из местных органов власти, волонтеров, врачей и памирских предпринимателей. Эти движения занялись поставками продовольствия в регион, обеспечением медицинских принадлежностей и оборудования и отличались высоким уровнем координации и прозрачности.

Публиковались отчеты о тратах средств, собранных через краудфандинговые платформы, и проводились встречи. Такая мобилизация пошла на пользу – активисты не только помогли снизить страдания больных коронавирусом и облегчить работу врачей, но и повысить уровень доверия между чиновниками и общественными организациями. Особую роль сыграли волонтерские движения, и традиция волонтерства особенно успешна и популярна на Памире и восходит к первым проектам фонда Ага Хана.

На Памире нужно снизить напряжение и донести до местных жителей сигнал, что их права и нужды не игнорируются правительством. Например, можно привлечь неформальных памирских лидеров неформальных лидеров для содействия конструктивному диалогу с памирцами и использовать их подлинную популярность в регионе. Памир имеет неиспользованный потенциал для превращения в привлекательное туристическое направление не только на международном, но и на внутреннем уровне.

Можно привлечь международных инвесторов для развития инфраструктуры на Памире, соединить регион с остальной частью Таджикистана и открыть его миру. Однако для этого сначала необходимо добиться демилитаризации ГБАО и провести прозрачное расследование проблемных ситуаций. Наконец, нужно укрепить автономию в регионе и предоставить свободы и возможности для памирцев беспрепятственно самим решать вопросы в регионе и участвовать в общественной жизни. Недавние демонстрации в Каракалпакстане показали, что автономия, пусть даже и формальная, играет большую символическую роль для нацменьшинств, а ее наличие помогает в снижении напряжения.

## ЧАСТЬ 4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

**В** Таджикистане отсутствует специализированное законодательство касательно нацменьшинств и их прав. Такие понятия как свобода самоопределения или официальное признание статуса нацменьшинства в таджикских законах не прописаны, а положения касательно нацменьшинств обычно формальны и в основном посвящены использованию языка и доступа к образованию. Не существует государственной политики, направленной на обеспечение и расширение участия и репрезентативности нацменьшинств в общественной и государственной жизни, а также в процессах принятия решений.

Это сказывается на том, как обстоят дела в реальности — нацменьшинства страдают из-за ограниченного доступа к образованию на своих родных языках и нехватки учебников и учителей. Сфера свободного применения языков меньшинств сужается с каждым годом, и таджикский все больше вытесняет другие языки. Какие-либо платформы для участия нацменьшинств в общественной жизни отсутствуют как понятие. Не существует квот для принятия на государственную работу представителей из национальных общин, что отражается на низкой доле госслужащих из числа меньшинств.

Наконец, права на автономию и самоуправление на Памире в большинстве являются формальностью и в реальности сильно ограничены. Все важные решения касательно судьбы региона принимаются в Душанбе, и это часто приводит к стычкам между местным населением и центром.



**Вследствие систематического нарушения прав меньшинств и их преднамеренного пассивного положения может возникнуть несколько угроз.**

**Во-первых,** из-за трудностей в доступе к образованию, национальные общины больше подвержены оказаться за чертой бедности из-за трудностей при трудоустройстве из-за отсутствия необходимых навыков. Безработица среди нацменьшинств может расти вверх, что негативно скажется на экономической ситуации в стране, а также на динамике взаимоотношений между меньшинствами и титульной нацией.

**Во-вторых,** исключение нацменьшинств из управления государственными процессами и процедур принятия решений грозит тем, что интересы нацменьшинств не будут отражены в государственной политике. Это может повлечь за собой снижение репрезентативности и снижение разнообразия не только в госуправлении, но и в самой стране. Государственная политика в Таджикистане на текущий момент и так не отличается инклюзивностью по отношению к меньшинствам, а наоборот ставит в центр таджикское большинство. При сохранении подобной тенденции этническое многообразие в стране может сойти на нет.

**В-третьих,** механизмы обеспечения автономии для ГБАО должны рассматриваться не как угроза, а как инструмент для снятия напряжения в регионе. Как показывает практика, внешнее вмешательство из центра в дела региона всегда ведет к эскалации и конфликтам, в то время как регион часто демонстрирует, что его жители в состоянии независимо управлять своей родной территорией на основе доверительных отношений и социальной сплоченности. Душанбе и Хорогу следует пересмотреть парадигму своих отношений в пользу открытого и продуктивного партнерства, иначе нарастание напряжения между центром и Памиром может повлечь за собой открытый и более разрушительный конфликт.

## В ЧЕМ ЖЕ СМЫСЛ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ, КОТОРАЯ ДЛЯ ТАДЖИКСКОГО КОНТЕКСТА НИКАКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ СИЛЫ НЕ ПРЕДСТАВЛЯЕТ?

Ценность Рамочной Конвенции в том, что она, а также ее механизмы мониторинга могут служить в качестве примера того, как законодательные меры по защите прав меньшинств могут быть организованы. При всех своих недостатках, Рамочной Конвенции удалось выстроить процедуру не только по юридической защите прав меньшинств, но и по регулярной оценке того, как эта защита происходит в почти сорока странах с отличающимся законодательством, этническим составом и проблемами меньшинств. Таджикистан не должен полностью копировать Рамочную Конвенцию и все ее сопутствующие механизмы. Вместо этого можно провести тщательный анализ национального законодательства, выявить слабые места и решить, какие решения Рамочная Конвенция может предложить. Нет сомнений, что эксперты и чиновники Совета Европы всецело поддержат стремления Таджикистана улучшить национальные механизмы по защите нацменьшинств и своих прав.

## ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. 24.kg. “В Таджикистане действует 37 кыргызских школ.” <https://24.kg/archive/ru/community/122236-v-tadzhikistane-dejst-vuet-37-shkol-s-kyrgyzskim.html/>
2. Adilet.Kz. Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/H940000213>
3. Berdiqulov, A. (2022, July 26). Events in Tajikistan’s Pamir – A Vicious Cycle of Unresolved Conflicts? ECMI Minorities Blog. Available from: <https://www.ecmi.de/infochannel/detail/events-in-tajikistans-pamir-a-vicious-cycle-of-unresolved-conflicts>
4. Berdiqulov, A., Buriev, M., and Marinin, S. (2021). Civil Society and the COVID-19 Governance Crisis in Kyrgyzstan and Tajikistan. Institut für Europäische Politik. Retrieved from: <https://iep-berlin.de/site/assets/files/1555/en-civil-society-covid-19-in-kyrgyzstan-tajikistan.pdf> (accessed 25 August 2022).
5. CABAR.asia. “Нурали Давлат: «Говорить о том, что в Таджикистане все проблемы национальных меньшинств решены, было бы несправедливо.»” <https://cabar.asia/ru/nurali-davlat-govor-it-o-tom-chto-v-tadzhikistane-vse-problemy-natsionalnykh-menshinstv-resheny-bylo-by-nespravedlivo>
6. CABAR.asia. “Почему в Таджикистане даже сейчас, через десятки лет, после получения Независимости родители выбирают для своих детей русскоязычные школы?” <https://cabar.asia/ru/shkol-noe-obrazovanie-tadzhikskie-roditeli-predpochitayut-russkoazychnye-shkoly?pdf=23672>

## ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

7. CABAR.asia. Таджикистан: Количество школ с узбекским языком обучения сокращается. <https://cabar.asia/ru/tadzhikistan-kolichestvo-shkol-s-uzbekskim-yazykom-obucheniya-sokrashhaetsya>
8. Cârstocea, A., Kuklys, M., and Malloy, Tove H. (2015). Participatory Mechanisms for National Minorities. ECMI Handbook. Available from: <https://www.ecmi.de/publications/handbooks/participatory-mechanisms-for-national-minorities> (accessed 3 January 2022).
9. Council of Europe Portal. “Chart of signatures and ratifications of Treaty 157.” <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=157>
10. Council of Europe Portal. “Reservations and Declaration for Treaty No.157 - Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157).” <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=157&codeNature=1&codePays=RUS>
11. Daicampi, M. (2018), Effective Participation of Minorities in Public Affairs in the Local Government: Towards a Subsidiarity in Diversity Accommodation? The Case of Law No. 6/2008 of the Province of Trento, Peace Human Rights Governance, 2(1), 97-117. <http://phrg.padovauniversity-press.it/2018/1/5>
12. Djordjević, L. (2018). The FCNM at 20: Is there Indeed a Crisis? ECMI Brief No. 42. [https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/pdf/Issue\\_Brief\\_42.pdf](https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/pdf/Issue_Brief_42.pdf)
13. Gezitter.org. “Кыргызы Таджикистана против смены названий на таджикские.” [https://m.gezitter.org/society/5159\\_kyrgyzyi\\_tadjikistana\\_protiv\\_smeniy\\_nazvaniy\\_na\\_tadjikskie/](https://m.gezitter.org/society/5159_kyrgyzyi_tadjikistana_protiv_smeniy_nazvaniy_na_tadjikskie/)

## ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

14. Ilovov, M., Ilolova, P., and Yusufbekov, Sh. Pamiri languages and Problems of Written Language. Excerpt from Proceedings of the 1st Conference on Central Asian Languages and Linguistics (ConCALL) Volume 1, 2015. <https://concall.indiana.edu/2014/proceedings/llolov.pdf>
15. Minority Rights Group International. “Tajikistan. Pamiris.” <https://minority-rights.org/minorities/pamiris/>
16. Tag News. “Кыргызские школы в Таджикистане два года ожидают 14 тыс. учебников, затерявшихся между двумя министерствами.” <https://kyrtag.kg/ru/news/kyrgyzskie-shkoly-v-tadzhikistane-dva-goda-ozhidayut-14-tys-uchebnikov-zateryavshikhsya-mezhdu-dvumya>
17. United Nations Human Rights Treaty Bodies Database. Tajikistan. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TB-Search.aspx?Lang=En&CountryID=171](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TB-Search.aspx?Lang=En&CountryID=171)
18. Weller, M. (2010). Minority Consultative Mechanisms: Towards Best Practices. In Bloed, A., et al. (Eds.) European Yearbook of Minority Issues (Volume 7, 2007/8, pages 425-447). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
19. Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан. Национальный состав, владение языками и гражданство населения Республики Таджикистан. Том III. [https://oldstat.ww.tj/ru/img/526b8592e834fcaacccec26a22965ea2b\\_1355501132.pdf](https://oldstat.ww.tj/ru/img/526b8592e834fcaacccec26a22965ea2b_1355501132.pdf)
20. Антидискриминационный центр Мемориал. “Памир плюс: Памир становится некомфортной территорией для проживания.” <https://adcmemorial.org/novosti/smi-o-nas/pamir-plyus-pamir-stanovit-sya-nekomfortnoj-territoriej-dlya-prozhivaniya/>



## ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

21. Ассамблея народа Казахстана. «Депутаты от АНК». <https://assembly.kz/ru/struktury-ank/deputatskaya-gruppa/polozhenie-o-deputatskoy-gruppe-assambleya-naroda-kazakhstan/>
22. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Принята резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 года. [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/minority\\_rights.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml)
23. Джумъа, М. “Как живут ягнобцы? Репортаж из труднодоступной местности Таджикистана.” CABAR.asia. <https://cabar.asia/ru/kak-zhivut-yagnobtsy-repor-tazh-iz-trudnodostupnoj-mestnosti-tadzhikistana>
24. Дзутцева, Г. “Истина всегда рядом.” Вечерка. <https://vecherka.tj/archives/11555>
25. Договор об общественном согласии в Таджикистане. <https://www.un.org/ru/events/missions/past/unmotagr.htm>
26. Закон Республики Таджикистан о государственном языке Республики Таджикистан. [https://www.andoztj/docs/zakoni/l\\_%E2%84%9613\\_state-language-RT\\_ru.pdf](https://www.andoztj/docs/zakoni/l_%E2%84%9613_state-language-RT_ru.pdf)
27. Закон Республики Таджикистан об образовании. <https://t.ly/tWcg>
28. Иванов-Вайскопф, А. “Почему на Памире ныне не спокойно.” Cronos Central Asia. <https://cronos.asia/centralnaya-aziya/pochemu-na-pamire-nyne-ne-spokojno>
29. Комитет по ликвидации расовой дискриминации. Объединенные двенадцатый–тринадцатый периодические доклады Таджикистана,

## ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

представленные в соответствии со статьей 9 Конвенции и подлежащие представлению в 2020 году. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treaty-bodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fTJK%2f12-13&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treaty-bodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fTJK%2f12-13&Lang=en)

30. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. <https://www.ohchr.org/ru/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>

31. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)

32. Министерство иностранных дел Республики Таджикистан. Конституция Республики Таджикистан. <https://mfa.tj/ru/main/tadzhikistan/konstitutsiya>

33. Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан. Национальная стратегия развития Республики Таджикистан до 2030 года. [t.ly/1dpq](https://t.ly/1dpq)

34. Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан. Закон Республики Таджикистан о культуре. [t.ly/nDfg](https://t.ly/nDfg)

35. Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан. Конституционный Закон Республики Таджикистан О Горно-Бадахшанской Автономной Области. [t.ly/mcEp](https://t.ly/mcEp)

36. Совет Европы. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. <https://rm.coe.int/168007cddc>

37. Стратегия повышения уровня благосостояния населения Таджикистана на 2013-2015 годы. [t.ly/8j8F](https://t.ly/8j8F)

CABAR.asia

