

Этнические региональные автономии: мировой опыт поддержания баланса в межнациональных отношениях

Экспертно-аналитический доклад

В докладе представлены результаты анализа мирового и отечественного опыта функционирования этнических региональных автономий. Этот политический институт позволяет координировать многообразные интересы и поддерживать баланс в межнациональных отношениях. Баланс понимается как ситуация наличия и поддержания обоюдных связывающих обязательств, задающих предсказуемые и устойчивые рамки взаимодействия. Он всегда динамичен, контекстуален и требует постоянного обновления. Ключевая идея – в разных автономиях балансы будут разные, «идеальной модели» не существует. Вместе с тем, в результате исследования выявлены основные типологические характеристики этнических региональных автономий, задающие направления совершенствования эффективности этнических региональных автономий в достижении и поддержании баланса в межнациональных отношениях.

Доклад предназначен для представителей экспертного сообщества, органов публичной власти, средств массовой информации и этнических общественных организаций.

Автор-составитель: К.А.Сулимов.

Доклад подготовлен по материалам и в рамках научно-исследовательского проекта *«Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»*, который реализован группой исследователей кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета и отдела по исследованию политических институтов и процессов Пермского федерального исследовательского центра УрО РАН при поддержке Российского научного фонда (проект №15-18-00034). Исследователи: Н.В.Борисова, Л.С.Бородина, И.М.Вакина, Э.Ю.Минаева, М.В.Назукина, П.В.Панов (руководитель проекта), О.Б.Подвинцев, А.В.Семенов, К.А.Сулимов, Л.А.Фадеева.

Результаты проекта представлены в итоговой коллективной монографии *«Балансируя притязания: этнические региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»* (Издательство «Политическая энциклопедия», 2017) и серии публикация в академических изданиях. Кроме того, подготовлен электронный «Атлас этнических региональных автономий современного мира» (<http://identityworld.ru/shop>).

Оглавление

Введение	2
Многообразие этнических региональных автономий современности	6
Генезис этнических региональных автономий в России	11
Взаимодействие как основа эффективности	17
Множественная идентичность в ЭРА	27
Политизация этничности и этнополитическая мобилизация в демократиях и авторитарных режимах	42
Языковая преференциальная политика	52
Заключение	64
Приложение Списки ЭРА	65

Введение

Предоставление этнической группе (группам) территориального самоуправления – один из наиболее распространенных в современном мире способов предотвращения, регулирования и преодоления конфликтов в сфере национальных отношений. Публично-правовой статус таких территориальных образований может быть различным, в силу чего для их обозначения используется разная терминология – этнические территориальные автономии, этнические регионы, этнические автономные регионы, национально-территориальные автономии и т.д. В любом случае, однако, одна из ключевых задач создания этнических автономных регионов – обеспечить баланс в межнациональных отношениях, и эту проблему следует рассматривать в двух взаимосвязанных измерениях. С одной стороны, создание национально-территориальной автономии – это своего рода баланс (компромисс) между претензиями определенной этнической группы на самоопределение и принципом территориальной целостности государства. С другой стороны, внутри этнического региона также возникает необходимость сбалансировать отношения между этническими группами, то есть решить проблему прав этнических меньшинств, причем меньшинством может быть и сама так называемая «титупная» этническая группа.

Как показывает мировой опыт, если в одних случаях предоставление этнической группе региональной автономии умиротворяет конфликт (Фарерские острова в Дании, Ачех в Индонезии, Читтагонг в Бангладеш), то в других оно ведет к эскалации конфликта. Так, практически все современные случаи сецессий (включая образование де-факто государств) возникли «на основе» национально-

территориальных автономий (распад СССР и Югославии, Абхазия и Южная Осетия, Косово, Южный Судан и т.д.). Следовательно, несмотря на то, что этническая региональная автономия – важный институт в деле регулирования межнациональных отношений, его эффективность – величина переменная и зависит от того, в какой мере удастся поддерживать баланс в межнациональных отношениях.

Применительно к современной России такая постановка проблемы вполне актуальна. Хотя в строго легалистском смысле российские «национальные республики» не являются национально-территориальными автономиями, фактически российские республики, автономные округа и область решают в том числе и проблему баланса в межнациональных отношениях. Не случайно в ключевых документах РФ в сфере национальной политики (Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 602 «Об обеспечении межнационального согласия», «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики», Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации») уделяется значительное внимание развитию, сохранению и защите этнокультурного и языкового многообразия народов России. Вместе с тем речь идет о чрезвычайно динамичной и подвижной сфере, которая требует постоянного внимания. Это подтверждает, например, Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям, состоявшегося 20 июля 2017 года (<http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55464>). На этом Совещании были затронуты такие потенциально конфликтные вопросы как, обеспечение «прав граждан Российской Федерации на добровольное изучение родного языка из числа языков народов Российской Федерации и государственных языков республик, находящихся в составе Российской Федерации» и доведение «объема изучения обучающимися по основным общеобразовательным программам русского языка до уровня, рекомендуемого Минобрнауки России, а также по повышению уровня и качества освоения ими русского языка как государственного языка Российской Федерации». Иными словами, основным ориентиром принимаемых решений должна служить задача обеспечить статус и позиции и русского, и других языков одновременно. Вопрос в том, как это обеспечить, сохранив баланс.

Особое значение имеет создание и функционирование консультативных органов – различного рода советов и комиссий по гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Данные консультативные органы должны выступить ключевой институциональной формой обеспечения взаимодействия между органами публичной власти (федеральными, региональными и муниципальными) и этническими группами.

Подобный подход – институционализация взаимодействия по межнациональным вопросам в консультативных структурах при органах власти – активно используется в мировой практике. При этом очевидно, что консультативные органы являются лишь одним из структурных элементов рассматриваемого взаимодействия, т.е. дополняются (а иногда заменяются) иными способами, формами и механизмами взаимодействия. В совокупности, речь идет о поиске наиболее эффективных моделей взаимодействия, сложившихся в мировой практике. Какое место занимают и какое значение в этом ряду имеют консультативные органы? Какими способами, формами и механизмами взаимодействия они дополняются или заменяются? Какие факторы определяют выбор (существование) той или иной модели в конкретных условиях? В целом, какая организация взаимодействия дает наибольший эффект для поддержания баланса в сфере межнациональных отношений?

Ключевой вопрос – при каких условиях территориальная автономия является оптимальным способом решения проблемы соотношения между правом наций на самоопределение и принципом территориальной целостности государств, а также оптимальным способом предотвращения, регулирования и преодоления конфликтов в сфере национальных отношений. Важно понимать, какое значение имеет формат и характер взаимодействий между органами публичной власти и этническими группами для эффективности региональной автономии в достижении и поддержании баланса в межнациональных отношениях.

Почему этот сюжет важен? Во-первых, потому что это актуально для России, где уже давно сложилась система этнических автономий. Как известно, время от времени высказываются предложения провести кардинальную реформу административно-территориального деления Российской Федерации, ликвидировать «национальные субъекты», осуществить так называемую «губернизацию» и т.п. Не касаясь вопроса о том, хорошо это было бы или плохо с точки зрения «в идеале», можно сказать совершенно определенно, что если исходить из реалий, вряд ли это возможно в ближайшей перспективе. Достаточно вспомнить, как непросто шел процесс объединения, а точнее присоединения нескольких автономных округов к краям и областям. Как бы ни относиться к сложившейся в России модели государственного устройства, она – вполне институционализированная реальность.

Во-вторых, общепризнано, что сама идея этнической региональной автономии (далее – ЭРА) – это компромисс между правом наций на самоопределение и принципом территориальной целостности государств. Оба принципа являются основополагающими для современного мирового порядка, и в случае, если они вступают в противоречие, ЭРА – пожалуй, оптимальный (хотя и не единственный) способ найти баланс между ними.

В-третьих, этнические региональные автономии широко распространены в современном мире. Иначе говоря, накоплен богатый мировой опыт, знакомство с

которым полезно для развития этнополитических отношений в России. Но речь не может идти о прямых заимствованиях готовых решений. Они почти всегда бесполезны, а иногда просто опасны.

Таким образом, одна из ключевых идей нашего подхода состоит в том, что межнациональные отношения следует выстраивать, отталкиваясь от существующей этнополитической реальности и используя имеющийся потенциал уже существующих этнополитических институтов, в том числе этнических региональных автономий. Этот политический институт устроен так, что позволяет координировать многообразные интересы, взгляды, устремления - достигать и поддерживать баланс в межнациональных отношениях.

Многообразие этнических региональных автономий современности

В ходе реализации проекта были детально, хотя и с разной степенью глубины, исследованы все этнические региональные автономии, которые существуют сегодня или прекратили свое существование в XXI веке. В качестве рабочего определения понятия «этническая региональная автономия» была использована следующая формулировка: ЭРА – такая административно-территориальная единица первого субнационального (регионального) уровня, которая конституируется на этнической основе и в рамках приоритета национального государства обладает достаточно высокой степенью политического самоуправления. То есть ЭРА определяется на основе двух существенных характеристик (атрибутов) – территориальная автономия и этнический характер конституирования административно-территориальной единицы (далее АТЕ).

1) Территориальная автономия предполагает самостоятельность, самоуправление АТЕ, но не полную независимость, а относительную самостоятельность как части целого – национального государства (nation-state). Содержание и формы территориального самоуправления в современном мире, однако, настолько сильно варьируются, что для определения автономии применительно к ЭРА введены два обязательных критерия:

1.1) Регион должен обладать политической автономией. Это как минимум означает наличие в регионе собственного законодательного органа власти (легислатуры), избираемого населением автономии и обладающего собственной компетенцией. Это отличает политическую автономию от административной, которая возникает в результате делегирования исполнительных / административных полномочий на нижестоящие уровни управления.

1.2) Регион должен быть включен в национальный политический процесс и, будучи частью территории государства, находиться под контролем центральной власти. То есть регион должен иметь институционализированное представительство ЭРА в парламенте всей страны. Это значит, что нет оснований использовать термин «автономия» для «de-facto states» – фактически самостоятельных политических образований (Абхазия, Южная Осетия, Приднестровье, Нагорный Карабах, Северный Кипр) или территорий несостоятельных государств (failed states), даже если они формально признаются в качестве автономий. С другой стороны, этому критерию не соответствуют так называемые «ассоциированные государства», которые, фактически, самостоятельны в решении внутренних вопросов и представляют собой нечто среднее между ЭРА и независимыми государствами (американские Гуам, Самоа, новозеландские Острова Кука и многие другие).

2) Этнический характер конституирования АТЕ. Для определения этнического характера конституирования региональной автономии введены два обязательных критерия:

2.1) Исторически основанием для предоставления региону автономии была этническая идентичность. Операционально это фиксируется в наличии хотя бы одного из двух индикаторов:

- Автономия предоставлена вследствие этнополитического конфликта / движения за самоопределение (а также по поводу языка, религии и т.д.);
- Автономия предоставлена вследствие реализации этнонациональной политики государства.

2.2) Сохранение у автономии этнического основания в настоящее время. На операциональном уровне это требует наличия хотя бы одного из нескольких индикаторов:

- Нормативное закрепление (признание) этнического характера автономии. Как правило, это проявляется в официальном признании особого положения так называемой «титульной группы». Она признается как «особая национальность», а данный автономный регион воспринимается как «родина» (homeland) титульной этнической группы;
- Этническая идентичность выражается в официальных атрибутах автономии (название – этноним; символика; праздничные / памятные / исторические даты; наименования политических институтов и т.д.);
- Официальное признание языка / специфической религии титульной этнической группы;
- Особые преференции для титульной этнической группы в данном регионе, прежде всего, гарантии доступа к власти (формальные или неформальные квоты при распределении властных позиций по этническому признаку), а также языковые / религиозные преференции.

Признание этнической группы как основания для предоставления региону автономии «делает» ее «титульной этнической группой». Этот термин, хотя и не является официальным, достаточно удачно схватывает этнический характер конституирования автономии, особенно в соотнесении с другим термином – Staatsvolk, «государствообразующей» или «доминирующей в государстве» этнической группой.

На основании этого определения были проанализированы АТЕ первого субнационального уровня всех стран мира, и составлен список – генеральная совокупность всех этнических региональных автономий современности. Он представлен в приложении и насчитывает 140 ЭРА (5 из них были созданы только в 2000-е гг., а 8 за это же время прекратили существование). В ходе

работы над проектом по этим автономиям был собран обширный эмпирический материал. Он систематизирован в качественных описаниях (профилях), которые подготовлены по унифицированной структуре и размещены на сайте проекта¹. Кроме того, там же размещена база данных «Этнические региональные автономии» (Ethnic Regional Autonomies Database – ERAD), которая включает около 150 переменных. Данные представлены в формате «автономия – год» и охватывают период времени с 2001 по 2015 гг.

Сравнивая между собой ЭРА по разным параметрам, мы обнаруживаем колоссальное разнообразие. Если взять, например, площадь территории, к числу ЭРА относится самая большая административно-территориальная единица в мире – Республика Саха (Якутия) в составе РФ (более 3 млн. кв. км). С другой стороны, площадь входящего в состав Королевства Нидерландов «самоуправляемого государства» Синт-Мартен, занимающего южную часть одноименного небольшого острова в Карибском море, составляет всего 34 кв. км, что создало проблемы даже для размещения международного аэропорта – самолеты вынуждены заходить на посадку прямо над головами отдыхающих на пляже туристов. Аналогичны и масштабы различий ЭРА по размеру населения: от индийского штата Махараштры (более 112 миллионов жителей по состоянию на 2011 г.) до тихоокеанского острова Ротума (зависимая территория Фиджи с внутренней автономией), население которого по состоянию на 2007 г. составляло лишь около 2000 человек².

Радикально отличаются ЭРА по этнической структуре населения. Есть немало автономий, где практически все население принадлежит к титульной этнической группе (Керала в Индии, Сомали в Эфиопии, Чечня в РФ и т.д.). С другой стороны, в некоторых ЭРА (Карелия, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО в России, регион Харари в Эфиопии) подавляющее большинство населения – представители доминирующей в стране группы, тогда как представители титульной составляют менее 10 %. Доля последних в силу тех или иных причин может и вовсе сойти на нет, как произошло еще в советские времена с Еврейской автономной областью. В некоторых ЭРА титульных этнических групп несколько, и существенное значение имеет степень родства между ними, а также соотношение по численности населения (Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, а с другой стороны – Ханты-Мансийский АО). Значительно варьируется и степень гетерогенности населения автономий, так как в ряде ЭРА наряду с титульной и доминирующей группами существенную долю населения составляют иные («третьи») этнические группы: татары в Башкортостане, бенгальцы в индийском Ассаме, пуштуны в пакистанском Белуджистане и т.д.

¹ Доступ: <http://identityworld.ru/index/atlas/0-19>.

² В России самая маленькая ЭРА по площади – Ингушетия (3750 кв. км). По размеру населения самая большая – Республика Башкортостан (более 4 млн. чел.), а наименьшая – Ненецкий АО (42 тыс. чел.).

Кроме того, очень разными могут быть основания и степень этнических различий или «родства» между титульной группой автономии и «государствообразующей» группой, причем эту степень не всегда возможно легко определить. Так, лингвистические справочники относят население уже упомянутой Ротумы, как и коренное население всего государства Фиджи, к меланезийцам. Однако этнологи указывают, что оснований для отнесения ротуманцев к меланезийцам не намного больше, чем к полинезийцам или микронезийцам. В случае с Аджарией автономный статус республики в составе Грузии еще в период становления СССР был закреплен в силу профессиональных различий. Основу населения составляли грузины, исповедующие не православие, а ислам. Если под этническими понимать языковые различия, на чем настаивают официальные власти Грузии, это ставит под сомнение идентификацию Аджарии как этнической автономии. Между тем, в других случаях, наоборот, именно религиозные различия воспринимаются как этнические. Народ хуэй (около 10 млн. чел.), проживающий в Северо-Западном Китае, где создан особый Нинся-Хуэйский автономный район, отличается от ханьского населения только тем, что исповедуют ислам.

Кардинальные различия демонстрируют ЭРА по уровню социально-экономического развития. Речь даже не столько об общем уровне, а о соотношении со среднестрановыми показателями. Так, среди ЭРА есть очень богатые на фоне своей страны Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский АО в РФ, индийские штаты Гоа и Сикким, нигерийские штаты Дельты Нигера. Уровень ВРП на душу населения в них в разы превышает среднедушевые значения общенационального ВВП. Как правило, это является следствием гипертрофированного развития какой-либо высокоприбыльной отрасли (нефть, газ, туризм и др.). В экономически благополучных странах таких мощных разрывов нет, но разница также может быть вполне ощутимой, например, в Италии между «богатым» Южным Тиролем и «бедной» Сицилией.

Наконец, нельзя не отметить такой аспект, как разнообразие ЭРА с точки зрения внешнеполитического контекста – вовлеченность их в международные организации, что предполагает, в частности, принятие соответствующих норм и правил, характер отношений с соседними странами и т.п. В некоторых случаях, например, достаточно важным оказывается наличие «покровительства» со стороны внешних акторов. Феномен «покровительства» широко известен в истории, но в современном мире он приобретает даже большее распространение, чем ранее. Термин «kin-state» лишь недавно стал широко применяться в научной литературе для обозначения «покровителя». Однако не у всех ЭРА есть свое kin-state, а возможна и ситуация, когда их несколько, и тогда возникает вопрос о соотношении их потенциалов и значимости для ЭРА. В частности, для такой «проблемной» автономии на принадлежащем Франции острове Новая Каледония и для входящего в состав Папуа – Новая Гвинеи «мятежного» острова Бугенвиль

в качестве kin-state могут рассматриваться несколько государств Меланезии, население даже самых крупных из которых не достигает и одного миллиона человек. Понятно, что «покровительство» со стороны таких kin-state зачастую может в большей степени порождать проблемы, чем создавать возможности для их решения.

Генезис этнических региональных автономий в России

Царская Россия, как континентальная империя, имела некоторый, правда ограниченный и непоследовательный опыт прото-автономизации. Речь идет, в частности, о создании в начале XIX столетия Царства Польского и Великого княжества Финляндского, а также о превращении полувеком позже в протектораты Хивинского ханства и Бухарского эмирата. Наследник царской России, Советский Союз, также в значительной мере сохранял признаки государственного образования имперского типа. Вместе с тем, с точки зрения управления «национальными окраинами» это наследование происходило через фазу полного отрицания. Ключевой идеей советской системы и советской национальной политики было «предоставлением нациям права на самоопределение», в результате чего в рамках СССР возникло множество политических образований, даже в названии которых присутствовал термин «автономия».

Учитывая имперский элемент в природе Советского Союза, их квалификация не может быть однозначной. С одной стороны, по форме это были политические автономии современного типа, с другой – фактически они сохраняли некоторые признаки имперских протоавтономий. Здесь следует уточнить различие между современными ЭРА и имперскими этническими протоавтономиями. Самоуправление территориальных периферий в империях – продукт «доброй воли» метрополии. Зачастую это – результат поисков наиболее рациональной модели управления многочисленными владениями. Важно, однако, то, что имперские власти устанавливают, отменяют, изменяют, трансформируют и т.п. систему управления в одностороннем порядке, рассматривая имперскую периферию всего лишь как объект управления. В современных автономиях предполагается то или иное нормативное (как правило, конституционное) закрепление автономного статуса и, по крайней мере, формально, участие ЭРА в принятии решений по поводу своего статуса.

Впрочем, генезис автономий – сложный процесс, в ходе которого возникают разные политические формы, в той или иной мере приближающиеся к категории современных ЭРА. В этом смысле есть все основания рассматривать советские автономии как важный и во многом решающий этап становления современных российских ЭРА.

Начальная точка в этой истории связана с принятием 15 (2) ноября 1917 г. Декларации прав народов России, в которой провозглашалось право народов России на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования

самостоятельного государства³. Принятая в 1918 г. Конституция РСФСР закрепила национально-территориальный принцип формирования автономий внутри РСФСР⁴.

Важно отметить, что этнонациональная политика Советского государства во многих случаях пользовалась «спросом» со стороны возникших на перифериях Российской империи этнических элит. Так, по решению Наркомнаца РСФСР изначально существовал проект создания Татаро-Башкирской Автономной Советской Социалистической Республики, но он остался неосуществленным в связи с Гражданской войной и сопротивлением башкирских элит, продвигавших проект отдельной Башкирской Автономной Советской Социалистической Республики, которая и была создана 23 марта 1919 г. в результате подписания Соглашения между Башкирским правительством и Советским правительством. Таким образом, Башкирская АССР стала первой автономной советской республикой в составе РСФСР.

Далее процесс образования ЭРА был связан с появлением 27 мая 1920 г. на территории бывшей Казанской губернии со столицей в Казани Татарской АССР. Следующим шагом стали уникальные проекты сложносоставных республик: 20 января 1921 г. на Северном Кавказе были созданы Дагестанская АССР и Горская АССР, которая делилась на «национальные округа» (Кабардинский, Балкарский, Карачаевский, Северо-Осетинский, Назрановский (Ингушский), Чеченский, казачий Сунженский)⁵. Таким образом, с самого начала возникла практика «конструирования» автономий для нескольких неродственных, но территориально сопредельных народов. Горская АССР, впрочем, довольно быстро распалась: в 1921 г. из ее состава была выделена Кабарда, в 1922 г. - Чечня и Карачай. Дагестан существует до сих пор. Кроме того, позднее были созданы Карачаево-Черкесия и Кабардино-Балкария.

Затем, 18 октября 1921 г. была создана Крымская АССР, а 27 апреля 1922 года – Якутская АССР. Кроме того, в это же время на административной карте страны появляются многочисленные автономные территории со статусом автономной области (АО). К концу 1922 г. в состав РСФСР входили восемь автономных республик (Туркменская, Киргизская, Горская, Татарская, Башкирская, Дагестанская, Якутская, Крымская), 11 автономных областей (Чувашская, Марийская, Калмыцкая, Удмуртская, Коми (Зырян), Бурятская, Ойротская, Карачаево-Черкесская, Кабардино-Балкарская, Адыгейская, Чеченская) и 2

³ Декларация прав народов России. – Доступ: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5307/> (проверено 25.06.2017).

⁴ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918. – Доступ: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/chapter/3/> (проверено 25.06.2017).

⁵ Административно-территориальное деление РСФСР // Российская Империя. История государства Российского. – Доступ: <https://www.rusempire.ru/sss/administrativno-territorialnoe-delenie-rsfsr.html> (проверено 25.06.2017).

трудовые коммун (Немцев Поволжья и Карельская)⁶. Большинство автономных областей и трудовые коммун позднее было преобразовано в АССР. Кроме того, была введена новая форма автономии – национальные округа, которые входили в состав краев или областей. Эта форма активно использовалась для народов Севера.

Отдельно стоит упомянуть историю Еврейской АО, которая отличается от других автономий, поскольку она была создана в начале 1930-х гг. как национально-территориальное образование для переселенцев, на территории, никогда ранее не бывшей местом компактного проживания этого народа. Из общего ряда также выпадает случай истории возникновения Республики Тыва, которая из формально независимого государства стала автономной областью в составе РСФСР. В августе 1921 г. на территории Урянхайского края Енисейской губернии была образована народная республика Танну-Тува, которая вышла из состава РСФСР и стала независимым государством. В 1944 г. Тыва была принята в СССР, как автономная область, а в 1961 году она стала АССР.

«Строительство» ЭРА в Советском Союзе в основном завершилось к середине 1930-х гг. По Конституции РСФСР 1937 г. в составе РСФСР было 17 автономных республик и 6 автономных областей. В дальнейшем эта система претерпевала некоторые изменения (в частности, ликвидация нескольких республик в годы войны в связи с массовыми депортациями и последующее восстановление их, за исключением Республики немцев Поволжья и Крымской АССР, которая затем в качестве области была передана в состав Украины), но в основном сохранилась. К концу советской эпохи в Российской Федерации насчитывалось 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10 автономных округов (две последние группы входили в состав какой-либо области / края).

Нельзя не отметить, что в соответствии с советской национальной политикой, помимо РСФСР, несколько этнических автономий были созданы и на территории других союзных республик. Из всех ЭРА, которые существуют на постсоветском пространстве, только одна – Гагаузия – появилась в постсоветский период⁷, а все остальные (Аджария в Грузии, Каракалпакстан в Узбекистане и Горный Бадахшан в Таджикистане) возникли в эпоху СССР⁸.

⁶ Бахлов И.В. Оформление принципа национальной автономии как основы государственного устройства современной России // Вестник Мордовского университета. 2012. – №3-4. – С. 52.

⁷ Кроме того, в 1992 г. в Украине была создана Автономная Республика Крым, но в качестве новой ЭРА ее можно рассматривать с оговорками, поскольку Крымская АССР существовала еще в советское время (с 1921 по 1945 гг.), правда тогда титульной этнической группой в Крыму были крымские татары.

⁸ К моменту распада СССР в других союзных республиках было 7 автономных образований. Помимо трех названных, еще три (Нагорный Карабах, Абхазия, Южная

В целом, с учетом сделанных выше оговорок, этнические автономные образования, созданные в советский период, соответствуют критериям ЭРА, но важно подчеркнуть, что пути их создания все же существенно различались с точки зрения тех индикаторов, которые указывают на «этнический характер конституирования автономии». В одних случаях, как мы видели на примере создания Башкирской и Татарской АССР, просматриваются оба индикатора: и «предложение сверху» (этнонациональная советская политика), и «спрос на автономию снизу» (стремление этнической группы к самоопределению). В некоторых других случаях сколько-нибудь сильного движения «снизу» не наблюдалось, автономии создавались преимущественно решениями «сверху», и это имело вполне отчетливые последствия с точки зрения как степени субъектности ЭРА, так и качества реализации автономного статуса.

История развития советских автономий⁹ показывает, что в некоторых из них сложились достаточно сильные этнорегиональные элиты, которые реально отстаивали интересы региона перед лицом центральных партийных и советских органов, то есть тот баланс, который существовал, в ряде случаев был действительно динамическим. Это не вполне вписывалось в советскую модель политической системы с ее полуимперским стилем управления регионами. Когда, по мнению центра, республиканские элиты начинали вести себя слишком самостоятельно и выдвигать чрезмерные требования, их обвиняли в «национализме». Многие советские автономии пережили в 1930-е гг. массовые чистки и репрессии в отношении местной интеллигенции и руководящих работников.

С другой стороны, партия и советское правительство действительно предпринимали большие усилия по развитию этнических автономий, в том числе в области «национальной культуры» и образования, кадровой политики. В частности, курс на «коренизацию» был направлен на замещение руководящих должностей в партийных и советских органах, на предприятиях и в общественных организациях представителями титульной группы. Все это было особенно важно для тех ЭРА, которые возникли преимущественно «сверху» в силу того, что у них не было своей элиты, которая могла бы стать субъектом этнической мобилизации.

Таким образом, качество реализации автономного статуса советских ЭРА зависело от контекста и сильно варьировалось в зависимости и от сферы взаимодействия, и от конкретной ЭРА. В целом, центр оказывал поддержку этнорегиональным элитам и активно взаимодействовал с ними в плане развития

Осетия) в настоящее время превратились в де-факто государства. Нахичевань еще в советское время утратил этнический характер.

⁹ Подробнее см., например: Щербак А.Н., Болячевец Л.С., Платонова Е.С. История советской национальной политики: колебания маятника // Политическая наука. – 2016. - №1. – С. 100-123.

ЭРА, но достаточно жестко пресекал претензии на субъектность, когда таковые возникали. Так или иначе, но баланс, чаще пассивный, чем динамический, в отношениях вокруг ЭРА удавалось поддерживать вплоть до разрушения советской системы в конце 1980-х гг.

Распад Советского Союза привел к трансформации советских автономий в российские ЭРА. После принятия в РСФСР декларации о государственном суверенитете российские республики и некоторые автономные области в течение 1990-1991 гг. приняли собственные декларации о суверенитете, заявив в них право на самоопределение. Новый статус ЭРА в Российской Федерации был оформлен подписанием в 1992 г. Федеративного договора.

Вместе с тем, степень активности российских ЭРА в выдвижении требований и отстаивании своих интересов существенно различалась. Как показывают исследования, наивысшую степень субъектности и этнической мобилизации продемонстрировали большие и богатые регионы со сформировавшейся этнорегиональной элитой – Якутия, Башкортостан и особенно Татарстан¹⁰. Последний занял наиболее жесткую позицию, отказавшись подписать Федеративный договор, и добился подписания отдельного Договора с РФ. Кроме того, значительную активность проявили Тыва и Чечня, которая возникла в результате раздела Чечено-Ингушской АССР на две республики. Чечня не просто отказалась от подписания Федеративного договора, но и объявила о суверенитете. В течение 1990-х годов велись боевые действия (две чеченские войны), и лишь в начале 2000-х гг. удалось стабилизировать ситуацию и провести в 2003 г. в проведен референдум, на котором население высказалось за сохранение Чеченской Республики в составе России.

Заметную активность проявили и бывшие автономные области. Все они, за исключением Еврейской, воспользовались ситуацией, чтобы выйти из состава краев / областей и повысить свой статус до уровня республики. Из автономных округов из состава краев / областей вышла только Чукотка¹¹.

Таким образом, процесс конституирования ЭРА в составе РФ протекал по-разному, и характер баланса, который постепенно сложился, зависел, в том числе, и от специфики генезиса ЭРА в советский период. Существенное

¹⁰ Подробнее см., например: Gorenburg D. Regional Separatism in Russia: Ethnic Mobilisation or Power Grab? // *Europe-Asia Studies*. – 1999. – №2. – P. 245-274; Giuliano E. Secessionism from the Bottom Up: Democratization, Nationalism, and Local Accountability in the Russian Transition // *World Politics*. – 2006. – №1. – P. 276-310. Hale H. *The Foundations of Ethnic Politics: Separatism of States and Nations in Eurasia and the World*. – Cambridge, 2008.

¹¹ Специфика Чукотки в значительной мере объясняется тем, что в социально-экономическом отношении она фактически представляет собой «остров» (подробнее см.: Подвинцев О.Б. О типах островных автономий в современном мире // *Вестник Пермского университета. Серия Политология*. – 2015. – № 4. – С. 97-111).

значение имело качество этнорегиональных элит, их субъектные характеристики, а также степень политизации этничности

Взаимодействие как основа эффективности

Вероятность достижения баланса между противоречивыми интересами вовлеченных акторов в лице, прежде всего, центральной власти государства, власти автономии и этнических групп определяется множеством условий и факторов, одним из которых является формат взаимодействия между ними. При этом важно учитывать, что это взаимодействие обычно имеет сложную динамику, особенно в условиях острого конфликта, когда решается вопрос о выборе между вариантами его решения, среди которых предоставление автономии не является единственно возможным. Но прагматический интерес представляют не только такие пограничные, остроконфликтные случаи, но также ситуации нормального, повседневного и даже рутинного воспроизводства уже существующих публично-правовых образований с этнической спецификой. В этих случаях взаимодействие институционализируется, но его формат и характер по-прежнему имеет значение, в немалой степени из-за потенциальной изменчивости интересов сторон, что требует от системы взаимодействия гибкости и респонсивности.

В общем виде существуют следующие типы форм и механизмов взаимодействия, они специфицированы по набору акторов, властному статусу, а также площадкам или аренам взаимодействия:

- 1) судебный надзор и арбитраж (в некоторых странах институт центрального/федерального вмешательства исполнительной власти);
- 2) кооптация – участие региональных должностных лиц одновременно и в деятельности органов власти более высокого уровня;
- 3) вмешательство внешних / международных субъектов (от прямого управления через активность kin-states до влияния наднациональных судов; последние можно отнести и к первому типу);
- 4) коллегиальные «политические» механизмы взаимодействия (легислатуры и правительства – на всех уровнях: государства, самой автономии, ее субъединиц);
- 5) совместные комитеты и специальные органы по выработке и реализации политики в различных областях.

К последнему типу относятся и консультативно-совещательные органы (далее – КСО) с участием представителей этнических групп, прежде всего потому, что главная функция механизмов пятого типа – консультационная. Конкретные комбинации механизмов этих пяти типов и их функциональная взаимосвязь могут варьироваться в широком диапазоне. В таком виде вся совокупность указанных механизмов покрывает оба пространства, в которых разворачивается деятельность, касающаяся ЭРА – условно «внутренняя» и «внешняя».

В первом типе – судебный надзор и арбитраж – суд выступает в качестве независимой третьей силы, обеспечивающей фактическую координацию результатов деятельности других сторон через единство и целостность реализуемой политики. Такой механизм, в частности, играет особенно важную роль в развитии автономии итальянских регионов с особым статусом, в конфликте между Испанией и Каталонией, в британских образованиях, в Сербии, в энтитетах Боснии и Герцеговины (Федерация Боснии и Герцеговины и Республика Сербская). В некотором смысле драматический пример вмешательства национального конституционного суда демонстрирует ситуация со статутом Сицилии как автономного региона Италии. Статут этой области был разработан и принят в 1946 г., то есть еще до появления конституции республики. В начале 1948 г., после вступления в силу конституции страны, действенность статута была подтверждена, при этом в него не были внесены изменения. Положения статута явно выделяют Сицилию среди всех остальных итальянских регионов с особым статусом, включая, например, положение о создании специальной судебной инстанции с паритетным членством представителей республики и региона, уполномоченной рассматривать спорные вопросы между ними. Но в последующем целый ряд его положений, включая наличие особого суда, был дезавуирован или ограничен решениями судебных органов, как несоответствующие новому конституционному порядку. Сицилия до сего дня ничего не может с этим поделать, представляя собой печальный пример самой неудачной итальянской автономии с самым, с формальной точки зрения, «автономным» статусом.

Но речь идет не только о национальных судах. Есть заметные прецедентные судебные решения, касающиеся реализации статуса автономий, вынесенные Европейским судом, например, в отношении Больцано (Южный Тироль). Значимой частью его автономного статуса является особое положение немецкого языка внутри провинции, выражающееся в системе языковых квот и преференций, а также необходимости подтверждать двуязычие, в частности при приеме на государственную или муниципальную службу («patentino», «Die Zweisprachigkeitsprüfung»). Значительное время эта система была замкнута внутри самой автономии, но Европейский суд (European Court of Justice (ECJ)) двумя своими решениями открыл доступ к ней нерезидентам, а именно он запретил требовать подтверждения билингвизма при устройстве на работу только дипломом, выпущенным одним конкретным органом. Кроме того, было запрещено не предоставлять те же самые языковые права, каковыми пользуются местные резиденты, иностранцам (из стран ЕС).

Второй механизм – кооптация. Речь идет о ситуации, в которой региональные официальные должностные лица одновременно являются членами органов власти национального (странового) уровня. К примеру, в Гагаузии Башкан является высшим должностным лицом автономии, избирается всеобщим и

прямым голосованием населения, и при этом утверждается в должности члена правительства Молдавии декретом президента страны. В правительствах нидерландских автономий (Аруба и Кюрасао) есть специальные министры, которые по должности являются членами правительства Королевства Нидерландов.

Третий механизм – прямое вмешательство или посредничество международного сообщества и / или отдельных внешних акторов. В жесткой форме речь идет о конкретном вмешательстве агентов третьих сил или международного сообщества в деятельность конфликтующих сторон, в политический процесс взаимодействия между ними с целью принуждения их к мирному разрешению конфликта либо побуждения к принятию международных стандартов в области межнациональных отношений. Один из наиболее ярких примеров – деятельность Верховного представителя в Боснии и Герцеговине (с двумя ее автономными энтитетами - Федерацией Боснии и Герцеговины и Республикой Сербской). Более распространенным вариантом является участие во взаимодействии между центральными и региональными органами публичной власти и этническими группами так называемых «родственных государств» (kin-states), а также диаспор.

В качестве четвертого механизма необходимо выделить коллегиальные «политические» механизмы взаимодействия и координации, когда ареной взаимодействия между различными силами (в том числе, автономиями и этническими группами) являются основные политические институты государства и/или автономии – легислатуры и правительства. Эти механизмы особенно важны, потому что эти органы принимают принципиальные решения, определяющие возможность достижения баланса. Большое значение имеет в данном случае специальное представительство в органах власти этнических групп, значимых для ЭРА. Например, в Республике Сербской в структуре Народной Скупщины есть Совет народов, формируемый по этническим квотам: 8 хорватов, 8 бошняков, 8 сербов и 4 представителя иных народностей. В ряде парламентов автономий предусмотрено «этническое голосование» по важным или спорным вопросам – Больцано (Южный Тироль), Северная Ирландия. В Тибете, по крайней мере, в отношении легальной формы, основной площадкой взаимодействия также выступает местная легислатура – предусмотрено право на пропорциональное представительство практически всех проживающих в регионе этнических групп.

Наконец, совместные комитеты и разнообразные органы по внедрению и реализации законодательных норм и положений, касающихся автономии – чрезвычайно распространенный механизм, который обеспечивает поиски общей интерпретации отдельных сторон имеющихся соглашений и актов, а также координацию отдельных политик в разных сферах на региональном и национальном (страновом) уровне. Такие органы обнаруживаются в отношении

всех итальянских регионов с особым статусом (Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто Адидже / Южный Тироль – включая автономные провинции Больцано (Южный Тироль) и Тренто, Валле д'Аоста и Фриули Венеция Джулия), в британских автономных административно-политических образованиях (Северная Ирландия и Шотландия), в испанских автономных сообществах (Каталония, Страна Басков, Галисия, Наварра), а также в Гагаузии, Корсике и т.д.

Этот механизм имеет множество институциональных вариаций в зависимости от набора характеристик. Значимое различие проявляется во временном статусе органа, т.е. функционирует ли он регулярно или для решения конкретной задачи. Например, в 2000 г. в отношении Корсики была создана «смешанная группа», включающая корсиканских политиков и правительственных чиновников Франции, по подготовке предложений о будущем острова, расширяющих ее полномочия, и после подготовки нового закона (он провалился на референдуме в 2003 г.) она прекратила существование. С другой стороны, во всех пяти итальянских регионах с особым статусом в свое время были созданы так называемые Объединенные комиссии с целью согласования интересов и позиций автономии и государства при имплементации положений Статутов автономий. Они создавались на краткий переходный период, но продолжают действовать до сего дня, потому что форма оказалась жизнеспособной.

Важной характеристикой является тематическая ориентация органа: универсальная или специализированная. Широко представлены и первые, и вторые. Например, двусторонняя комиссия представителей, с одной стороны, каталонского Женералитата (правительства), а с другой – испанского центрального правительства, уполномочена рассматривать очень широкий круг вопросов, тогда как Страна Басков и Испания имеют три двусторонние комиссии, занимающиеся преимущественно налоговыми отношениями. Специализированные консультативные органы могут образовываться в различных предметных областях, например, при Ассамблее Корсики действует два консультативных совета: экономический и социальный совет, и совет по культуре, образованию и образу жизни.

Далее, органы взаимодействия различаются на те, что имеют двусторонний (центр – автономия) и многосторонний характер. В Италии, наряду с двусторонними органами (названные выше Объединенные комиссии) взаимодействие между центром и регионами обеспечивается в многостороннем формате постоянно действующих конференций: Конференция Государство–Регионы и Объединенная конференция, объединяющая представителей всех уровней публичной власти страны. В Великобритании в рамках Меморандума о Взаимопонимании (между Соединенным Королевством и Шотландией, Уэльсом и Северной Ирландией) был создан Объединенный Комитет Министров – консультативный, а не исполнительный орган для координирования отношений центральной и региональных администраций в целом. Координационные

органы, затрагивающие вопросы ЭРА, могут иметь международный характер, отражая международное измерение ситуации, как в случае Северной Ирландии: ряд комиссий при Британско-Ирландском совете (в нем также участвуют Уэльс, Шотландия), Совете министров Север / Юг (Ирландии) и Британско-Ирландской межправительственной конференции.

Необходимо указать на наличие в совместных комитетах, как и в некоторых парламентах, специальных норм по обеспечению представительства этнических групп. Так, паритетный институциональный комитет по проблемам словенского меньшинства при итальянском министре по региональным делам состоит из двадцати членов, десять из которых должны быть представителями словенского языкового меньшинства.

Наконец, имеет значение степень значимости решений органа. В отдельных случаях она может быть очень высокой и даже закреплена формально. Например, решения Совместной комиссии представителей правительства Галисии и правительства Испании или Двусторонней комиссии каталонского правительства и испанского центрального правительства имеют юридически обязывающий характер.

Что касается России, то здесь государство пытается активно использовать КСО в разных сферах, в том числе в сфере национальной политики. Общая логика развития КСО в межнациональной сфере, четко обозначенная Президентским советом (2012 г.) и в основном дублируемая на региональном и муниципальном уровнях, состоит в том, чтобы местные органы власти могли обеспечивать взаимодействие с общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики.

Часть обозначенных выше механизмов касается не только взаимодействия между публичными властями разных уровней (автономии и государства), но и взаимодействия между ними и этническими группами (их представителями), т.е. они являются комплексными. В то же время, взаимодействие с этническими группами имеет свою логику. Можно обозначить линейку консультативных органов как арены взаимодействия между государством, этническими автономиями и этническими меньшинствами, поддающихся классификации с точки зрения вовлеченности в процесс принятия решений и разновидности консультационной деятельности.

Первый вариант – «совместное принятие решений» – характеризуется следующими признаками: 1) обязательное участие консультативных органов в обсуждении конкретных решений, 2) право законодательной инициативы, 3) блокировка принятия решений – право вето, 4) участие в программировании и планировании, распределении средств. Консультативные органы этого типа

могут работать при национальных или региональных парламентах и / или правительствах, либо существовать самостоятельно.

Второй вариант – собственно «консультирование» – могут представлять самоорганизованные меньшинствами органы, претендующие на осуществление консультационной функции. Они также могут создаваться и функционировать при государственном органе или должностном лице, ответственном за политику в отношении меньшинств. Один из вариантов этого типа – государственный координационный орган, преимущественно состоящий из должностных лиц, в который приглашаются представители меньшинств.

Третий – «координация». Этот тип включает как экспертные советы, так и ad hoc взаимодействие с лидерами меньшинств по конкретным вопросам, в том числе при регулировании конфликтов.

Четвертый вариант – «самоуправление». К нему относятся самоорганизованные меньшинствами органы, созданные для решения «внутренних» этнокультурных вопросов (экстерриториальные национально-культурные автономии), но выполняющие тем не менее консультативные функции.

Наряду с организационными форматами необходимое качество взаимодействия между органами публичной власти и этническими группами обеспечивается его внутренними характеристиками, такими как «устойчивость» практик взаимодействия; «включенность» заинтересованных сторон во взаимодействие; «результативность», то есть влияние выдвигаемых участниками в ходе обсуждения предложений на итоговые решения; а также полнота, комплексность дизайна системы взаимодействия – когда она охватывает все уровни, все значимые меньшинства, все необходимые предметные поля.

Институциональные формы реализации данных характеристик могут сильно отличаться от случая к случаю. Например, «устойчивость» взаимодействия может обеспечиваться через представительные органы власти, через постоянные консультативные советы при органах власти, через независимые или относительно независимые от органов власти площадки взаимодействия (например, «общественные палаты») или через сочетание этих и каких-то других форм. «Включенность» может обеспечиваться как через представительство заинтересованных сторон в соответствующих органах, так и через открытую к участию публичную среду взаимодействия. То или иное сочетание данных параметров взаимодействия дает разные модели взаимодействия. Что касается конкретных конфигураций консультативных органов, то они определяются целым комплексом факторов: этнической структурой населения, формами представительства этнических групп, сложившейся практикой государственного управления, а также значимостью иных форм взаимодействия в конкретной стране и автономии.

Совокупность этих механизмов покрывает оба пространства, в которых разворачивается деятельность, касающаяся ЭРА – условно «внутренняя» и «внешняя». Это значит, что данные механизмы обеспечивают или в них осуществляется как вертикальное (по линии ЭРА – государство), так и горизонтальное взаимодействие (между «внутренними» акторами ЭРА). И если вопрос об объеме полномочий автономии решается по большей части в рамках взаимодействий ЭРА с властями государства («вертикальные взаимодействия»), на качество реализации полномочий ЭРА и, следовательно, на ее переговорную силу в отношениях с национальными властями существенное влияние оказывают «горизонтальные взаимодействия» внутри ЭРА – между исполнительной властью, политическими партиями, этническими организациями и другими акторами, включая и субрегиональные АТЕ.

Успех в реализации полномочий ЭРА в общем виде выражается в удовлетворенности сообщества своим положением. Во-первых, он может способствовать его консолидации вокруг приоритетных позиций и ожиданий, игнорировать которые национальным властям будет затруднительно. Во-вторых, он снижает вероятность возникновения альтернативной репрезентации сообщества, а значит и возможности национальных властей играть на внутренних противоречиях ЭРА. В-третьих, он повышает легитимность властей для сообщества, что позволяет канализировать взаимодействие ЭРА с национальным уровнем. Здесь критически важна активность внутренних акторов ЭРА в отношении ее положения. Если она высока, то это может стать одним из факторов активизации самих властей ЭРА, как вовнутрь, так и вовне. Активность внутренних акторов как бы вынуждает власти ЭРА занять более активную позицию. Если же они не в состоянии в силу каких-либо причин вести более эффективное взаимодействие, то возможны два принципиальных сценария: политизация, разрушающая устойчивую систему взаимодействия, а значит чреватая дисбалансом, или крайняя деполитизация, падение интереса к вопросам статуса ЭРА – ситуация пассивного баланса.

Таким образом, баланс в межнациональных отношениях возможен, если существуют обоюдные связывающие обязательства, задающие предсказуемые и устойчивые рамки взаимодействия. Эти обоюдные или многосторонние связывающие обязательства могут возникать между разными акторами, вовлеченными во взаимодействие. Например, принятие парламентом страны закона, касающегося ЭРА, может, в рамках устоявшейся практики, требовать предоставить ей право высказаться и учесть ее позицию в каком-то объеме. Но также и принятие решения на уровне самой ЭРА может требовать учета интереса нетитульной этнической группы. Нарушение этих связывающих обязательств (неучет мнения ЭРА по поводу национального закона или этнической группы по решению ЭРА) может быть интерпретирован как разрыв

связывающего обязательства, как одностороннее решение, что создает ситуацию дисбаланса.

Соответственно, способы поддержания баланса – это способы формирования обоюдных связывающих обязательств. Ключевую роль здесь играет прямое, то есть непосредственное взаимодействие *vis-a-vis*.

В эффективной системе взаимодействия должны доминировать взаимодействия, которые минимизируют вероятность разрыва во взаимодействии. Но не меньшее значение имеет согласованность и комплементарность конфигурации механизмов, в которых протекают эффективные взаимодействия. Конфигурация эффективной системы должна включать механизмы взаимодействия разных типов, представленные на разных уровнях взаимодействия. Наконец, для эффективных систем взаимодействия должна быть характерна особая сложность – органы власти автономии стремятся выстроить и активно использовать механизмы взаимодействия как вовне автономии, т.е. прежде всего с центром, так и вовнутрь, то есть с гражданами и их объединениями. Ориентация по обоим векторам является условием эффективности реализации субъектности во взаимодействии в целом.

Это можно наглядно продемонстрировать на примере итальянских регионов с особым статусом. Они представляют особый интерес в силу сочетания единого общенационального контекста Итальянской республики и высокой степени их разнообразия по многим характеристикам. При этом важно, что все шесть итальянских регионов и провинций с особым статусом обеспечивают на сегодняшний момент баланс между интересами, целостностью государства и интересами, правами населения, этнолингвистических групп (т.е., по меньшей мере, в краткосрочной перспективе не ожидается развитие ситуации по «шотландскому», «каталонскому» или иным радикальным образцам). Но характеристики этих балансов сильно отличаются.

На одном полюсе спектра находится автономная провинция Больцано (Южный Тироль) – широко признанная как за пределами автономии, так и внутри нее, в качестве очень успешного примера согласования разнородных интересов и достижения на этой основе значительного экономического, социального и культурного прогресса. На другом полюсе находится автономная область Сицилия – регион, обладающий значительным потенциалом в разных сферах, в том числе, в конституционно-политической. Сицилия получила автономный статус в 1946 г. еще до создания Итальянской республики, и объем преференций, зафиксированный в Статуте автономии, оценивают как самый значительный среди всех итальянских автономий. Но реализовать данный потенциал не удается, в том числе часть положений Статута за 70 лет так и не реализована. Более того, экспертные интервью и другие данные показывают, что перспективы изменения ситуации крайне неопределенны, и скорее всего Сицилия продолжит

свое существование в качестве «автономии нереализованных возможностей»: на острове есть сильное желание более сильной и качественной автономии, но оно сочетается со столь сильным недоверием к существующим политическим институтам и неверием в возможность добиться значимых результатов, что приводит к отсутствию значимых целенаправленных усилий («пассивный» баланс). И совсем иначе обстоит дело в провинции Больцано (Южный Тироль), в которой в настоящее время разворачивается процесс подготовки уже третьей за те же 70 лет редакции Статута автономии, предполагающей дальнейшее изменение баланса в сторону большей автономизации при сохранении конституционно-политического единства Итальянской республики («динамическая автономия», «динамический» баланс).

Причины формирования и воспроизведения столь разных точек равновесия в отношениях между центром, автономией и населением в одном общенациональном контексте связаны с комплексом взаимосвязанных факторов: история установления автономии и взаимоотношений между ней и центром, в том числе бюджетно-финансовых; роль внешних сил в лице международного сообщества и конкретных иностранных государств; конфигурация, объем и качество реализации преференциальных политик; качество регионального управления; конфигурация этнолингвистических групп и степень этнолингвистического раскола; устоявшихся практик взаимодействия между заинтересованными сторонами.

Характер устоявшихся практик взаимодействия между заинтересованными сторонами представляется особенно важным, потому что именно во взаимодействии между заинтересованными сторонами (публичные органы разных уровней, меньшинства и их представители) определяется и фиксируется точка равновесия, конкретный характер баланса. Анализ итальянских случаев и ряда других позволяет видеть, что объем, характер и качество взаимодействий явно соотносятся со степенью эффективности и успешности региональной автономии. Общая конфигурация установленных механизмов взаимодействия и координации политики в отношении всех автономий внутри одной страны примерно одинакова или даже идентична. В частности, в Италии все регионы с особым статусом имеют возможность представительства в национальном парламенте (но значимость его не очень велика в силу низкого удельного веса), участия в заседаниях национального правительства по вопросам, их касающимся (но, например, президент Сицилии даже был вынужден судиться по этому поводу), участвуют в Конференции регионов и автономных провинций – ключевой площадке коллективного взаимодействия с государством, формируют паритетные двухсторонние комиссии с государством по вопросам имплементации положений региональных статутах и по финансово-бюджетным вопросам, имеют возможность создания специальных консультативных органов, ориентированных внутрь автономии. Однако интенсивность и эффективность

использования этих механизмов у разных автономий сильно отличается, прежде всего, в использовании консультативно-совещательных органов.

Особую активность проявляет как раз автономная провинция Больцано. Например, именно паритетная комиссия с Римом по имплементации положений Статута в отношении этой автономии – самая активная среди других. Этот институт был создан во всех пяти регионах с особым статусом с целью согласования интересов и позиций автономии и государства при имплементации положений Статутов автономии. Они продолжили существовать и за пределами сроков, на которые были созданы. Комиссии вырабатывают позицию и оформляют ее в так называемые законодательные декреты по широкому кругу вопросов, имеющих отношение к автономному характеру функционирования региона / провинции. Например, в Южном Тироле предметами декретов в 2015 г. были: передача имущества и собственности государства и региона автономным провинциям Больцано и Тренто, юрисдикция регионального окружного суда в Тренто, пропорциональное представительство государственных учреждениях и знание двух языков на публичной службе и другое. Всего в отношении региона Трентино-Альто Адидже было принято 65 декретов (к 2016 г.), в других регионах их активность была существенно ниже, и рассматривались вопросы меньшего значения.

С 2015 г. провинция Больцано развернула активную деятельность по созданию новой, третьей, редакции Статута, причем важно, что к этой деятельности через механизм КСО привлекли граждан и их объединения: созданы «Конвент 33» и «Форум 100», которые выступают площадками выработки и согласования положений нового статута. Иначе говоря, система взаимодействия выглядит комплексной, ориентированной не только на центр, но и на максимально широкий круг заинтересованных сил внутри автономии, причем обсуждаются как узкие отраслевые вопросы, так и принципиальные универсальные темы.

Таким образом, получается, что, по крайней мере, в рамках этого кейса именно консультативные, совещательные и прочие специальные органы играют особо значимую роль для самих автономий в общей совокупности механизмов взаимодействия и координации между заинтересованными сторонами (публичные органы разных уровней, меньшинства и их представители) и, в целом – в определении, поддержании и изменении баланса. Причина заключается в том, что именно эти механизмы оказываются для автономий наиболее инструментальными и управляемыми, в отличие от других, воздействие на которые со стороны автономий явно ограничено.

Множественная идентичность в ЭРА

Этнические региональные автономии создаются на основании этнической идентичности, и сохраняют этнические основания в процессе функционирования. В то же время ЭРА – территориальные автономии, следовательно, в их идентификационной матрице одновременно актуализируются как минимум два компонента – и этническая, и региональная идентичности. Очевидно, формат соотношения между ними может выстраиваться по-разному. Возникает вопрос, в какой мере и каким образом это влияет на поддержания баланса в межэтнических отношениях. Важность этого вопроса, помимо прочего, задается еще и той внутренней противоречивостью этнической идентичности в контексте взаимоотношений между ЭРА и страной в целом. С одной стороны, акцентуация этнической идентичности – значимый ресурс во взаимодействиях автономии с центральной властью, но с другой стороны – чрезмерная политизация этничности негативно влияет на поддержание баланса, поскольку взаимодействие может перерасти в столкновение идентичностей.

Для многих территориальных автономий этнический компонент является незначимым и не акцентируется в принципе. В этом смысле они не являются этническими, и территориальная идентичность в них выстраивается на основе историко-культурных и географических маркеров. В качестве примеров можно назвать такие регионы как Автономный край Воеводина в Сербии, автономный остров Тобаго в составе Тринидада и Тобаго, провинция с особой автономией Южной Кореи Чеджу и т.д. Для корейской автономии, например, характерна сильная региональная специфика, возникшая в силу исторических факторов (влияние монголов) и островного расположения. По оценкам экспертов, автономный статус Чеджу – это своеобразный эксперимент, в основе которого лежат идеи развития туризма и формирования гео-образа территории как «площадки мира»¹². Поэтому центральные власти Южной Кореи усиливают автономный статус территории с целью развития туристической отрасли. К примеру, туристы из Китая, на которых сделана основная ставка, могут отдыхать на острове без получения визы, тогда как для поездки в остальные регионы Южной Кореи виза им требуется. Жители Чеджу обладают некоторыми особенностями по сравнению с корейцами основной части страны, в частности говорят на особом диалекте корейского языка. Однако все это не проявляется в позиционировании автономии.

Для ЭРА характерно как раз иное: этнический компонент, так или иначе, играет существенную роль в региональной идентичности. Иначе говоря, этничность и

¹² Серия экспертных интервью. Сеул (Южная Корея), 27.10.2016 [личный архив авторов].

территория вступают во взаимодействие, переплетаются, сосуществуют и коррелируют друг с другом. Безусловно, каждая из автономий представляет собой совершенно уникальный случай, однако обращение к опыту российских и зарубежных ЭРА позволяет выделить несколько типичных вариантов – моделей идентификации ЭРА.

1. «Этническая территория». Специфика этой модели в том, что пространство административно-территориальной единицы осмысливается как «принадлежащее» определенной этнической группе, «закрепляется» за ней в силу «исторического права». Это позволяет ей рассматривать ЭРА как «свою землю», «родину» (homeland). Тем самым происходит этнизация региональной идентичности.

Среди российских ЭРА в качестве примера выстраивания территориальной идентичности на базе этнической специфики можно назвать Чеченскую Республику, в составе населения которой абсолютное большинство составляют чеченцы (95,3 %) ¹³. Маркерами этничности в данном случае являются язык и религия. Так, Концепция государственной национальной политики Чеченской Республики определяет важнейшие идентификационные ориентиры субъекта: гостеприимство, почитание старших, честность, доброжелательность, преданность исторической родине, терпимость, интернационализм ¹⁴. В региональной истории центральной сюжетной линией выступает идеал гордого чеченца, «борца» за свой народ. Для обозначения особенностей чеченского характера в одном слове используется понятие «нохчалла», от – «нохчо», что значит – чеченец. Считается, что исторически сложился чеченский «кодекс чести» «Къонахалла», описывающий качества и традиции чеченского народа. В этом Кодексе прописаны такие типические особенности характера и поведения чеченца как справедливость, уважение к людям (независимо от их возраста и социального статуса), честь, вера, дружба, вежливость, гостеприимство, сдержанность, почитание женщины и др. ¹⁵. Обобщенно данные принципы рождают образ гордого чеченца – «горца», обладающего твердыми принципами, которые он будет непоколебимо отстаивать.

¹³ Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года в отношении демографических и социально-экономических характеристик отдельных национальностей // Федеральная служба государственной статистики. - Доступ: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/results2.html (проверено 30.06.2017).

¹⁴ Концепция Государственной национальной политики Чеченской Республики. – Грозный, 2007 // Министерство Чеченской Республики по национальной политике, внешним связям, печати и информации. - Доступ: <http://minnac-chr.ru/documents/normativno-pravovye-dokumenty-ministerstva/item/143-kontseptsiya-gosudarstvennoj-natsionalnoj-politiki-chechenskoj-respubliki> (проверено 30.06.2017).

¹⁵ Кодекс «Къонахалла» // Министерство культуры Чеченской Республики. – Доступ: <http://www.mkchr.com/main.mhtml?Part=47> (проверено 30.06.2017).

Одной из принципиальных идентификационных точек чеченцев является религиозный фактор – суннитский ислам. По выражению А.В. Малашенко, чеченец - это в первую очередь чеченец-мусульманин, и чеченская идентичность немыслима вне контекста исламской традиции¹⁶. Ислам определяет повседневный быт, начиная от религиозного образования, продвижения исламской веры через СМИ, заканчивая закреплением религиозных ритуалов. Образ мусульманского региона активно поддерживается и продвигается региональными элитами. Так, в Грозном построена крупнейшая в Европе соборная мечеть им. Ахмата Кадырова – «Сердце Чечни». Религия влияет на все сферы жизни, в том числе и на образовательную политику в Республике. Не случайно регион стал первым субъектом РФ, узаконившим ношение хиджабов в школе¹⁷.

Похожую траекторию в соотношении этнической и региональной идентичности демонстрирует Республика Тыва, где титульная группа также абсолютно доминирует в населении (82,04 %; русские – 16,27 %¹⁸). Исследователи отмечают, что в этнической идентичности тувинцев силен традиционалистский пласт, характерна высокая рождаемость, а в политических отношениях важное место занимает система клановости¹⁹. В символическом пантеоне и региональных традициях мы также можем видеть значение этничности. По Закону Республики Тыва от 12 февраля 1999 г. №143 «О праздничных днях Республики Тыва»²⁰ установлены «народные праздники». Это Шагаа – традиционный тувинский праздник проводов старого года и встречи нового и Наадым (от монгольского «Наадам» - празднество, состязание, игрища) – тувинский национальный праздник животноводов (аратов). Оба эти праздника, наряду с Днем Республики Тыва, Днем Конституции Республики Тыва являются нерабочими праздничными днями в регионе. В имидже региона и позиционировании особое место занимают тувинское горловое пение (хоомей),

¹⁶ Малашенко А.В. Исламские ориентиры Северного Кавказа. – М., 2001. – С. 62.

¹⁷ Чечня разрешила школьницам хиджабы // Московский Комсомолец, 31.03.2017. – Доступ: <http://www.mk.ru/politics/2017/03/31/chechnya-razreshila-shkolnicam-khidzhaby.html> (проверено 30.06.2017). Закон Чеченской Республики №16-РЗ от 03.04.2017 «О внесении изменений в закон Чеченской Республики «Об образовании в Чеченской Республике» // Российская газета, 05.04.2017. – Доступ: <https://rg.ru/2017/03/31/chechnya-zakon-obrazovanie-reg-dok.html> (проверено 18.04.2017).

¹⁸ Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года в отношении демографических и социально-экономических характеристик отдельных национальностей // Федеральная служба государственной статистики. – Доступ: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/results2.html (проверено 30.06.2017).

¹⁹ Ламажаа Ч. Клановость в политике регионов России. Тувинские правители. – СПб, 2010. – С. 41.

²⁰ Закон Республики Тыва № 143 от 12.02.1999 «О праздничных днях Республики Тыва» // Информационный портал Республики Тыва. – Доступ: <http://tuva.regnews.org/doc/aq/u9.htm> (проверено 30.06.2017).

а в символическом пантеоне важное место занимает фигура министра обороны Российской Федерации Сергея Шойгу – регионального культурного героя.

Таким образом, благоприятным фактором для становления такой модели идентификации ЭРА как «этническая территория» является не только «автохтонность» титульной этнической группы (точнее, миф об автохтонности), но и моноэтническая структура – абсолютное преобладание титульной группы в населении ЭРА. Вместе с тем, следует подчеркнуть, что этническая структура – благоприятный фактор, но отнюдь не необходимое условие. Так, в Республике Адыгея титульная группа не является доминирующей (доля русских составляет 63,6 %, а адыгейцев – всего 25,2 %), однако территория автономии явно интерпретируется в этническом духе. В значительной мере это основано на исторической памяти, в центре которой ретроспективный миф о единстве адыгов – черкесов, представление о единой черкесской нации. Важнейшее место в концепции данного мифа отведено памяти о Кавказской войне, которая носит эмоциональный характер и связана с геноцидом адыгов: «Данный миф гласит, что существовала единая земля адыгов как политический субъект, как государственность. Они воевали против Российской империи, которая их победила и провела геноцид. В итоге 90 % черкесов вынуждено были депортированы в Османскую империю, где они отчасти ассимилировались. В этом вина России. Она должна покаяться и вернуть политический статус, сделать выплаты. Итоги войны должны быть переиграны»²¹. Проблематика этничности институционализована в политике Адыгеи за счет символических атрибутов, нормативных и институциональных практик. К примеру, ключевой институт, занимающийся проблематикой межнациональных отношений в Республике, носит название Комитета Республики Адыгея по делам национальностей, связям с соотечественниками и средствам массовой информации, а в Конституции закреплена статья о поддержке диаспоры: «Республика Адыгея признает право возвращения на историческую Родину проживающих за пределами Российской Федерации соотечественников: адыгской диаспоры, уроженцев и их потомков, выходцев, независимо от их национальной принадлежности»²².

Модель «этническая территория» достаточно широко распространена среди современных ЭРА, прежде всего, в странах Азии и Африки. На Северо-Востоке Индии, к примеру, на основании «исторического права на свою землю» ведут борьбу за автономию многочисленные коренные народы, и некоторые из них уже добились создания «собственных» штатов (Мизорам, Нагаленд). В Мьянме созданы 7 этнических штатов для «коренных народов», которые на условиях

²¹ Серия экспертных интервью. Краснодар, 24.09.2015 [личный архив авторов].

²² Конституция Республики Адыгея. Ст. 10 // Сайт Конституции Российской Федерации. – Доступ: http://constitution.garant.ru/region/cons_adig/chapter/1/#block_100 (проверено 30.06.2017).

самоуправления входили в состав династических бирманских государств еще в доколониальную эпоху, а затем «особые зоны» для них были сохранены в период Британской колониальной империи. На основе «права на свою землю» возникли индейские ЭРА в Панаме и Никарагуа.

Влияние данной модели на взаимоотношения вокруг ЭРА разнонаправлено и во многом зависит от того, в какой мере остальная часть государства, а также нетитульные этнические группы в самой автономии разделяют идею о «принадлежности» данной территории титульной этнической группе. Очевидно, в том случае, если эта идея оспаривается, возникает конфликт. Так, многие годы продолжается противостояние в индийском штате Трипура, который рассматривается коренным населением (племена, говорящие на кокборок) как «своя земля», однако доминирующее и в демографическом, и в политическом отношении положение уже давно заняли бенгальцы. Их массовая миграция в Трипуру была вызвана разделением территории Британской Индии, в том числе Бенгалии, на индуистскую и мусульманскую части. За прошедшие десятилетия бенгальцы вполне укоренились на новых землях и, разумеется, не признают их чьей-то «родиной». Подобные конфликты между «коренными» и «мигрантами» – одна из самых типичных линий межэтнического противостояния в тех случаях, когда происходит этнизация территории.

Другое направление – отношения «по вертикали» между ЭРА и центром. Следует заметить, что в мире сложились разные традиции в официальной политике по вопросу соотношения территории и этничности. Так называемая якобинская традиция, которой, в целом, следуют страны Южной Европы, принципиально отказывается признавать политическое значение этничности, а значит и отвергает идею «этнической территории». Это также может быть источником дисбаланса, хотя на практике и Франция, и Испания, и Италия занимают более гибкую позицию, что собственно и позволяет достигать и поддерживать баланс в отношениях с этническими меньшинствами. Другая традиция, которой следуют, в частности, в России, не отвергает право на «исторические земли». Но и здесь возможна ситуация, когда идеологический принцип и практика взаимодействия не совпадают, только в обратной последовательности: не отвергая идею «этнической территории», центр может попирать ее на практике. Достаточно вспомнить проект по объединению Адыгеи с Краснодарским краем, что стало причиной политического кризиса в 2006 г., который вышел на международный уровень. Всемирный комитет солидарности с Адыгеей выступил с открытым обращением в связи с ситуацией, сложившейся «в этой маленькой северокавказской республике». Русское большинство в республике, скорее всего, проголосовало бы за объединение, но проведение такого референдума стало бы мощным дестабилизирующим фактором в Адыгее, и, понимая это, федеральный центр был вынужден отступить.

Таким образом, модель «этнической территории» амбивалентна с точки зрения поддержания баланса в отношениях вокруг ЭРА. Восприятие территории автономии как «этнической», если оно разделяется другими группами и признается на уровне государства, дает в руки титульной группы мощный ресурс во взаимоотношениях с центром. Однако неизбежная в этом случае политизация этничности несет в себе значительный конфликтогенный потенциал, который, в частности может проявляться в сепаратизме. Кроме того, очевидный источник дисбаланса в межэтнических отношениях – возможное (а порой и неизбежное) оспаривание самого представления об «этнической территории».

2. «Гражданский регионализм с этнической окраской». В отличие от первой модели, территориальная идентичность здесь не связывается напрямую с этнической. Напротив, она акцентирует гражданский характер территориального сообщества. Вместе с тем, поскольку данная территория имеет этническую привязку, ее «гражданско-территориальная идентичность» включает этнические маркеры. В качестве хрестоматийных примеров можно привести случаи таких ЭРА как Каталония в Испании и Шотландия в Великобритании. В Шотландии всегда были сильны традиции регионального патриотизма, базирующиеся на особых культурно-исторических традициях, однако творцы современного шотландского регионализма не стремятся акцентировать внимание на «шотландскости» в узко этническом понимании. Наоборот, активно продвигается мысль о том, что «шотландцы» - это все, кто живет на территории ЭРА, и все население заинтересовано в большей автономии от Лондона, в получении контроля над нефтяными доходами и т.п. Таким образом, данная модель принципиально отличается от «этнической территории». Она имеет включающий, интегрирующий, а не эксклюзивный для других этнических групп характер. И, тем не менее, это – не просто регионализм, как в приводившихся выше примерах Воеводины или Чеджу. Шотландский регионализм имеет этническую окраску по определению, уже в силу того что он шотландский, а «шотландскость», по крайней мере, в настоящее время, имеет этническое значение.

Этот нюанс в еще большей мере проявляется в каталонском регионализме в силу того, что в Испании чувства региональной принадлежности более интенсивно сопряжены с этническими границами. В исследованиях отмечается, что «для большинства испанцев важна именно культурная, этническая составляющая идентичности, за которой следуют инструментальная, гражданская и символическая компоненты»²³. Социологические опросы в

²³ Никишева К. Проблемы испанской национальной идентичности на современном этапе // Центр стратегических оценок и прогнозов, 29.12.2012. – Доступ: <http://csef.ru/ru/politica-i-geopolitica/500/problemy-ispanskoj-nacjonalnoj-identichnosti-na-sovremennom-etape-3878> (проверено 30.06.2017).

Каталонии показывают значительное увеличение – с 9 % до 31 % – числа респондентов, считающих себя только каталонцами в период с 1985 по 2013 гг.²⁴. Жители Испании, в целом, больше считают себя гражданами Евросоюза – в 2014 году таковых было 71 %²⁵. Исследователи отмечают, что региональные идентичности в Испании лучше совмещаются с европейской идентичностью, чем с национальной: «представители автономных сообществ чаще идентифицируют себя со своей провинцией, а затем с Европой, пропуская, таким образом, национальный уровень идентичности»²⁶. При всем том ключевые игроки каталонского регионализма определяют «мы – каталонцы» скорее в гражданских терминах, нежели в этнических.

Среди российских ЭРА ближе всего к этой модели располагаются Якутия и Татарстан. В Якутии, где трансформации этнического состава населения дополняются углублением территориальных различий (на переселенческом юге республики якутское население фактически отсутствует) особое значение придается формированию общей, надэтнической региональной идентичности. Общим термином, обозначающим всех жителей региона, в настоящее время стало слово «якутяне»: «Якутянин - это человек, который тут живет, толерантен, может быть и не тут родился, но считает ее своей второй родиной»²⁷. Интересно отметить, что ранее так именовали русское «старожильческое» население, которое за многие века достаточно сильно смешалось с местными и восприняло многие черты образа жизни, а частично и язык, якутов. Немаловажно, что Якутия воспринимается самими якутянами как «обособленный большой остров»²⁸. В плане ментальности и социальной коммуникации большую роль здесь играет специфика Севера. Речь идет о суровых природно-климатических условиях, которые диктуют строгое соблюдение принципов взаимовыручки и взаимной поддержки. Для формирования регионального самосознания поэтому оказывается значимым географический и природный фактор - образ Якутии как территории с непростым климатом иллюстрируется через смыслы сурового климата и вечной мерзлоты.

²⁴ Moreno L. An Increase in Those in Catalonia with an Exclusive Catalan Identity Has Strengthened Claims for Secession from Spain // The London School of Economics and Political Science, 13.10.2014. – Available at: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2014/10/13/an-increase-in-those-in-catalonia-with-an-exclusive-catalan-identity-has-strengthened-claims-for-secession-from-spain/> (accessed: 30.06.2017).

²⁵ European Commission. Standard Eurobarometer 82 «Public opinion in the European Union, First results». 2014. – Available at: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb82/eb82_first_en.pdf (accessed: 30.06.2017).

²⁶ Никишева К. Проблемы испанской национальной идентичности на современном этапе // Центр стратегических оценок и прогнозов, 29.12.2012. – Доступ: <http://csef.ru/ru/politica-i-geopolitica/500/problemy-ispanskoj-nacjonalnoj-identichnosti-na-sovremennom-etape-3878> (проверено 30.06.2017).

²⁷ Серия экспертных интервью. Якутск, 26.11.2015 [личный архив авторов].

²⁸ Серия экспертных интервью. Якутск, 27.11.2015 [личный архив авторов].

Татарстан также демонстрирует склонность к движению в сторону данной модели. Изначально идея «особости» региона создавалась и поддерживалась на базе этнической специфики, но на сегодняшний день в официальном дискурсе выстраивается мифология о «татарстанцах» как мультиэтническом сообществе. Здесь показательной будет история с созданием регионального бренда Татарстана в 2014 году. Разработанный по заказу республиканских властей бренд «Наследие Татарстана» включает 10 качеств, формирующих т.н. «татарстанский архетип»: скорость, выносливость, достоинство, пылливость, чутье, следование традициям, мастерство, единство, упорство и целеустремленность. Каждое из выделенных качеств визуально представлено в виде элементов стиля нового бренда (скорость была символизирована, например, через изображение лошади, выносливость представляли борцы кэреш). Цветовой основой визуального стиля бренда выбраны оттенки красного цвета, которые отображали три культурные традиции, присущие Татарстану: ярко-красный – славянская традиция, светло-красный – монгольская, темно-красный – болгарская. Переплетаясь вместе, они должны создавать «символичную цветовую систему, верную для всех татарстанцев вне зависимости от этнической и конфессиональной принадлежности». Идея, таким образом, базируется на территориальной основе – «татарстанскости», суть которой была сформулирована в «Концепции бренда» так: «движение вперед», «(постоянное) совершенствование (мастерства)», «самореализация через неустанное совершенствование»²⁹.

В модели «гражданский регионализм с этнической окраской», пожалуй, наиболее явно проявляется вся сложность соотношения между этническими и региональными компонентами идентичности. Несомненно, в случае успешной реализации эта модель имеет мощный позитивный эффект для повышения субъектности ЭРА. Недавние референдумы о независимости в Шотландии и Каталонии говорят сами за себя. И это означает, что власти страны должны очень аккуратно вести себя по отношению к ЭРА, развивающим данную модель идентификации, чутко реагируя на их требования, дабы сохранить динамический баланс в отношениях с ними.

В тоже время успех реализации этой модели в значительной мере зависит от того, насколько удачно ее авторам удастся «соединить» региональный и этнический компоненты, вплести этничность в региональную идентичность так тонко, чтобы не вызвать отторжения у нетитульных групп населения. Их готовность стать частью регионального сообщества с этнической окраской не очевидна. В Татарстане, например, многие считают, что в концепции бренда при

²⁹ О Концепции имиджевого образа (бренда) «Историко-культурное наследие Республики Татарстан» (бренд «Наследие Татарстана»). Постановление КМ РТ № 1004 от 19.12.2014 // Информационный портал Республики Татарстан. – Доступ: <http://tatarstan.regnews.org/doc/vq/kl.htm> (проверено 30.06.2017).

определении, «кто мы - татарстанцы», слишком велика роль титульной этничности (татарское наследие). С другой стороны, продвижение данной модели может оспариваться и титульными группами. Так, в Якутии Конституционный суд республики в октябре 2016 г. постановил внести в Конституцию республики уточнения и закрепить «признание территории Саха (Якутии) родной землей и исторической родиной якутского народа, источником его экономического благополучия, уникальной культурной и языковой идентичности, а конституционно-правовой статус Республики Саха (Якутия) - формой его социально-политической и государственно-правовой организации, как исторически своеобразной национальной общности в составе Российского государства»³⁰.

3. «Инструментальная этничность». Этнический компонент может быть незначимым элементом и слабо актуализироваться в идентичности региона. В данном случае в идентификации ЭРА преобладает региональная идентичность, однако титульная этничность используется инструментально в тех ситуациях, когда она приносит пользу, например, в качестве декоративного элемента общей уникальности субъекта или в процессе «торга» с центральной властью по поводу бюджетных ассигнований. Как правило, такая модель распространена в тех ЭРА, где титульная группа малочисленна, например, в российских республиках Карелия, Хакассия, в Еврейской автономной области. Так, в Хакассии доля хакасов всего 12,1 % (81,7 % - русские), в Карелии карелов - 7,4 %, (русские - 82,2 %), а в ЕАО евреи составляют менее 1 % населения (русские - 92,7 %)³¹.

В Хакассии резкое отторжение вызывает, в частности, идея воссоединения с Красноярским краем. К этому негативно относится и русское население, и представители региональной элиты не исключают возможность акцентирования этничности в случае необходимости отстаивания существования республики в качестве отдельного субъекта РФ. Основное значение этнической специфики эксперты видят в том, что это ресурс, который «помогает позиционировать регион»³². С другой стороны, исходя из функциональных соображений, этническая составляющая регионального мифа в Хакассии может подвергаться жесткой редакции. Так, продвигаемый одно время во внешнее пространство тезис о том, что именно на территории Хакассии произошло формирование многих тюркских народов, родственниками которых являются хакасы, был свернут после того, как в республику переехало несколько тысяч киргизов,

³⁰ Якутия объявила русских и чукчей некоренными народами // Eadaily, 24.10.2016. – Доступ: <https://eadaily.com/ru/news/2016/10/24/yakutiya-obyavila-russskih-i-chukchey-nekorennyimi-narodami> (проверено 30.06.2017).

³¹ Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года в отношении демографических и социально-экономических характеристик отдельных национальностей // Федеральная служба государственной статистики. – Доступ: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/results2.html (проверено 30.06.2017).

³² Серия экспертных интервью. Абакан, 19.08.2015 [личный архив авторов].

«возомнивших, что это их историческая родина». Одновременно следует заметить, что в Хакасии очень большое значение имеет макрорегиональная - сибирская идентичность³³. При этом, испытывая острую историческую обиду по отношению к Красноярску (Хакасская автономная область большую часть XX века находилась в составе Красноярского края), регион тяготеет к сотрудничеству с Новосибирском.

Аналогичная картина обнаруживается в Карелии. Республика нередко преподносится как «единство разнообразия и многообразия общего»³⁴. При этом, как и в Хакасии, в регионе распространены опасения, что из-за незначительной численности титульной группы Карелия может лишиться статуса республики. Не желая этого, региональная элита стремится позиционировать связь ЭРА с этничностью. Еврейская АО, единственный в РФ регион со статусом автономной области, появился на карте России в 1934 г. Здесь вынесенное в название понятие «еврейская» трансформировалось из этнического в чисто географическое. Результатом этого стало появление общей идентичности для всех жителей ЕАО, независимо от их этнической принадлежности. Для общей специфики региона характерным оказывается «вынужденность» – активное использование еврейской тематики в противовес объективным данным о численности титульной группы³⁵.

Таким образом, в данной модели этничность в большей степени выражается в практиках позиционирования, риск дисбаланса в межэтнических отношениях здесь значительно ниже, однако он также имеет место. Его вероятность повышается тогда, когда возникают субъекты, которые начинают выступать за расширение сферы этнического в идентификации ЭРА, или в ситуациях, когда без того немногочисленные проявления этнической специфики нивелируются. Подобное характерно, в частности, для Республики Карелия, где действует общественно-политическое объединение «Карельский конгресс», которое занимается сохранением самобытности карелов и постоянно выступает с критикой региональных властей. Большую дискуссию среди карелов вызвала, например, судьба журнала «Карелия» («Carelia») на финском языке, когда в 2013

³³ Назукина М.В., Подвинцев О.Б. Макрорегиональная идентичность и этнические автономии в современной Сибири // Papers of НК International conference «Rethinking Russia's Pivot to Asia: Context, Perceptions, and Prospects», October 28-29, 2016. – Hankuk University of Foreign Studies, Seoul, Korea. – P. 20.

³⁴ Пивоев В.М. Кризис идентичности и проблемы этнической, национальной и региональной идентификации в условиях европейского севера России // Северный регион. – Сургут, 2003. - № 1.

³⁵ Бедерсон В.Д. Шолом-Алейхем и «вынужденный еврейский национализм» в идентичности Еврейской Автономной области // Вестник Пермского университета. Серия Политология. – 2013. – № 2. – С. 98-113.

г. было принято решение о сокращении финансирования. Это было воспринято как ликвидация одного из брендов Республики³⁶.

4. «Расколота́я идентичность». Для такой модели, которая стоит не в одном ряду с другими, а несколько особняком, характерно наличие внутреннего раскола в региональном сообществе в силу пространственной сегрегированности локализации двух или нескольких этнических групп. Это означает, что этнические и территориальные границы ЭРА не совпадают.

Яркими примером являются такие индийские штаты, как Джамму и Кашмир, Ассам, Мегхалая. Три полосы на флаге Джамму и Кашмира представляют собой три этнически различных административных территории штата: Джамму, долину Кашмира и Ладак. В кашмирской долине абсолютное большинство населения составляют сунниты, говорящие на кашмирском языке (кашмири), в Ладаке большинство – буддисты, а в Джамму – последователи индуизма. Учитывая, что эти три территории разделены еще и географически горными цепями, этноконфессиональные и политико-административные расколы только усугубляются. Очевидно, что в этих условиях более важное значение имеют субрегиональные идентичности, привязанные к соответствующим этническим, а не региональной. Еще более ярко выражен раскол в штате Мегхалая, который был создан в ответ на требования самоопределения горных племен гаро, кхаси и джантия. Поскольку племена небольшие, они получили один штат на всех. Каждая из них имеет собственный автономный совет (округ) внутри штата. Более сложная картина в Ассаме, где даже после выделения из него нескольких самостоятельных штатов проживают порядка 115 различных этнических групп, говорящих более чем на 45 языках. Здесь опять-таки сильна пространственная сегрегированность, и многие из горных племен рассматривают свою территорию как «собственную» (в духе первой модели).

В России очевидные случаи расколота́й идентичности – северокавказские республики Кабардино-Балкария (КБР) и Карачаево-Черкесия (КЧР). По данным Всероссийской переписи населения 2010 г., основное население КБР составляют кабардинцы – 57,2 %, вторыми по численности являются русские – 22,5 %, на третьем месте балкарцы – 12,7 %. Этнический состав КЧР еще более сложный: карачаевцы – 41 %, русские – 31,6 %, черкесы – 11,9 %, абазинцы – 7,8 %, ногайцы – 3,3 %³⁷. Немаловажно и то, что разные этнические группы достаточно сильно локализованы по территории каждой из республик. Кроме того, карачаевцы составляют единый с балкарцами народ, разделенный административно на две части. Они говорят на карачаево-балкарском языке тюркской семьи. В свою

³⁶ Серия экспертных интервью. Петрозаводск, 19.11.2015 [личный архив авторов].

³⁷ Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года в отношении демографических и социально-экономических характеристик отдельных национальностей. // Федеральная служба государственной статистики. – Доступ: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/results2.html (проверено: 02.04.2017).

очередь, кабардинцы и черкесы также по существу относятся к одной – адыгской – этнической группе³⁸. Все это создает чрезвычайно сложную межэтническую ситуацию.

Дополнительную сложность придает то, что карачаевцы и балкарцы испытали депортацию 1944 г., тогда как черкесы и кабардинцы нет. Это порождает территориальные споры по поводу того, какой из этнических групп «принадлежит земля». Проблема определения статуса и границ муниципальных образований, например, стала предметом споров в КБР в период проведения реформы МСУ в 2005-2009 гг. Точкой противостояния стали «межселенные территории», «для выделения которых в КБР по Федеральному закону № 131 не было оснований, львиная доля этих земель приходилась на сельские поселения в предгорной и горной зонах преимущественно балкарцами»³⁹. Эти земли отчуждаются у муниципальных образований в пользу республики. Реформа коснулась всех без исключения муниципалитетов Кабардино-Балкарии, но возмущение выразили только балкарцы, посчитавшие новый закон намеренным ущемлением своих прав и свобод⁴⁰. Актуальным также остается противостояние этнических элит в сфере туристической индустрии (вопрос о распределении собственности в туристической зоне Приэльбрусья, где балкарцы составляют большинство населения)⁴¹.

Ситуация «расколотой идентичности» возможна и в условиях, когда в ЭРА одна титульная группа, если она локализована в одной части региона, а в другой проживает другая этническая группа. Показательным примером является Республика Коми. Исследования по проблеме региональной идентичности населения Республики Коми, показывают отсутствие в рамках регионального

³⁸ По мнению этнологов, этническое самосознание и основной пласт традиционной культуры у шапсугов, адыгейцев, черкесов и кабардинцев являются общими. «Это свидетельствует о том, что названные группы можно считать субэтносомами одного - черкесского (адыгского) народа» (Арутюнов С.А. Заключение РАН об этнониме Черкес и топониме Черкесия // Адыгэ Хэку, 24.01.2010. – Доступ: <https://aheku.net/articles/russian/etnografiya/cherkesy> (проверено: 02.04.2017).

³⁹ Межэтнические отношения и религиозная ситуация в Кабардино-Балкарской Республике. Экспертный доклад / под ред. В.А. Тишкова, А.Х. Борова, В.В. Степанова. – Нальчик, 2014. – С.18-28.

⁴⁰ Пробуждение «спящей красавицы». Доклад Фатимы Тлисовой на конференции «Черкесия: прошлое, настоящее и будущее», 01.06.2007. - Доступ: http://southru.info/1148146015-probuzhdenie_spjashhejj_krasavicy.html (проверено 30.06.2017).

⁴¹ Пробуждение «спящей красавицы». Доклад Фатимы Тлисовой на конференции «Черкесия: прошлое, настоящее и будущее», 01.06.2007. – Доступ: http://southru.info/1148146015-probuzhdenie_spjashhejj_krasavicy.html (проверено 30.06.2017).

пространства единой территориальной идентичности⁴². По оценкам экспертов, можно говорить «о символическом противостоянии севера и юга», поскольку коми живут в основном до Ухты, а весь север традиционно «мигрантский с полным преобладанием русских»⁴³. Здесь на этническую локализацию накладываются еще и экономические различия. А итоге, по опросам РОМИР 2004 г., только 37 % респондентов полагали, что население республики едино, причем объединяющими факторами для них выступали территория и общность экономических интересов, а не культурные особенности⁴⁴. По мнению Ю.П. Шабаева, на территории республики исторически сложились территориальные и этнические группы, которые и экономически, и социально, и по своей ментальности выделяются из общего состава населения Коми - шахтерские города («Воркута – столица мира»)⁴⁵. Это ведет, в частности, к тому, что север выступила против обязательного изучения коми языка в школах⁴⁶.

Результат «расколотовой идентичности» в том, что региональная идентичность слабо коррелирует с этнической. В условиях «расколотовости» ЭРА в каждом из сегментов возникают собственные источники дисбаланса. Так, в Ассаме ситуация осложняется массовой миграцией бенгальского населения в некоторые районы штата, что вызывает недовольство «коренных жителей»⁴⁷. Кроме того, модель «расколотовой идентичности» имеет и общие проблемы в связи с тем, что разные этнические группы – сегменты конструируют альтернативные идентификационные модели, которые вступают в противоречие. Ключевые конфликты, имевшие место в Карачаево-Черкесии в последнее десятилетие, связаны с политизацией отличий, которые активизируют различные этнические движения. Черкесские лидеры «по праву меньшинства» регулярно требуют пересмотра принципов взаимоотношений между этническими группами, а иногда и озвучивают идею раздела республики⁴⁸. Действительно, в условиях

⁴² Подвинцев О. Б. «Переселенческие территории» в составе «национальных окраин»: противоречия субрегиональной структуры российских республик // Вестник Пермского университета. Серия Политология. – 2017. – №1. – С.108-115.

⁴³ Серия экспертных интервью. 16.11.2015 [личный архив авторов].

⁴⁴ Шабаев Ю.П. Территориальное сообщество и этнические воззрения населения Коми // Социологические исследования. – 2004. – № 11. – С. 77.

⁴⁵ Республика Коми // Информационный сайт политических комментариев «Политком.RU», 30.05.2012. – Доступ: <http://politcom.ru/13931.html> (проверено 30.06.2017).

⁴⁶ Коллективное обращение об отказе родителей от обязательного изучения коми языка детьми г. Воркуты в школах и отмене шестидневной учебной недели. – Доступ: <http://tvojavorkuta.ru/?cstart=2&newsid=7404> (проверено 30.06.2017).

⁴⁷ Кузнецов А.М., Золотухин И.Н. Идентичность versus государство. Международная конференция «Политика коренной идентичности: национальные и глобальные перспективы». Сидней, 11-14 июля 2013 г. // Ойкумена. Регионоведческие исследования. – 2013. – № 3. – С. 159.

⁴⁸ Казенин К. «Тихие» конфликты на Северном Кавказе: Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия. – М., 2009. – С. 115. – Доступ: <http://common.regnum.ru/documents/still-conflicts.pdf> (проверено 30.06.2017).

«расколотой идентичности», по крайней мере, у части сегментов возникает стремление иметь «собственную» ЭРА, а не делить одну автономию на всех. На Северо-Востоке Индии это привело к многочисленным вооруженным конфликтам.

В рамках данной модели ключевое значение для поддержания баланса в межэтнических отношениях приобретают механизмы взаимодействия «по горизонтали». Этнические группы – сегменты должны иметь некие гарантии того, что их голос будет услышан при принятии решений на региональном уровне. Так, в Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии на неформальной основе институционализируется модель power-sharing, в соответствии с которой ключевые властные позиции распределяются по этническому принципу⁴⁹.

Рассмотренные модели идентификации ЭРА, безусловно, не исчерпывают собой все вариации, немало случаев, которые не вписывают ни в одну из них, а какие-то ЭРА представляют собой «переходные состояния», и это вполне понятно, поскольку идентичность представляет собой изменчивый, ситуативный и сущностно оспариваемый феномен. Выделенные модели, тем не менее, являются наиболее отчетливым и последовательным воплощением сложных соотношений между региональной и этнической идентичностями и хорошо иллюстрируют, каким образом та или иная комбинация влияет на функционирование ЭРА с точки зрения достижения и поддержания баланса в межэтнических отношениях.

В каждой из рассмотренных моделей складывается своя логика возникновения дисбаланса. Для первой модели («этническая территория») ключевое значение имеют сецессионистские тенденции, а также оспаривание претензии на территорию как принадлежащую этнической группе и со стороны других этнических групп, и общества (в лице государства) в целом. Во второй («гражданский регионализм с этнической окраской») причина разбалансирования межэтнических отношений – усиление этнизации территориальных различий, а также отстранение от участия в политике идентичности заинтересованных групп. Для третьей («инструментальная этничность») важным фактором оказывается развитие потенциальной субъектности, наличия или появления акторов, способных поддерживать дискурс этнической специфики ЭРА. В четвертой («расколотая идентичность») имеют место все названные источники дисбаланса, поскольку они могут возникать по отдельности в каждом сегменте. Кроме того, еще одним источником дисбаланса могут быть противоречия между альтернативными представлениями о региональной идентичности, которые формируются у разных сегментов.

⁴⁹ Подробнее см.: Панов П.В., Филиппова Е.Ю. Практики распределения властных позиций в российских «национальных республиках»: проблема межэтнического баланса // Вестник Пермского университета. Серия Политология. – 2015. – №3. – С. 33-49.

Наряду с историческими условиями (представления об «автохтонности», которые воплощаются в соответствующих нарративах) важным фактором, влияющим на формирование той или иной идентичности ЭРА, является этническая структура населения. Моноэтнические автономии, где титульная группа абсолютно доминирует в составе населения и рассматривает себя как «коренных жителей», более склонны к первой модели. Незначительная доля титульной группы в населении ЭРА, напротив, способствует тому, что этничность используется в идентификации ЭРА в инструментальном ключе. Фрагментированная этническая структура в совокупности с высокой степенью пространственной сегрегированности различных этнических групп создает благоприятные условия для последней модели.

Кроме того, необходимо учитывать, что региональная политика идентичности находится в зависимости от странового контекста, а именно от общенациональной политики идентичности, которая направлена на общую интеграцию этнических групп в целостное сообщество. В такой ситуации любой регион, в том числе этнический, должен не просто культивировать свою особенность, а, так или иначе, вписывать ее в общенациональный дискурс. При этом формирование национальной идентичности предполагает определение ее первоосновы на общегражданской, а не на этнической базе. В этом контексте ЭРА, конструируя свою идентичность, должны находить баланс между культивированием этнической специфики и ее положением в общей матрице идентичности. Если не делать этого, чрезмерная этнизация идентичности может стать источником разбалансирования в отношениях вокруг ЭРА.

Многие российские ЭРА находят вполне «рабочий» сценарий, позволяющий им выдерживать эту линию баланса. Она выражается в дискурсивном встраивании этнической идентичности в территориальную, которая в свою очередь рассматривается как часть общегражданской идентичности. Развитие этих процессов должно способствовать предотвращению возможных межэтнических конфликтов, формировать общероссийскую гражданскую идентичность и гармонизировать множественные идентичности.

Политизация этничности и этнополитическая мобилизация в демократиях и авторитарных режимах

Баланс в межнациональных отношениях вокруг ЭРА представляет собой комплексный процесс, который существует и воспроизводится во взаимодействиях самых разных акторов. Строго говоря, высокий уровень субъектности ЭРА, то есть ее активное участие в «вертикальных» взаимодействиях с центром по поводу своего статуса, в идеале предполагает достаточно развитые взаимодействия внутри автономии – по «горизонтали». Комбинация этих разноуровневых активностей дает кумулятивный эффект в виде активного, динамического баланса в межэтнических отношениях. Это, на первый взгляд, логично вытекающее из всего сказанного выше утверждение, содержит, однако, внутреннюю проблематичность. С одной стороны, разнообразная активность работает на поддержание динамического баланса, но с другой – она же может его сломать, если в ходе этой активности происходит чрезмерная политизация этничности как следствие этнической мобилизации.

На этническую мобилизацию и, в целом, на степень, уровни и формы активности в значительной мере влияет характер политического режима в стране. Он задает определенную структуру политических возможностей, в рамках которой так или иначе реализуется либо не реализуется активность разнообразных акторов, а также возникают стимулы для этнической мобилизации в тех или иных формах. Кроме того, необходимо учитывать, что на структуру политических возможностей воздействует внешний контекст, а значимым ресурсом для этнической мобилизации нередко является поддержка (в разных формах) со стороны внешних акторов.

Кажется очевидным, что для достижения и воспроизводства эффективного динамического баланса в отношениях вокруг ЭРА наиболее благоприятна такая структура политических возможностей, которая характерна для демократических политических режимов – открытость каналов для реализации активности, артикуляции и агрегации групповых требований и интересов и т.д. Однако эмпирический материал показывает, что связь здесь отнюдь не прямая.

Демократический политический режим предполагает более открытую политическую систему, дающую больше возможностей для мобилизации – этническим группам и правительствам автономий – в процессе принятия политических решений относительно статуса ЭРА и его реализации. Зачастую в демократических системах этническим группам предоставляются квоты в парламенте и (или) правительстве, право на самоуправление, автономия в финансовой и налоговой сферах, в сферах образования и здравоохранения. В условиях открытости меньшинства имеют больше каналов и, соответственно,

больше ресурсов и возможностей для согласования своих интересов и взаимодействия с другими акторами по поводу статуса автономии. К примеру, итальянские автономные области обладают широким спектром полномочий в области самоуправления, законодательной деятельности, культурной и социальной политики. В целом можно говорить, что Итальянская республика характеризуется децентрализацией управления, особенно это касается пяти этнических автономных регионов – Сицилия, Сардиния, Южный Тироль, Валле д'Аоста и Фриули Венеция Джулия.

Вместе с тем, есть случаи, когда в условиях открытой политической системы и при наличии широкого набора структурных возможностей и каналов участия баланс нарушался. Так, многие десятилетия длились вооруженные конфликты в Северной Ирландии и на Корсике, а последнее время в европейских автономиях получили широкое распространение сепаратистские настроения, которые ярче всего проявились в референдумах о выходе из состава своих государств, которые прошли в Шотландии и Каталонии. Разумеется, референдум как механизм принятия решений вполне соответствует демократическим процедурам, однако сам факт проведения референдума означает, что конвенциональные механизмы межэлитных взаимодействий (между ЭРА и центром, между политическими партиями и т.д.) оказались недостаточными, и сторонники сепаратизма обратились к народу автономии. Как представляется, это само по себе означает принципиально новую ситуацию, которая во многом выходит из-под контроля элит, создает неопределенность и несет угрозу принятия одностороннего решения. Все это – явные признаки нарушения баланса в отношениях вокруг ЭРА, и в значительной мере это связано с этнической мобилизацией. Таким образом, открывая более широкие возможности для мобилизации, демократические режимы одновременно создают и риски чрезмерной политизации этничности, которая может привести к разрыву взаимодействий между автономией и национальным правительством.

В то же время достаточно показательными являются примеры Бельгии и канадского Квебека, где на определенном этапе также возникла явная «разбалансировка» в отношениях между центром и ЭРА, однако особенности структуры политических возможностей режима были таковы, что акторам, вовлеченным в процесс, удалось найти компромиссный вариант и сбалансировать отношения. Случай Бельгии примечателен тем, что взаимодействуют здесь не просто этнические группы с центральным правительством, а две ЭРА друг с другом, отстаивая свои права в отношении языка и представительства в органах власти. Многолетнее политическое доминирование валлонского сообщества привело к политизации фламандской идентичности и выдвижению требований, направленных на довольно радикальную политико-административную децентрализацию (вплоть до сепаратизма), предоставления гарантий, связанных с использованием языка,

квотированием при распределении властных позиций и т.д. Тем не менее, активный диалог между сторонами позволил найти компромиссные решения, хотя в результате них политическая система Бельгии радикально изменилась.

В Квебеке политизация этнической идентичности титульной группы (франкоговорящие канадцы), которая произошла в 1960-70-е гг. («тихая революция»), также вызвала к жизни сепаратистские настроения. При этом, как и во Фландрии, в ходе этнической мобилизации возникло два лагеря – умеренный (автономисты) в лице Либеральной партии Квебека и более радикальный – Квебекская партия, выступавшая за полную независимость. По инициативе последней было проведено два референдума по вопросу об отделении Квебека, но оба они провалились. Одновременно центральное правительство продемонстрировало готовность к диалогу, шло на уступки, в результате которых были подписаны Мичское и Шарлоттаунское соглашения. Несмотря на то, что они не были ратифицированы, умеренные требования, связанные с повышением объема автономии Квебека, языковыми предпочтениями и т.д., были удовлетворены. Это привело к падению популярности Квебекской партии и стабилизации в отношениях между центром и ЭРА.

Траектории становления и функционирования ЭРА в авторитарных режимах намного более причудливы. Анализируя мировой опыт, мы, прежде всего, обнаруживаем, что даже в условиях достаточно жесткой структуры возможностей автократий этническая мобилизация оказывается возможна. Однако поскольку конвенциональные каналы выдвижения требований закрыты, вполне естественно, что этническая мобилизация, как правило, принимает здесь радикальные формы и проявляется в насильственных формах. Достаточно показательна история становления эфиопских ЭРА. В 1974 г. в стране пришла к власти военная хунта во главе с Менгисту, которая начала проводить политику жесткой централизации, строительства нового «социалистического государства», руководствуясь лозунгом «один язык, одна религия». Для легитимации режима была создана Рабочая партия Эфиопии, однако в ее составе не были представлены этнические меньшинства. При этом исторически сложилось так, что наряду с амхара, которые традиционно играли роль «государствообразующей» этнической группы, в Эфиопии немало периферийных регионов, где проживают в основном этнические меньшинства. Не удивительно, что дискриминационная политика властей вызвала этническую мобилизацию в виде создания вооруженных группировок, но в данном случае становится предельно ясно, что воздействие авторитарного режима на этническую мобилизацию оказывается не линейным. Мобилизация имела место в тех регионах, где этнические меньшинства были большими по численности, располагали достаточными ресурсами (Афар, Оромия, Сомали), где была интенсивная этническая идентичность. Небольшие и раздробленные этнические

группы (нилотские народы, южные народности) не смогли в условиях ограниченной структуры возможностей проявить активность. Тем не менее, в результате объединения нескольких этнических вооруженных группировок, во главе которых был Народный фронт освобождения тиграи, режим Менгисту был свергнут.

В феврале 1987 г. была принята новая конституция, по которой Эфиопия превратилась в этническую федерацию⁵⁰. При этом, несмотря на то, что в свержении режима участвовали лишь самые активные этнические группы, этнический принцип был распространен на всю территорию страны, и ЭРА были созданы и для тех народов, которые не проявили субъектности в ходе борьбы против прежнего режима. Так появилась Область Народностей Юж-ной Эфиопии, Гамбела, Бенишангуль-Гумуз. Таким образом, некоторые эфиопские ЭРА возникли фактически «сверху», как результат этнонациональной политики властей, и это имело вполне определенные последствия для последующего выстраивания взаимоотношений между центральной властью и ЭРА.

Очень скоро пришедший к власти альянс этнических партий установил в стране новый авторитарный режим, в условиях которого качество имплементации статуса ЭРА оказывается весьма невысоким⁵¹. А поскольку структура политических возможностей вновь оказалась жестко ограничена, в тех ЭРА, где этнические меньшинства и ранее демонстрировали активность, это привело к дисбалансу и возникновению новых вооруженных конфликтов. Напротив, те ЭРА, которые были созданы «сверху», и сейчас не проявляют субъектности. Ситуация, которая сложилась в их взаимоотношениях с центральной властью, может быть описана как пассивный баланс, и не трудно предположить, что в условиях авторитаризма этот баланс может воспроизводиться, поскольку возможности для политизации этничности и активности достаточно ограничены.

Похожая траектория создания и функционирования ЭРА наблюдается в Никарагуа. Как и в Эфиопии, этническая мобилизация здесь стала следствием политики централизации, которую проводил, придя к власти в 1979 г., Сандинистский фронт. Его лидеры поставили перед собой задачу сформировать новую и единую революционную нацию, для чего была разработана программа «национального возрождения», подразумевавшая интеграцию территорий проживания автохтонного населения региона (индейцев) – Атлантического побережья. Сандинисты не учитывали интересов и требований индейского населения, что особенно ярко выразилось в вопросах образования – образовательная программа на испанском языке, ориентированная на марксистскую идеологию, навязывание новых организационных форм власти по

⁵⁰ Fessha Y. The Original Sin of Ethiopian Federalism // *Ethnopolitics*. – 2017. - № 3. – P. 232-245.

⁵¹ Mezgebe D. Decentralized Governance under Centralized Party Rule in Ethiopia: The Tigray Experience // *Regional & Federal Studies*. – 2015. - № 5. – P. 473-490.

примеру административного центра, без учета традиционного политического порядка индейцев. «Политика интеграции» воспринималась индейскими общинами как демонтаж традиционной культуры и привела к этнической мобилизации. Благоприятным фактором для последней было и то, что против правительства вели партизанскую войну Контрас, и индейцы могли вступить с ними в соглашение⁵². Это заставило сандинистов сесть за стол переговоров с лидерами индейцев. Сторонам удалось прийти к соглашению и по решению сандинистского парламента от 2 сентября 1987 года, были установлены два автономных региона на Атлантическом побережье (Закон №28 1987). Иными словами, создание ЭРА в Никарагуа стало не только результатом этнической мобилизации, но и инструментально мотивированным стратегическим решением правящей элиты, заинтересованной в приобретении в лице индейского населения союзника в условиях гражданской войны. При этом, подобно Эфиопии, ситуация в разных автономных регионах Никарагуа существенно различается. В Северо-Атлантическом АР функционирует этнорегиональная партия Ятама, она достаточно активно взаимодействует с центральным правительством, вступая в коалиции на региональном уровне с правящей в стране партией. Это помогает повысить качество реализации автономного статуса региона. В Южно-Атлантическом АР ситуация иная. Здесь и этническая мобилизация была намного слабее, и Ятама не играет большой роли в региональной политике. В 2011 г. практически половина территории ЭРА была передана в ведомство другого региона, при этом Южно-Атлантический АР оказался не способен повлиять на это решение, что, очевидно, свидетельствует о крайне низком уровне субъектности ЭРА.

Высокая степень этнической мобилизации в насильственной форме характерна и для Мьянмы. Специфика этой страны в том, что бирманцы как доминирующая этническая группа проживают в центральной равнинной части, которая с разных сторон окружена горными районами – homeland различных этнических меньшинств. Еще в династический период центр требовал от приграничных районов верности и уплаты налогов, особо не вмешиваясь при этом в культуру, языковые практики и администрирование⁵³. Завоевав Бирму, британцы предпочли сохранить административно-территориальную разницу между ядром страны (так называемой «Министерской Бирмой»), населенным преимущественно бирманцами, и приграничными территориями, которые оставались «квази-независимыми». После 1886 г. этнические группы стали мощным инструментом для колониальной администрации и ключевым элементом для контроля над населением. Приграничные территории Шан,

52 Hale C. R. Resistance and Contradiction: Miskitu Indians and the Nicaraguan State, 1894 – 1987. – Stanford, 1994.

53 Schein J. K. Ethnofederalism and the accommodation of ethnic minorities in Burma: United They Stand: Ph.D Thesis. – Monterey, 2013.

Качин, Карен сохраняли номинальный суверенитет до обретения Бирмой независимости в 1948 г. В силу этого этнические меньшинства были вполне лояльны по отношению к британцам и больше остальных включены в систему администрирования, а благодаря своему сотрудничеству с британцами получили доступ к западному и «британскому туземному образованию». Именно Великобритания как метрополия способствовала сохранению идентичности этнических меньшинств, их самостоятельности и, что имеет решающее значение в данном случае, нормативно закрепила их особое положение. В значительной мере такая ситуация привела к тому, что после получения независимости бирманские лидеры были вынуждены согласиться на создание автономных штатов для этнических меньшинств, и в 1947 г. было подписано Панлонское соглашение с руководителями некоторых этнических группировок, которое послужило основой для создания полуфедеральной конституции 1947 г.

В начале 1960-х гг., однако, в Бирме произошел военный переворот. Новые власти взяли курс на централизацию управления и подавления автономии этнических штатов, закрепленной в Конституции 1947 г., и в ответ на это получили достаточно мощную этническую мобилизацию, поскольку этнические меньшинства обладали как достаточными ресурсами, так и традициями самоуправления, что создавало существенный субъектный потенциал. Разумеется, в условиях авторитаризма этническая мобилизация протекала в насильственной форме, причем благоприятные географические возможности (отдаленные горные районы) делали весьма затруднительным военное решение проблемы. Понимая это, в начале 2000-х гг. центр взял курс на поиски договоренностей с лидерами меньшинств. Новая Конституция 2008 г. ввела федеративную форму государственного устройства, в соответствии с которой в стране были созданы 7 штатов для этнических меньшинств – ЭРА. Правда, при наличии формальной автономии (Приложение 2 к Конституции) Союз сохранил полномочия влиять на все ветви власти в ЭРА – назначение Главных Министров правительств, контроль административного аппарата, влияние на процесс составления и принятия бюджетов, назначение начальников юстиции, подчинению Союзу «ключевых министерств» (здравоохранение, образование, горное дело) и т.д. Таким образом, качество реализации статуса ЭРА было весьма слабым. Следует, правда, учесть, что в некоторых районах «автономия» достигнута *de facto*, поскольку официальные власти (правительственные чиновники) не в состоянии контролировать эти территории. Так, Ва (автономный район внутри штата Шан) давно уже является квази-государством, и в большей степени зависит от КНР, нежели от Мьянмы, что обусловлено не только его приграничным с Китаем положением, но даже соглашением между КНР и Мьянмой.

В данных обстоятельствах вооруженные столкновения этнических армий с правительственными войсками продолжались, особенно это касается штатов

Качин, Чин, Карен, Аракан, что обусловлено и историческим контекстом, и экономическими факторами (наличием природных ресурсов на их территории). Центральное правительство, в свою очередь, ведет себя непоследовательно, нарушая по мере возможности достигнутые договоренности, что провоцирует новые витки противостояния. Так, в июне 2011 г. бирманская армия начала наступление в штате Качин, нарушив 17-летний период перемирия и соглашения с Качинской организацией независимости. Правда, в 2013 г. было подписано новое соглашение о перемирии, и был разработан план по урегулированию конфликта.

Опыт Мьянмы, однако, особенно интересен тем, что здесь в настоящее время происходит смена политического режима. В 2015 г. на всеобщих выборах победила оппозиционная Национальная лига за демократию. Это активизировало поиски компромисса, открыло новые каналы взаимодействия. В октябре 2015 г. 7 из 15 повстанческих организаций подписали Общенациональное соглашение о прекращении огня. В целом, это открывает новые возможности для достижения баланса между центральным правительством и этническими автономиями. Учитывая историю их взаимоотношений, это может быть скорее динамический баланс, поскольку подавить субъектность этнических движений уже достаточно сложно. В то же время, высокая степень политизации этничности делает такой баланс, даже если он будет достигнут, весьма проблематичным.

Этническая мобилизация – комплексный феномен. На индивидуальном уровне депривация, связанная с исключением / дискриминацией / репрессиями, обеспечивает индивидов мотивами, а аскриптивные маркеры принадлежности к этнической общности облегчают координацию. На организационном уровне ключевое значение имеют этнические партии и организации, которые мобилизуют своих сторонников в рамках заданной структуры политических возможностей, имеющей институциональный (статический) и динамический аспекты. Как показывает наш анализ, различные структуры возможностей предрасполагают к разным формам мобилизации: так, авторитарные режимы в силу закрытости альтернативных каналов предъявления требований будут в большей степени ассоциированы с насильственными формами коллективных действий, тогда как демократические режимы представляют возможности для мирных форм мобилизации.

Недемократические режимы стремятся, насколько возможно, подавить ростки этнической мобилизации, и во многих случаях им удается это сделать, закрывая каналы участия и проявления общественной активности. Однако если этническая группа обладает достаточными ресурсами, именно закрытость конвенциональных каналов взаимодействия создает дополнительный стимул к этнической мобилизации в насильственных формах, и такая мобилизация представляет собой не что иное, как проявление субъектности этнических

меньшинств, не удовлетворенных своим положением. Нередко их активность заставляет недемократический режим идти на уступки вплоть до создания ЭРА.

Следует заметить, что разные этнические группы обладают различными ресурсами, и это оказывает мощное влияние на процессы этнической мобилизации даже в рамках одной структуры политических возможностей. Существенное значение в ряде случаев имеет поддержка со стороны внешних акторов, прежде всего kin-states, однако, как показывают эмпирические данные, она носит контекстуальный характер.

Особое значение имеют периоды режимных трансформаций. В условиях кризиса недемократического режима или / и перехода к другому режиму, очевидно, открываются, с одной стороны, новые «окна возможностей» для этнической мобилизации и продвижения требований. При этом нередко именно этническая мобилизация и активные действия этнических повстанцев приводят к кризису авторитарного режима, а порой даже к его свержению (Эфиопия). С другой стороны, кризис стимулирует авторитарных правителей искать новых союзников, и таковыми, как показывает случай Никарагуа, могут стать этнические меньшинства. Точно так же в расширении социальной базы нуждается только что возникший режим, чем могут воспользоваться этнические меньшинства (Мьянма в период получения независимости). Более редкий, но также встречающийся вариант – удовлетворение требований этнических меньшинств по идеологическим соображениям (создание этнической федерации в Эфиопии, советская этнонациональная политика, направленная на реализацию «права наций на самоопределение» и т.д.).

Важно учитывать, что в условиях режимных трансформаций ЭРА могут получить и те этнические меньшинства, которые не проявляли значимой активности (некоторые эфиопские этнические регионы, некоторые советские республики, Южно-Атлантический АР в Никарагуа). Созданные таким образом ЭРА демонстрируют низкую степень субъектности, и, как правило, это ведет к невысокому качеству реализации их автономного статуса. Однако в условиях авторитарного режима, когда возможности для возникновения этнической мобилизации даже в условиях некоторого недовольства качеством автономии ограничены, это, вероятнее всего, создает ситуацию пассивного баланса, который может воспроизводиться достаточно долго.

Те этнические автономии, создание которых стало результатом этнической мобилизации «снизу», имеют значительно больше шансов сохранить субъектность даже в условиях ограниченной структуры политических возможностей. Если качество имплементации автономного статуса оказывается низким, а этническое меньшинство обладает значимыми ресурсами, на почве недовольства этническая мобилизация возобновляется и, как правило, опять-таки в насильственных формах (некоторые эфиопские регионы).

Таким образом, этнические группы обладают разным объемом ресурсов и разным политическим весом, что обуславливает различный характер взаимодействия акторов и в процессе автономизации, и дальнейшем взаимодействии с центральной властью в условиях авторитаризма. При этом важно заметить, что поскольку в условиях авторитаризма активные этнические меньшинства добиваются автономизации чаще всего через насильственную мобилизацию, это сопровождается интенсивной политизацией этничности. Чрезмерная политизация этничности делает поддержание динамического баланса достаточно трудным предприятием.

В отличие от авторитаризма, демократический режим предоставляет для акторов достаточно широкий спектр политических возможностей. Традиционно считается, что демократический режим включает все группы граждан в процесс принятия политических решений и управления государством, предоставляет широкие возможности для коллективного действия, а также взаимодействия между акторами. Это позволяет искать и находить компромиссные решения в случае межэтнических конфликтов. Кроме того, это стимулирует этнических акторов придерживаться более умеренных стратегий, используя институционализованные каналы взаимодействия с властью. Все это способствует достижению баланса в отношениях вокруг ЭРА, правда, не гарантирует высокого качества реализации статуса автономии.

В то же время, вопреки традиционному представлению о том, что в демократиях этнический вопрос и связанная с ним мобилизация уходят на задний план, практика показывает, что структура возможностей демократических режимов включает некоторый постоянный уровень политизации этничности политическими предпринимателями и партиями. Этничность является значимым фактором политических процессов на региональном и национальном уровнях Бельгии, Великобритании, Италии, Испании, Канады и других демократий. Этнополитическая мобилизация в них принимает самые разные формы и также может быть связана с объемом ресурсов и способностью региональных политических групп воспользоваться ими для достижения политических результатов. Иначе говоря, открывая больше возможностей и каналов для взаимодействия, демократический режим одновременно открывает и возможности для чрезмерной, неблагоприятной для поддержания динамического баланса политизации этничности.

Таким образом, в целом, баланс и / или дисбаланс в отношениях вокруг ЭРА не является прямым следствием характера политического режима и различий в структуре политических возможностей. С одной стороны, баланс вполне возможен в условиях как демократии, так и авторитарного правления. В последнем случае, однако, чаще всего это пассивный баланс, который возникает вследствие низкого уровня субъектности этнических акторов и ЭРА в целом, ограничению каналов общественной активности и подавлению потенциала

этнической мобилизации. С другой стороны, и в том, и другом режиме возможен дисбаланс, который, как правило, становится следствием политизации этничности. Избыточная политизация этничности, негативно влияющая на баланс, происходит, хотя и по разным причинам, как в демократических, так и в недемократических режимах. Следовательно, угрозы и риски разбалансирования межэтнических отношений есть в любом режиме, однако последствия оказываются разными. Если при автократиях этническая мобилизация приобретает чаще всего насильственные формы, в демократическом режиме более вероятны мирные формы этнической мобилизации. Кроме того, открытость и доступность каналов взаимодействия создает больше шансов на восстановление баланса по поводу статуса ЭРА.

Вместе с тем, в современном мире на режимные трансформации все большее влияние оказывают внешние факторы. В целом, мировое сообщество негативно относится к авторитарным режимам и оказывает моральную и материальную поддержку тем силам, которые провозглашают курс на демократизацию. Однако не менее, если не более важны конкретные случаи, когда воздействие «великих держав» и / или соседних стран диктуется вполне инструментальными мотивациями. Конфигурации экзогенных факторов сложны и динамичны, простые формулы и объяснительные схемы здесь не срабатывают. Традиционно оцениваемая как имперская и экспансионистская политика США оказывается выгодной индейским племенам в их стремлении к автономии. Российский фактор, который нередко характеризуется кишиневскими властями как угроза национальному суверенитету Молдовы, обеспечивает преференции Гагаузии. Франция как kin-state после периода активности дистанцируется от своих «детей» и стремится создать широкое франкофонное сообщество, а Турция претендует на роль kin-state, проводя, если требуется, и прямую поддержку, хотя предпочитает использовать стратегии «мягкой силы». Европейский союз существенно продвинулся в обеспечении правовой и институциональной базы автономий и регионов, однако этот процесс стимулирует такие последствия, которые могут угрожать балансу межэтнических отношений.

Языковая преференциальная политика

Практика предоставления этнической группе или группам региональной автономии предполагает предоставление набора преференций. Объектом преференциальной политики выступает широкий набор вопросов, центральное место среди которых занимают преференции, связанные с этническим характером конституирования автономии. Поскольку чаще всего в современном мире маркером этничности (этнической идентичности) являются языковые различия, особое значение для поддержания баланса в межэтнических отношениях имеет языковая преференциальная политика.

Общепризнано, что язык выступает важнейшим интегратором политического сообщества и национального государства. Однако одновременно он обуславливает гетерогенность и фрагментированность общества, которые, в свою очередь, в определенных условиях проявляются в социально-политических расколах и этнополитических конфликтах, угрожающих целостности государства. При этом важно понимать, что угрозу территориальной целостности государства несет не сам язык, а его политико-институциональный статус и то, как этот статус осознается и воспринимается членами группы-носителя языка.

Политико-институциональный статус языка формируется и определяется в результате реализации языковой политики. Воспроизводство этнолингвистической группы требует такой по своей конфигурации и направленности языковой преференциальной политики, которая обеспечивает изучение языка меньшинства и говорения на нем в частной жизни, в также вводит язык как средство коммуникации в публично-правую сферу и практики администрирования. Это означает, что культурный модус языка дополняется публичным и сопровождается стандартизацией. В этом смысле борьба за статус языка может быть как *символическим* выражением борьбы за статус группы, так и обусловленной *прагматическими* соображениями выживания сообщества и требованием автономии.

Направленность и масштаб языковой политики зависит от комплекса самых разнообразных факторов, включая исторические традиции, международный контекст, этнолингвистическую структуру общества, а также от активности акторов, в том числе этнических групп и ЭРА в целом в продвижении своих интересов.

Так, в этнических региональных автономиях европейских стран важное значение имеет «Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств», но даже в рамках одной страны наблюдаются значительные кроссрегиональные вариации. Например, Великобритания, которая ратифицировала Хартию в 2001

г., рассматривает валлийский (Welsh / Cymraeg), ирландский (Irish Gaelic / Gaeilge) и гаэльский (Scottish Gaelic / Gàidhlig) языки как региональные, требующие специальной государственной поддержки⁵⁴. Вместе с тем, в случае Уэльса языковая политика реализуется намного более качественно. Значимым фактором здесь является этнолингвистическая структура региона: носителей валлийского языка (в относительных цифрах) несравнимо больше, чем гаэльского и скотс в Шотландии. При этом регионалистский дискурс в Уэльсе был не вполне самостоятельным, а задавался скорее примером Шотландии и Северной Ирландии, а институционализация языковых предпочтений и прав стали результатом не только требований самих валлийцев и представляющих их этнорегиональной партии Плэйд Кэмри, но и электоральной коалиционной стратегии общенациональной Лейбористской партии. В свою очередь, для Шотландии более значимыми были и остаются политико-институциональные и экономические, финансовые предпочтения.

Высокий уровень масштаба и комплексности языковой преференциальной политики в Автономном крае Воеводина в Сербии, с одной стороны, обусловлены традициями уважения и поддержки языковой, культурной и религиозной самобытности, восходящей ко временам как Австро-Венгерской империи, так и к коммунистической эпохе Б. Тито⁵⁵. Однако, с другой стороны, они ограничены доминантным положением сербов. Они значительно преобладают в составе населения даже в полиэтничной Воеводине. Соответственно, самое крупное этноязыковое меньшинство в автономии – венгры приобретают политическое значение только в составе коалиций с общенациональными сербскими партиями.

Не все страны Европы, однако, признают «Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств», и это влияет, к примеру, на языковую политику во французской Корсике. До того, как стать частью Франции в 1769 г., Корсика была геноэзской территорией, и на острове был распространен корсиканский (итальянский) язык. Начиная с XIX в., он стал постепенно вытесняться французским посредством введения французско-корсиканского двуязычия. Как отмечает Ф. Пестей, «По мере того как школьное образование становится бесплатным (1881), обязательным (1882) и светским (в период III Республики)

⁵⁴ При этом второй автохтонный язык Шотландии – скотс – рассматривает лишь как элемент культурного наследия (Тузлаева Е. Парадигма и типологические особенности языковой ситуации в современной равнинной Шотландии // Вестник Самарского государственного университета. – 2013. – № 5. – С. 92). Эксперты отмечают, что отсутствие у скотс официального статуса не способствует стандартизации процесса и практики его преподавания в средней школе (Григорьева П. Язык в национальной системе образования (на примере языковой ситуации в Шотландии) // Социосфера. – 2010. – №1. – С. 10).

⁵⁵ Серия экспертных интервью в Белграде, Нови Саде, Бачке Петровац и Темерине (Сербия), 15-17.09.2016 [личный архив авторов].

вопрос об итальянском (*корсиканском – прим. авторов*) языке снимается с повестки дня»⁵⁶. Несмотря на то, что ЮНЭСКО относит корсиканский язык к группе вымирающих, французское правительство в качестве регионального его не признает. После принятия «Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств» ассамблея Корсики обратилась к центральному правительству с просьбой ее ратификации, а также с требованием внедрения билингвизма в систему школьного образования на острове для поддержки корсиканского языка. Однако Париж не ратифицировал Хартию, признав ее антиконституционным и нарушающим принцип единства и неделимости Республики документом. Правда, в соответствии с Матиньонскими соглашениями 1991 г. об автономии Корсики, в полномочия ЭРА входит, в том числе, решение вопросов организации образования, поддержки корсиканского языка и культуры. Корсиканский язык включен в образовательные программы всех ступеней школьного и университетского образования как предмет⁵⁷. В 2005 г. на Корсике была принята «Хартия корсиканского языка», к которой присоединились как муниципалитеты, НГО, так и бизнес. Они ставят целью сделать корсиканский язык не только языком школы, но и обеспечить его присутствие в публичном пространстве⁵⁸. Иначе говоря, формально корсиканский язык не имеет официального статуса, но благодаря активности корсиканцев, витальность их родного языка поддерживается.

В Италии, которая тоже не ратифицировала «Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств», только итальянский язык имеет официальный статус государственного языка республики. Однако в 1999 г. принят специальный закон № 482 «Правила по охране исторических языковых меньшинств»⁵⁹, согласно которому «республика защищает язык и культуру групп населения, говорящих на албанском, каталонском, германских, греческом, словенском и хорватском языках и тех, кто говорит на французском, франкопровансальском, фриульском, ладинском, окситанском и сардинском языках». В целом, в Италии сложилась крайне мозаичная этноязыковая ситуация. Например, в Больцано (Южном Тироле) институционализируется комплексная система языковых гарантий. Все официальные нормативно-правовые акты публикуются на двух или трех языках. Система квот для трех этноязыковых групп регулирует функционирование и рекрутирование в органы публичной власти в Больцано. При этом каждый, кто работает в органах

⁵⁶ Пестей Ф. Между признанием и угасанием: корсиканский язык в дебатах между государством и регионом // Журнал «Казанский федералист». – 2006 – № 4.

⁵⁷ The introduction to the Corsican language // Corsican Language. Available at: <http://www.corsica-isula.com/language.htm> (accessed 31.05.2017).

⁵⁸ Пестей Ф. Между признанием и угасанием: корсиканский язык в дебатах между государством и регионом // Журнал «Казанский федералист». – 2006 – № 4.

⁵⁹ Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche // Parlamento Italiano. - 15 December, 1999. Available at: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/994821.htm> (accessed 16.10.2016)

государственной власти и местного самоуправления, должен обладать билингвальной или трилингвальной (в случае ладинских муниципалитетов) компетенцией. В Больцано существуют три автономные системы школьного образования: немецкая (с преподаванием на немецком), итальянская (на итальянском) и ладинская (на ладинском в советующих муниципалитетах)⁶⁰.

Формирование подобной системы было обусловлено, во-первых, преодолением опыта фашистского периода в истории Италии, когда именно эти территории подверглись насильственной итальянизации, вплоть до переименования фамилий. Во-вторых, активностью Австрии как kin-state, которая через структуры ООН в 1960 г. добилась принятия резолюции 1497/XV «О статусе немецкоязычных групп в провинции Больцано: выполнение Парижского соглашения 5.10.1946». И, конечно, этнической структурой региона. По данным переписи в Больцано зафиксированы три основные этнолингвистические общины: итальянцы (23,4 %), немцы (62,3 %), Ладины (4,1 %)⁶¹. Именно признание официального статуса немецкого языка на территории Южного Тироля являлось частью процесса наделения региона статусом этнической региональной автономии, с одной стороны, а с другой – способствовало формированию ситуации межэтнического баланса.

Этнолингвистическая фракционализация оказывается более значимой для масштаба языковой преференциальной политики в том случае, если дополняется фракционализацией конфессиональной. Общая религия зачастую оказывается одним из мощнейших мобилизационных факторов, оказывающих влияние на состояние баланса межэтнических отношений, что хорошо подтверждают примеры отдельных лингвистических штатов Индии (Махараштры, Тамилнада, Гуджарата, Мизорама, Ориссы, Теланганы, Ассама, Мегхалаи), энтитетов Боснии и Герцеговины, а также ряда российских регионов (например, Чечни, Дагестана, Ингушетии, Калмыкии, Татарстана, и Тывы).

Следует заметить, что существенное влияние на языковую преференциальную политику оказывает не только этнолингвистическая структура (степень фракционализации) как таковая, но и пространственная локализация этнических групп по отношению друг к другу. В случаях, когда разные этнические группы внутри одной ЭРА оказываются, в силу естественных или искусственных причин, пространственно сегрегированы, межкультурные коммуникации развиваются слабо, и это требует специфической языковой политики. Так, в некоторых лингвистических штатах Индии, где этническая структура крайне фрагментирована, выбор в языковой политике нередко делается в пользу

⁶⁰ Alber E., Zwillig C. Continuity and Change in South Tyrol's Ethnic Governance // *Autonomy Arrangements Around the World: a Collection of Well and Lesser Known Cases* / ed. by L.Salat, S. Constantin and A. Osipov. – Cluj-Napoca, 2014.

⁶¹ Statistisches Jahrbuch für Südtirol 2014 // *Annuario statistico della Provincia di Bolzano*. – 2014. – Table 3.17. – P. 118.

английского как *lingua franca*, но не хинди. Следует заметить, что изначально после обретения Индией независимости ставка делалась именно на хинди как язык, который должен быть стать фундаментом новой нации. Однако, языковая политика, основанная на внедрении хинди в качестве единственного официального языка Индии, привела к языковым конфликтам, которые часто принимали форму беспорядков⁶². Против навязывания хинди особенно выступали южные (дравидские) штаты, где хинди был и остается распространенным крайне слабо. В этих условиях вспомогательным (*auxiliary*) официальным языком стал английский, который был языком межэтнического общения еще в период Британской империи⁶³. Кроме того, в контексте полилингвальности федеральное правительство признало не один, а несколько языков. Они установлены Восьмым списком Конституции Индии. Время от времени в список официальных языков вносятся поправки. Если изначально он включал 14 «списочных языков», в настоящее время в него внесены 22 языка, на которых говорит 97 % населения Индии⁶⁴. Включение языка в Восьмой список имеет существенное значение, так как правительство тем самым обязуется предпринимать усилия по его развитию и выделяет финансовые средства по самым различным программам поддержки языка.

Наконец, полилингвальность страны побудила индийское правительство к тому, чтобы дать штатам возможность самостоятельно выбирать официальный язык штата либо несколько языков (ст. 345 Конституции). В итоге языковая политика в Индии оказалась достаточно децентрализованной. В образовательной системе, например, закреплена «трехязычная формула» (*three-language formula – TLF*), в соответствии с которой в средней школе происходит обучение только языкам, включенным в Восьмой список, а также английскому. Ученик должен изучать 3 языка, но какие именно – зависит от его принадлежности к языковой группе, а также от решений штата. Как результат, в некоторых штатах (Сикким, Пенджаб, Керала, Мегхалая) хинди вообще не изучают в школе, выбор сделан в пользу английского.

В функциональном отношении языковая преференциальная политика воздействует как на корпус, так и на статус языка. Корпусная языковая политика включает в себя принятие решений о нормах и правилах языка. Иногда изменение алфавита, разрешение на использование двух или более скриптов является политически значимым. Примером может служить переход с кириллицы на латиницу в Молдове при сохранении кириллицы в Приднестровье

⁶² Смокотин В. Многоязычие и общество // Вестник Томского государственного университета. – 2007. – С. 28-31.

⁶³ Нагиба И. Индийский английский: история, статус, особенности // Известия Восточного института. – 2008. – № 15. – С. 151-152.

⁶⁴ Benedikter T. Language Policy and Linguistic Minorities in India: An appraisal of the linguistic rights of minorities in India. – Bozen/Bolzano, 2013. – P. 15-17.

после распада СССР. Или попытки введения латинского алфавита в Чечне и Татарстане в 1990-е годы в России. Последние два случая следует рассматривать не только как функциональное измерение языковой политики, но как символическое воплощение сецессионистских требований. Статусная языковая политика включает в себя реализацию решений относительно статуса языка в публично-правовой сфере и в образовании. Например, в ситуации нарастающего сепаратизма в 1990-е годы в России федеральный центр выбрал стратегию, которая метафорически известна как «берите столько суверенитета, сколько хотите». Федеральный центр предоставил этническим республикам право использования титульного языка в качестве официального. Со стороны федерального центра это был символический жест.

Во всех российских республиках, кроме Карелии, язык титульной этнической группы имеет официальный статус, но качество имплементации его кардинально отличается. В частности, далеко не везде язык титульной группы изучается в средней школе как обязательный предмет, а там, где такая практика вводилась, она воспринимается неоднозначно и вызывает ответную реакцию. Например, в Татарстане татарский язык еще недавно являлся обязательным учебным предметом во всех школах, правда эксперты указывают⁶⁵, что существовали две программы преподавания татарского языка: 1) татарский как родной в татарских школах, где преподавание ведется также на татарском и 2) татарский как государственный с 1 по 11 классы во всех остальных школах. Все ученики 9-х классов должны были сдавать экзамен по татарскому языку, так как он являлся обязательной дисциплиной. В Татарстане, где размер титульной группы (татары) составляет около 53 %, и русские, как вторая по величине группа, составляет около 40 %, такая языковая образовательная политика давно вызывала недовольство в русскоязычной среде, выражающееся в создании интернет-сообществ⁶⁶, артикуляции общественных петиций⁶⁷, судебных исках⁶⁸. Во второй половине 2017 года последовала жесткая реакция федерального центра.

Недостаточно сбалансированная языковая политика зачастую является источником межэтнической напряженности. Здесь уместным будет привести пример энтитетов Боснии и Герцеговины (Республики Сербской и Федерации Боснии и Герцеговины). Дейтонские мирные соглашения 1995 г. подорвали единство политики в области образования, не сформировав единых образовательных целей, не определив общих ценностей, основанных на

⁶⁵ Серия экспертных интервью в Казани (Россия). 12-14 октября 2016 года [личный архив авторов].

⁶⁶ Русский вопрос и языковой конфликт в Татарстане // Я есть русский. Доступ: <http://iamruss.ru/russkij-vopros-i-yazykovo-konflikt-v-tatarstane/> (проверено: 17.06.2017).

⁶⁷ Русский язык в школах Татарстана: сентябрь 2012 // Демократор. Доступ: <https://democrator.ru/petition/russkij-yazyk-v-shkolah-tatarstana/> (проверено: 17.06.2017).

⁶⁸ Колчина Т. Урок в судебном порядке // Российская газета - Волга - Урал. – 2004. – №3595.

позитивных и патриотических чувствах к своей стране и родине и обусловили институционализацию сегрегированной системы школьного образования в БиГ⁶⁹. В Республике Сербской образование ведется исключительно на сербском языке, в то время как в Федерации Боснии и Герцеговины была установлена двойная (разделенная) система образования. В пяти бошняцких кантонах образование осуществляется на бошняцком языке; в трех хорватских жупаниях – на хорватском. При этом в смешанных кантонах создана особая образовательная система, воплощением которой стал феномен «двух школ под одной крышей». Такие школы имеют различные входы для детей из бошняцких, сербских или хорватских семей; школьный двор разделен на две части. Решения в отношении языка, подобные реализованным в БиГ, являются политически релевантными, поскольку составляют одновременно содержание, предмет языковой политики, а также имеют безусловно политические последствия с точки зрения функционирования политики.

Политико-правовое признание особого статуса языка группы может быть связано с политико-правовым оформлением ЭРА как таковой. Интерес представляет пример швейцарской франкофонной Юры, которая в результате череды референдумов (в 1970-е гг.) и долгих согласований получила статус кантона, выделившись из состава немецкоязычного Берна. Юра, как и иные кантоны Швейцарии, получила право на монолингвизм – приоритетного использования во всех сферах жизнедеятельности сообщества кантона французского языка как одного из трех государственных языков страны. В настоящее время на улицах, в школах и храмах Юры (за исключением одного муниципалитета) крайне затруднительно встретить немецкоязычную речь. Закрепилось и нормализовано французское название ее столицы – Делемон, в то время как ее немецкое название упоминается в туристических справочниках много реже. Городское пространство Делемона преимущественно франкофонно: названия магазинов, улиц, административных зданий исключительно на французском языке. И лишь на стенах отдельных зданий в Делемоне сохранились таблички с историческими справками на немецком и французском языках, что составляет осколки сохранившегося наследия власти Берна.

Аналогичным является случай франкофонной Валле д'Аосты, где в качестве регионального официального языка еще в 1909 г. был признан французский. Публично-правовое пространство Аосты, самой маленькой автономии Италии, является преимущественно франкофонным, о чем свидетельствует и названия улиц⁷⁰, и вывески магазинов, и указатели на зданиях учреждений органов публичной власти. По отношению к служащим, занятым в органах региональной

⁶⁹ Pašalić-Kreso A. The war and post-war impact on the educational system of Bosnia and Herzegovina // International Review of Education. - 2009 - № 1-2. - P. 67-88.

⁷⁰ Лишь на части табличек само слово «улица» написано на двух языках, в то время как их названия исключительно на французском.

(местной) власти, больницах и иных публичных учреждениях обязательно предъявляется требование знать французский язык. Вместе с тем СМИ, а также публичные политики, партии являются италяязычными, да и сам французский не является языком межличностной коммуникации в регионе⁷¹. На улицах Аосты слышна преимущественно итальянская речь, а в небольших деревушках распространен франкопровансальский язык патуа. Однако обучение на всех ступенях школы ведется исключительно на французском языке, итальянский же изучается в качестве предмета. Вероятно, сохранение за французским языком официального статуса обусловлено как символическими мотивами защиты исторической памяти о длительной борьбе вальдастанцев за автономию, так и прагматическими стимулами обеспечения коммуникации с соседней Францией⁷². Пример Аосты является прекрасным подтверждением тезиса Т. Агарина о соотношении символической и прагматической языковой политики⁷³.

Символическая языковая политика нередко создает как языковую сегрегацию⁷⁴ подобно той, что сложилась в Федерации БиГ, так и формирование фактического монолингвизма внутри языкового сообщества. В последнем случае показательным является пример испанской Каталонии, где билингвальное региональное сообщество (признаны государственный испанский (кастильский) и региональный каталанский языки) имеет тенденцию к постепенному превращению в монолингвальное, что обусловлено фактически монолингвальной образовательной системой. Эксперты отмечают, что включение в образовательные программы начальной и средней школы 2-3 часов кастильского языка с точки зрения уровня грамотности населения Каталонии недостаточно⁷⁵. Отказ каталонцев от стратегии институционализации билингвизма подобно той, что была реализована в Больцано (Южном Тироле), эксперты объясняют желанием создать внутренне связанное сообщество, не допустить его раскол.

Как показывает практика, в том числе и некоторые приведенные выше примеры, на формирования языковой политики и особенно на качество ее реализации, огромное влияние оказывает активность заинтересованных политических акторов – субъектов и бенефициаров языковой преференциальной политики. В исследовательской литературе нередко в качестве основного субъекта языковой

⁷¹ Серия экспертных интервью, Аоста (Италия), 20.10.2016 [личный архив авторов].

⁷² Эксперты в интервью отмечают, что жители Валле д'Аосты нередко обращаются за, например, медицинской помощью и др. публичными сервисами в городки соседней альпийской Франции.

⁷³ Agarín T. Flawed Premises and Unexpected Consequences: Support of Regional Languages in Europe // *Nationalism and Ethnic Politics*. 2014. – №3. – P. 366.

⁷⁴ Carla A. Living Apart in the Same Room: Analysis of the Management of Linguistic Diversity in Bolzano // *Ethnopolitics*. – 2007. №2. – P. 292.

⁷⁵ Серия экспертных интервью в Барселоне (Испания) 25-26.10.2016 [личный архив авторов].

политики называют государство⁷⁶, поскольку именно в его компетенцию входит, как минимум, формальное принятие решения о публично-правовом статусе языка(ов), в том числе миноритарных. Однако едва ли будет правильным мыслить о государстве как о некоем едином центре власти и политической воли. Как минимум, в случае сложноустроенных политий, структурными элементами которых являются ЭРА, следует выделять общенациональный, региональный и (в некоторых случаях) местный уровни власти, позиции и интересы которых могут быть различны в отношении вопросов использования языка, его статуса и поддержки.

Кроме того, помимо государства субъектами языковой политики являются партии, общественные организации и движения, эксперты, работники сферы образования и т.д.⁷⁷ Под субъектами языковой политики следует понимать не только акторов, принимающих решения, но и тех акторов, которые вовлечены в процесс (1) оспаривания вопроса о языке; (2) формулирования языковой политики; (3) ее реализации и (4) ее аккомодации. Следует также различать внутренних и внешних субъектов языковой преференциальной политики. При этом «внешний» статус субъекта является внешним не по отношению к ЭРА, а к политике, в составе которой автономия находится.

Выше упоминалось в качестве внешнего фактора влияние нормативных актов ЕС, в частности, «Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств» в случае ЭРА, входящих в состав европейских государств. Однако само по себе следование или игнорирование национальными и / или региональными правительствами нормативных положений Хартии не означает, что ЕС как наднациональный внешний актор вмешивается и / или контролирует политику преференций в отношении языков. В соответствии с принципом *a la carte approach* национальное правительство, ратифицировав Хартию, берет на себя обязательства ровно те, какие считает необходимыми, при этом за Секретариатом Совета Европы остается право преимущественно формального контроля выполнения этих обязательств и формулирования рекомендаций⁷⁸.

⁷⁶ Мустафина Д. Региональные языки: российский и европейский опыт языковой политики // Портал Ассамблеи и Дома Дружбы народов Татарстана. Доступ: <http://addnt.ru/regionalnye-yazyki-rossijskij-i-evr/> (проверено: 15.12.2016); Мустафина Д. Основные направления языковой политики в регионах европейских государств (на примере автономий в Испании) // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – №29. – С. 107-109; Хашимов Р. И. Очерки по языковой политике и культуре. – Елец, 2003.

⁷⁷ Цыбденова Б. Понятия «языковая политика» и «языковое планирование» в отечественной и американской социолингвистике // Сохранение и развитие языков и культур коренных народов Сибири. – Абакан, 2016. – С. 88-91; Швейцер А. Современная социолингвистика: теория, проблемы, методы. – М., 1977; Каневский А. Языковая политика как вид национальной политики государства // Философия права. – Ростов-на-Дону, 2015. – С. 47-51.

⁷⁸ European Charter for Regional or Minority Languages: Reports and recommendations. – Council of Europe, 2017. Available at: <https://rm.coe.int/16806d2760> (accessed 16.10.2016).

Более весомыми оказываются позиции Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) при разрешении споров между носителями миноритарных/региональных языков и национальным государством/ региональными властями. Речь идет о случаях, когда ЕСПЧ вставал на сторону граждан, оспаривавших требование правительства предоставлять диплом о билингвальном образовании при устройстве на работу⁷⁹.

Еще более значимым оказывается вмешательство kin-state. Выше уже говорилось об активной роли, которую сыграла Австрия в отношении Южного Тироля. Она не только продвинула принятие специальной Резолюции ООН №1497/XV, но сыграла роль гаранта прав членов своей kin-group – немецкоязычных южнотиролец. Роль kin-state в случае воеводинских венгров, боснийских сербов или хорватов выполняют Венгрия, Сербия и Хорватия, соответственно. Она заключается преимущественно в методической и даже финансовой поддержке образовательных программ, деятельности образовательных учреждений, организации образовательных и культурных обменов. Например, у Университета Баня Луки практически на нулевом уровне оказываются коллаборации с институциями страны (только 2 соглашения из 203 заключены с учреждениями Боснии и Герцеговины), в то время как партнерами по 25 % из всех соглашений являются как образовательные, академические, правительственные и иные учреждения Сербии⁸⁰. Венгрия, в свою очередь, активно поддерживает Педагогический филиал Университета Нови Сада в Суботице, готовящий преподавателей венгерского языка для начальной и средней школ. Участие kin-state в реализации и продвижении языковой политики оказывается не ситуационным и кратковременным, а стратегическим и укладывается в логику процедур и программ публичной дипломатии.

Пример Воеводины в Сербии, особенно политики Венгрии в отношении воеводинских венгров, крайне показателен с точки зрения поддержки НГО и консультативно-совещательных органов (КСО)⁸¹, включенных в обсуждение и реализацию языковой преференциальной политики. Речь идет о т.н. этнических советах, которые носят консультативный характер, но играют важную роль в защите прав этнических меньшинств на территории как Сербии в целом, так и Воеводины в частности. В 2009 г. в Сербии вступил в силу республиканский Закон об этнических советах, однако воеводинские венгры, которые выступали

⁷⁹ Roman Angonese v Cassa di Risparmio di Bolzano SpA.: Case C-281/98. ECJ, 2000. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0281> (accessed: 15/10/2016)

⁸⁰ Agreements on cooperation with other institutions of higher education, 2014. // The Official Site of the University of Banja Luka. Available at: <http://www.unibl.org/en/cooperation/cooperation-agreements/agreements-on-cooperation-with-other-institutions-of-higher-education> (accessed 12.05.2017).

⁸¹ Purger T. Ethnic Self-governance in Serbia: the First Two Years of the National Minority Councils // International Relations Quarterly. – 2012. – №2. – P. 2.

за автономию, еще в 1990-е гг. сформулировали идею создания консультативных органов, и созданный в 1999 г. Альянсом воеводинских венгров «Этнический совет венгров Воеводины» фактически стал прототипом для законодательного решения 2002 г. относительно институционализации этнических советов в Сербии⁸².

Т. Паргер отмечает, что ряд решений и предложений, которые были приняты венгерским этническим советом в период с 2002 по 2010 гг. были поддержаны на законодательном уровне Ассамблеей Воеводины. Например, именно по предложению совета был составлен и утвержден список венгерских топонимов для городов, поселков и деревень, где большинство составляют этнические венгры. В дальнейшем эти топонимы были приняты как официальные названия этих населенных пунктов⁸³. При поддержке и по требованию Совета были созданы школы с углубленным изучением дисциплин естественнонаучного и гуманитарного профиля, в которых обучения ведется исключительно на венгерском языке. Были созданы фонды, поддерживающие исследования истории и культуры этнических венгров в Сербии. Политическим проводником предложений Этнического совета венгров на республиканском уровне выступает «Альянс воеводинских венгров». Когда в результате парламентских выборов Альянс стал парламентской партией, предложения Этнического совета венгров о законодательном расширении прав этнических советов вошли в повестку Скупщины Сербии, а в 2009 г. был принят закон об этнических советах.

Другим примером активного участия партий, НГО и университетов в обсуждении языковых прав титульных для ЭРА групп является Уэльс. Здесь в ходе выборов региональной легислатуры в 2006 г. сформировалась коалиция во главе с Лейбористской партией, в которую вошла и Плэйд Кэмри. Коалиция была оформлена специальным межпартийным Соглашением 27.06.2007 г., получившим название «Один Уэльс: прогрессивная повестка для правительства Уэльса»⁸⁴. В преамбуле Соглашения сказано: «Эта программа является результатом интенсивных переговоров и дискуссий, которые стали для обеих сторон важным историческим шагом к поиску компромисса и стабильности... Мы остро осознаем нашу общую ответственность за обеспечение демократической жизнеспособности Ассамблеи третьего созыва»⁸⁵.

Примечательно, что основные положения «Повестки для Уэльса» тематически совпадают с перечнем исполнительных компетенций, которыми была наделена

⁸² Purger T. Ethnic Self-governance in Serbia: the First Two Years of the National Minority Councils // *International Relations Quarterly*. – 2012. – №2. – P.4.

⁸³ Purger T. Ethnic Self-governance in Serbia: the First Two Years of the National Minority Councils // *International Relations Quarterly*. – 2012. – №2. – P.4.

⁸⁴ One Wales: A progressive agenda for the government of Wales, 2007. Available at: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/27_06_07_onewales.pdf (accessed 11.09.2015).

⁸⁵ One Wales: A progressive agenda for the government of Wales, 2007. Available at: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/27_06_07_onewales.pdf (accessed 11.09.2015). – P. 3.

Ассамблея по Уэльскому Акту 1998 г. Среди них был и вопрос о валлийском языке, как «языке всех тех, кто живет в Уэльсе»: «...Валлийский язык – часть нашего общего национального наследия, идентичности и общественного блага. Мы будем добиваться того, чтобы как можно больше людей, молодых и старых, могли выучить валлийский язык. Мы будем поощрять знание языка для процветание его во всем Уэльсе... Мы будем добиваться укрепления законодательных компетенций в области языковой политики, разработки специальной программы мер, которая позволит усилить официальный статус валлийского языка наравне с английским (в том числе и на уровне ЕС), обеспечить защиту языковых прав в области предоставления услуг, а также добиваться создания должности Валлийского языкового комиссара»⁸⁶. Важную роль в формулировании языковой преференциальной политики в Уэльсе играет Бангорский университет, при участии которого разработана и реализуется «Стратегия развития валлийского языка на 2012-2017 гг.»⁸⁷.

Этническая структура ЭРА и контекстуальные условия как факторы языковой преференциальной политики оказываются сложно связанными друг с другом. В относительно схожих структурных условиях центральные и региональные власти нередко реализуют разные по своему содержанию, масштабу и направленности языковые политики. Важным оказываются не только решения, принимаемые органами власти, но и запрос на языковую политику. С одной стороны, качество ее имплементации напрямую зависит от активности акторов, вовлеченных в процесс. По существу, во многих случаях это отражает качество реализации статуса ЭРА в целом. С другой стороны, сами этнические региональные автономии демонстрируют различную степень активности в формулировании и реализации языковой политики, и в этом проявляется степень их субъектности.

Конфликты, разворачивающиеся в процессе борьбы за язык и складывающиеся в ходе формулирования языковой политики альянсы, а также конфигурация сил (субъектов и агентов), вовлеченных в реализацию политического курса, не просто составляет пространство политических взаимодействий по поводу языка. В том случае, если «спрос и предложение» находятся в равновесии, языковая преференциальная политика играет важную позитивную роль в поддержании баланса вокруг ЭРА.

⁸⁶ One Wales: A progressive agenda for the government of Wales, 2007. Available at: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/27_06_07_onewales.pdf (accessed 11.09.2015). – P. 34.

⁸⁷ A living language: a language for living Welsh Language Strategy 2012-2017. – Cardiff, 2012. Available at: <http://gov.wales/docs/dcells/publications/122902wls201217en.pdf> (accessed 11.10.2015)

Заключение

В разных контекстах на повестке дня межнациональных отношений оказываются разные проблемы, существенно различается статус ЭРА, объем и содержание преференциальных политик. Это значит, что для поддержания баланса оказываются востребованными различные механизмы взаимодействия, да и конstellляции акторов, вовлеченных в эти взаимодействия будут очень разными. Ключевая идея состоит в том, что в разных автономиях балансы будут разные. Вопрос, какие конкретные формы должны принимать взаимодействия между акторами для достижения баланса в межнациональных отношениях, не столь важен. Искать какую-то «идеальную модель» было бы не просто контрпродуктивно, но и опасно, поскольку вследствие такого гигантского разнообразия нет и не может быть одинаковых решений. Дело не в конкретных формах и не в конкретных темах, а в самом принципе взаимодействий. Для поддержания баланса акторы а) должны быть нацелены на продолжение взаимодействия, а не на разрыв отношений; б) находить, создавать и поддерживать такие механизмы, которые делают эти взаимодействия предсказуемыми и устойчивыми; в) поддерживать «связывающие обязательства». И, наконец, в случае, если в отношениях возникает сбой, дисбаланс, это должно восприниматься не как «коллапс» и «конец», а как сигнал к тому, что механизмы взаимодействия требуют реновации, и необходимо активизировать усилия по преодолению дисбаланса.

На его достижение и поддержание баланса существенное влияние оказывают типологические характеристики этнических региональных автономий. Характер баланса во многом зависит от субъектности ЭРА и / или иных акторов (этнических групп, политических партий), вовлеченных во взаимодействия. Реальное участие этих акторов в принятии решений по поводу статуса автономии делает баланс динамическим, что при прочих равных условиях повышает качество реализации статуса ЭРА. При этом обретение субъектности происходит под влиянием таких типологических характеристик как характер создания автономии, соотношение этнической и региональной идентичности в автономии, формат пространственной локализации этнических групп, а также множества контекстуальных условий.

Вместе с тем, динамический баланс всегда потенциально содержит опасность дисбаланса в силу того, что субъекты способны производить этническую мобилизацию, артикулировать свои притязания, вступать в борьбу. Динамический баланс не может быть «создан навсегда», он сущностно оспариваемый феномен, изменчивый и контекстуальный.

Приложение Списки ЭРА

Основной список этнических региональных автономий (ЭРА)⁸⁸

Страна	ЭРА	Титульная для ЭРА этническая группа ⁸⁹	Доминирующая в стране этническая группа (Staatsvolk) ⁹⁰
Бельгия	Валлония	Валлоны	Фламандцы, валлоны
	Фландрия	Фламандцы	Фламандцы, валлоны
Босния и Герцеговина	Республика Сербская	Сербы	Бошняки, сербы и хорваты
	Федерация Боснии и Герцеговины	Бошняки, хорваты	Бошняки, сербы и хорваты
Великобритания	Северная Ирландия	Ирландцы	Англичане
	Уэльс	Валлийцы	Англичане
	Шотландия	Шотландцы	Англичане
Дания	Гренландия	Инуиты	Датчане
	Фареры	Фарерцы	Датчане
Индия	Андхра-Прадеш	Телугу	Хиндиговорящие
	Ассам	Ассамцы	Хиндиговорящие
	Гоа	Конкани	Хиндиговорящие
	Гуджарат	Гуджаратцы	Хиндиговорящие
	Джамму и Кашмир	Кашмирские мусульмане	Хиндиговорящие
	Западная Бенгалия	Бенгальцы	Хиндиговорящие
	Карнатака	Каннада	Хиндиговорящие
	Керала	Малаяли	Хиндиговорящие
	Манипур	Манипури	Хиндиговорящие
	Махараштра	Маратхи	Хиндиговорящие

⁸⁸ Детальные пояснения к спискам см. в коллективной монографии и на сайте проекта (доступ: http://identityworld.ru/maps_aera/publications/spisok_ehnicheskikh_regionalnykh_avtonomij.pdf)

⁸⁹ В 7 ЭРА две или даже три титульные группы. Кроме того, есть случаи, когда титульными является «группа народов» (в Эфиопии - Область Народностей Южной Эфиопии и Гамбела (нилотские народы), «южане» в Южном Судане, Дагестан в России. В ряде случаев вследствие внутренней гетерогенности вообще трудно определить, следует ли рассматривать этническую группу как один «народ» или как «группу народов» (моро на Филиппинах, бугенвильцы в Папуа Новой Гвинее, нага в Индии и т.д.).

⁹⁰ В 6 странах несколько доминирующих групп (описаны в пояснениях).

	Мегхалая	Хаси, гаро, джантия	Хиндиговорящие
	Мизорам	Мизо	Хиндиговорящие
	Нагаленд	Нага	Хиндиговорящие
	Орисса	Ория	Хиндиговорящие
	Пенджаб	Сикхи	Хиндиговорящие
	Тамилнад	Тамилы	Хиндиговорящие
	Телангана (с 2014)	Урдугворящие мусульмане	Хиндиговорящие
	Трипура	Бенгальцы	Хиндиговорящие
Индонезия	Ачех (с 2004)	Ачехцы	Яванцы
	Папуа	Папуасы	Яванцы
Ирак	Курдистан (с 2005)	Курды	Арабы
Испания	Галисия	Галисийцы	Испанцы
	Каталония	Каталонцы	Испанцы
	Наварра	Баски	Испанцы
	Страна Басков	Баски	Испанцы
Италия	Больцано (Южный Тироль)	Южные тирольцы	Итальянцы
	Валле д'Аоста	Франкоговорящие вальдостанцы	Итальянцы
	Сардиния	Сардинцы	Итальянцы
	Фриули Венеция Джулия	Фриульцы	Итальянцы
Канада	Квебек	Франкоканадцы	Англоканадцы
	Нунавут	Инуиты	Англоканадцы
Китай	Внутренняя Монголия	Монголы	Ханьцы
	Гуанси-Чжуанский АР	Чжуанцы	Ханьцы
	Нинся-Хуэйский АР	Хуэйцы	Ханьцы
	Синьцзян-Уйгурский АР	Уйгуры	Ханьцы
	Тибет	Тибетцы	Ханьцы
Маврикий	Родригес (с 2002)	Креолы африканского происхождения	Индомаврикийцы
Молдавия	Гагаузия	Гагаузы	Молдаване
Мьянма	Карен (Kayin)	Карены	Бирманцы
	Качин	Качин	Бирманцы
	Мон	Мон	Бирманцы
	Ракхайн (Аракан)	Араканцы	Бирманцы
	Чин	Чин	Бирманцы
	Шан	Шан	Бирманцы
	Кая (Kayah)	Кая	Бирманцы

Нигерия	Адамава	Фулани (фульбе)	Игбо, йоруба, хауса
	Аква Ибом	Ибибио	Игбо, йоруба, хауса
	Байелса	Иджо	Игбо, йоруба, хауса
	Бенуэ	Тив, идома	Игбо, йоруба, хауса
	Борно	Канури	Игбо, йоруба, хауса
	Дельта	Урхобо	Игбо, йоруба, хауса
	Йобе	Канури	Игбо, йоруба, хауса
	Коги	Игала	Игбо, йоруба, хауса
	Риверс	Огони	Игбо, йоруба, хауса
	Нигер	Нупе	Игбо, йоруба, хауса
	Эдо	Эдо (бини)	Игбо, йоруба, хауса
Никарагуа	Северо-Атлантический АР	Индейцы мискито	Метисы
	Южно-Атлантический АР	Индейцы	Метисы
Пакистан	Белуджистан	Белуджи	Пенджабцы
	Пенджаб	Пенджабцы	Пенджабцы
	Синд	Синдхи	Пенджабцы
	Хайбер-Пахтунхва	Пуштуны	Пенджабцы
Панама	Куна-Яла	Индейцы куна	Метисы
	Нгобе-Бугле	Индейцы нгобе	Метисы
	Эмбера-Вунаан	Индейцы эмбера	Метисы
Россия	Агинский Бурятский АО (до 2008)	Буряты	Русские
	Адыгея	Адыгейцы	Русские
	Алтай	Алтайцы	Русские
	Башкортостан	Башкиры	Русские
	Бурятия	Буряты	Русские
	Дагестан	Дагестанские народы	Русские
	Еврейская АО	Евреи	Русские
	Ингушетия	Ингуши	Русские

	Кабардино-Балкария	Кабардинцы, балкарцы	Русские
	Калмыкия	Калмыки	Русские
	Карачаево-Черкесия	Карачаевцы, черкесы	Русские
	Карелия	Карелы	Русские
	Коми	Коми	Русские
	Коми-Пермяцкий АО (до 2005)	Коми-пермяки	Русские
	Корякский АО (до 2008)	Коряки	Русские
	Марий Эл	Марийцы	Русские
	Мордовия	Мордва	Русские
	Ненецкий АО	Ненцы	Русские
	Северная Осетия	Осетины	Русские
	Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО (до 2007)	Ненцы, долганы	Русские
	Татарстан	Татары	Русские
	Тыва	Тувинцы	Русские
	Удмуртия	Удмурты	Русские
	Усть-Ордынский Бурятский АО (до 2008)	Буряты	Русские
	Хакасия	Хакасы	Русские
	Ханты-Мансийский АО	Ханты, манси	Русские
	Чечня	Чеченцы	Русские
	Чувашия	Чуваши	Русские
	Чукотский АО	Чукчи	Русские
	Эвенкийский АО (до 2007)	Эвенки	Русские
	Ямало-Ненецкий АО	Ненцы	Русские
	Якутия	Якуты	Русские
Судан	Южный Судан (2005-2011)	Южные народы	Северяне (арабы)
Таджикистан	Горный Бадахшан	Памирцы	Таджики
Узбекистан	Каракалпакстан	Каракалпаки	Узбеки
Украина	Крым (до 2014 г.)	Русские	Украинцы
Фиджи	Ротума	Ротуманцы	Туземные фиджийцы, индофиджийцы
Филиппины	Минданао	Мусульмане моро	Тагалог
Финляндия	Аланды	Шведы	Финны
Франция	Корсика	Корсиканцы	Французы

Швейцария	Юра	Франкоговорящие юрассийцы	Немецкоговорящие швейцарцы
Эфиопия	Амхара	Амхара	Тиграи, амхара
	Афар	Афар	Тиграи, амхара
	Бенишангуль-Гумуз	Берта, гумуз	Тиграи, амхара
	Гамбела	Нилотские народности	Тиграи, амхара
	Область Народностей Южной Эфиопии	Южные народности	Тиграи, амхара
	Оромия	Оромо	Тиграи, амхара
	Сомали	Сомалийцы	Тиграи, амхара
	Тыграй	Тиграи	Тиграи, амхара
	Харари	Харари	Тиграи, амхара

Дополнительный список этнических региональных автономий (ЭРА)⁹¹

Страна	ЭРА	Титульная для ЭРА этническая группа	Доминирующая в стране этническая группа (Staatsvolk)
Грузия	Аджария	Аджарцы	Грузины
Италия	Сицилия	Сицилийцы	Итальянцы
Папуа Новая Гвинея	Бугенвиль	Бугенвильцы	Папуасы
Танзания	Занзибар	Занзибарцы (арабы, ширази)	Африканцы материковой части страны
Индия	Аруначал-Прадеш	Явной титульной группы нет, наиболее крупные - ниши, ади	Хиндиговорящие
	Сикким	Непали-говорящие	Хиндиговорящие
Малайзия	Сабах	Кадазан	Малайцы
	Саравак	Даяки	Малайцы
Нидерланды	Аруба	Креолы	Голландцы
	Нидерландские Антилы	Креолы	Голландцы
Франция	Новая Каледония	Канаки	Французы
	Полинезия	Полинезийцы	Французы

⁹¹ Включение этих ЭРА в «дополнительный лист» обусловлено двумя причинами: 1) Аджария, Сицилия, Бугенвиль, Занзибар – этнический характер ЭРА не очевиден в силу того, что отсутствует конвенциональное восприятие, имеет ли специфика автономнообразующей группы этническое значение; 2) все остальные случаи (а также Занзибар) – не очевидно, что именно этническая специфика региона была конституирующим (или хотя бы значимым) основанием для создания автономии.

Нигерия	Кросс Ривер	Явной титульной группы нет, наиболее крупные - эфик, боки, эджагам	Игбо, йоруба, хауса
	Насарава	Явной титульной группы нет, наиболее крупная - эггон	Игбо, йоруба, хауса
	Плато	Явной титульной группы нет, наиболее крупная - биром	Игбо, йоруба, хауса
	Тараба	Явной титульной группы нет, наиболее крупные - мумуйе, джукун, тив	Игбо, йоруба, хауса