



ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ

PUBLIC POLICY AND PUBLIC POLICY GOVERNANCE

Ars Administrandi (Искусство управления). 2025. Т. 17, № 2. С. 295–320.

Ars Administrandi. 2025. Vol. 17, no. 2, pp. 295–320.



Эта работа © 2025 Грабевника М. В. распространяется под лицензией Creative Commons Attribution 4.0 International. Чтобы просмотреть копию этой лицензии, посетите <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

This work © 2025 by Grabevnik, M. V. is licensed under Creative Commons Attribution 4.0 International. To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Научная статья

УДК 352(498+497.11+437.6+439)

<https://doi.org/10.17072/2218-9173-2025-2-295-320>

СЦЕНАРИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ В ОТНОШЕНИИ ВЕНГЕРСКИХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СООБЩЕСТВ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РУМЫНИИ, СЛОВАКИИ И СЕРБИИ

Михаил Владимирович Грабевник¹

¹ Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения РАН, Пермь, Россия,
mikhailgrabevnik@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3321-7519>

Аннотация. Введение: Румыния, Словакия и Сербия являются национальными государствами, в которых расселены значительные по численности венгерские этнические территориальные сообщества, регулярно артикулирующие регионалистские требования автономии и прав меньшинств. Перед государствами актуализируется задача управления политико-территориальной гетерогенностью, что составляет важный исследовательский сюжет. Предмет настоящей статьи – институциональное управление политико-территориальной гетерогенностью в отношении венгерских территориальных сообществ со стороны национального центра в Румынии, Сербии и Словакии. В исследовательском фокусе – институциональные реформы в этих государствах, касающиеся венгерского сообщества как территориальной общности. **Цель:** выявить сценарии институционального реформирования как механизма управления политико-территориальной гетерогенностью в отношении венгерских сообществ, используемые национальными правительствами Румынии, Сербии и Словакии начиная с 1990-х годов. **Методы:** компаративистский анализ small-N по стратегии наибольшего сходства, сравнительно-ориентированный кейс-стади. **Результаты:** случаи институционального реформирования как механизма управления политико-территориальной гетерогенностью в отношении венгерского территориального сообщества в исследуемых государствах демонстрируют разные сценарии: у национальных правительств Румынии и Словакии сценарий сходный (европейская интеграция как значимый стимул, ограниченная прагматичная децентрализация, территориальная реконфигурация для ограничения структурной силы венгерского сообщества, близкие институциональные форматы автономий субнациональных единиц), тогда как случай Сербии выделяется собственной структурной и институциональной спецификой (фактическое отсутствие внешнего стимулирования, ориентация на венгерское сообщество и регионалистских акторов, определенные ориентиры институциональной конфи-

гурации автономии). **Выводы:** исследуемые сценарии институционального реформирования являются механизмами управления политико-территориальной гетерогенностью в Румынии, Словакии и Сербии и способствуют нивелированию угроз территориальной целостности.

Ключевые слова: венгерские сообщества, институциональные реформы, территориальная целостность, политико-территориальная гетерогенность, автономия, регионализм

Благодарности: исследование выполнено в Пермском федеральном исследовательском центре Уральского отделения РАН за счет гранта Российского научного фонда, проект № 23-18-00530 «Почему заимствуют неэффективные институты? Управление политико-территориальной гетерогенностью и обеспечение территориальной целостности государства», <https://rscf.ru/project/23-18-00530/>.

Для цитирования: Грабевник М. В. Сценарии институционального реформирования в отношении венгерских территориальных сообществ: сравнительный анализ Румынии, Словакии и Сербии // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2025. Т. 17, № 2. С. 295–320. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2025-2-295-320>.

Original article

INSTITUTIONAL REFORMS SCENARIOS FOR HUNGARIAN TERRITORIAL COMMUNITIES: A COMPARATIVE ANALYSIS OF ROMANIA, SLOVAKIA AND SERBIA

Mikhail V. Grabevnik¹

¹ Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the RAS, Perm, Russia, mikhailgrabevnik@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3321-7519>

Abstract. Introduction: Romania, Slovakia and Serbia are nation states in which significant Hungarian ethnic territorial communities are settled. The communities are regularly articulating regionalist demands for granting/expansion of autonomy and minority rights. Thus, the states are faced with the challenge of managing such political-territorial heterogeneity, which is an important research topic. The subject of this article is the institutional management of political-territorial heterogeneity in relation to Hungarian ethnic minorities by the national center in Romania, Serbia and Slovakia. The research focuses on institutional reforms for the management of political-territorial heterogeneity in Romania, Slovakia and Serbia, concerning the Hungarian ethnic community as a territorial community. **Objectives:** to determine the scenarios of institutional reform as a mechanism for managing political-territorial heterogeneity in relation to Hungarian communities used by the national governments of Romania, Serbia and Slovakia in the period 1990–2020s. **Methods:** comparative small-N analysis, comparative-oriented case study. **Results:** cases of institutional reforms as a mechanism for managing political-territorial heterogeneity regarding the Hungarian territorial communities demonstrate different scenarios: the national governments of Romania and Slovakia demonstrate similar scenarios (European integration as a significant incentive, limited pragmatic decentralization, territorial reconfiguration to limit the structural power of the Hungarian community, similar institutional formats of subnational units autonomies); Serbia stands out for its own structural and institutional specifics (virtual absence of external incentives, orientation towards the Hungarian community and regionalist actors, a clear vision of the institutional configuration of the autonomy). **Conclusions:** the studied scenarios of institutional reform are mechanisms for managing political-territorial heterogeneity in Romania, Slovakia and Serbia and contribute to the elimination of threats to territorial integrity.

Keywords: Hungarian communities, institutional reforms, territorial integrity, political-territorial heterogeneity, autonomy, regionalism

Acknowledgements: the study was supported by the Russian Science Foundation grant, project no. 23-18-00530 “Why do inefficient institutions borrow? Management of political and territorial heterogeneity and ensuring territorial integrity state” at the Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/>.

For citation: Grabevnik, M. V. (2024), “Institutional reforms scenarios for Hungarian territorial communities: Comparative analysis of Romania, Slovakia and Serbia”, *Ars Administrandi*, vol. 17, no. 2, pp. 295–320, <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2025-2-295-320>.

ВВЕДЕНИЕ

Среди национальных государств Центральной и Восточной Европы Венгрия в прошлом веке потеряла наибольшую площадь исторической территории, что привело к формированию крупных территориальных сообществ венгерских этнических меньшинств в соседних политиях – Румынии, Сербии и Словакии (Snyder, 2022, p. 316–317). Относительно высокий уровень политико-территориальной гетерогенности в этих государствах актуализирует вопросы обеспечения и защиты прав этнических меньшинств, эффективной политической коммуникации с регионалистскими политическими силами и общественно-политическими организациями, а также функционирования институциональной системы управления территориальным разнообразием в целом. И хотя уровень конфликтности в отношениях национальных правительств и венгерских этнических сообществ в первой четверти XXI века незначителен на фоне остальных балканских и восточно-европейских государств (Sambanis et al., 2017), задача управления политико-территориальной гетерогенностью в Румынии, Словакии и Сербии составляет важный исследовательский сюжет.

Предметом настоящей статьи выступает институциональное управление политико-территориальной гетерогенностью в отношении венгерских территориальных сообществ со стороны национального центра в Румынии, Сербии и Словакии. В исследовательском фокусе – институциональные реформы в этих государствах, касающиеся венгерского сообщества как территориальной общности. Исследовательская оптика предполагает рассмотрение институциональных реформ в качестве одного из механизмов подобного территориального управления, учитывая иные механизмы (подавление, кооптацию элит, игнорирование и др.) как значимые контекстуальные. Ключевым **исследовательским вопросом** в настоящей работе выступает следующий: какие сценарии институционального реформирования как механизма управления политико-территориальной гетерогенностью в отношении венгерских сообществ используют национальные правительства Румынии, Сербии и Словакии начиная с 1990-х годов?

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Проблема регулирования и управления политико-территориальным разнообразием, снижения потенциала сепаратизма и регионализма приобретает дополнительную актуальность в контексте трансформации устойчивых национальных государств и конструирования новых территориальных политик. Поскольку в современном мире доминируют комплексные и сложносоставные государства, обеспечение территориальной целостности и противодействие центробежным тенденциям является одной из приоритетных их задач. Научная значимость изучения институционального управления политико-территориальной гетерогенностью определяется прежде всего отсутствием консенсуса в академической дискуссии относительно эффективных институциональных механизмов и конфигураций такого управления.

Отмеченное в настоящей статье предметное поле – управление политико-территориальной гетерогенностью и политико-территориальными конфликтами – насыщено исследованиями российских и зарубежных авторов, рассматривающих проблему с вариативных ракурсов. Наиболее важный блок исследовательской литературы посвящен проблемам сепаратизма и регионализма в современном мире. Сепаратистские и регионалистские движения в качественной и сравнительной логиках проанализированы в трудах Н. В. Борисовой, И. М. Бусыгиной, Е. Ю. Мелешкиной, П. В. Осколкова, П. В. Панова, И. Л. Прохоренко, К. А. Сулимова, А. И. Тэвдой-Бурмули, Р. Ф. Туровского, С. М. Хенкина и др. Среди зарубежных исследователей в данной области, безусловно, необходимо назвать К. Дешавьера, М. Китинга, Э. Маззетти. Отдельным направлением является изучение регионалистских партий, особенно в пространстве современной Европы. Здесь стоит отметить вклад зарубежных авторов Д. Бранкати, Л. Де Винтера, Э. Маззетти, Э. Хэпберн, А. Шекеля, А. Элиаса, а среди российских – М. В. Грабевника, М. В. Исобчук, П. В. Осколкова, П. В. Панова, К. А. Сулимова. Значительный пласт академической литературы также посвящен политизации этничности и этническому фактору в политико-территориальных конфликтах. Большинство территориальных конфликтов тесным образом сопрягается с этнической составляющей, а наиболее острые конфликты возникают там, где на территориальную идентичность накладывается этническая. Подобным сюжетам этнополитической и политико-территориальной конфликтности посвящены исследования В. А. Ачкасова, Д. Горовица, Т. Гура, В. В. Лапкина, В. И. Пантина, И. С. Семененко, В. А. Тишкова и др.

Между тем, учитывая высокую значимость этнического фактора, в том числе и в случае венгерских территориальных сообществ, автор настоящего исследования обращает свой взгляд строго на институциональные механизмы управления политико-территориальными рисками. Институциональным моделям и механизмам управления политико-территориальной гетерогенностью в современных политиках посвящен ряд исследований (в частности, А. Лейпхарта, Л.-Э. Седермана), которые указывают на определенную взаимосвязь феноменов: институциональная политика децентрализации и расширения автономии субнациональных единиц снижает угрозы и риски политико-территориальной целостности и вероятность (и интенсивность) политико-территориальных конфликтов. Представленное в этой ста-

тве исследование продолжает разработку данного предметного поля и является попыткой дополнить мозаичную картину конфигураций и моделей институционального управления политико-территориальной гетерогенностью в современных государствах.

В соответствии с теоретическими основаниями необходимо зафиксировать **исследовательский дизайн**. Для управления политико-территориальным разнообразием и снижения этнополитической конфликтности в границах государства национальными правительствами используются вариативные стратегии и инструменты: вооруженный конфликт, игнорирование регионалистских требований, сегрегация сообществ и их изоляция, кооптация регионалистских и этнических элит в правительственные и парламентские структуры, соглашения и договоры различного характера, референдумы и плебисциты. Наиболее распространенный сегодня политико-административный инструмент в данной области – институциональные реформы, которые государства проводят, чтобы снизить или полностью нивелировать риски регионализации, сепаратизма и сецессии, а также возникновения или эскалации центр-региональных конфликтов (Панов, 2023, с. 90). Такие институциональные реформы могут выражаться в уступках регионам со стороны центральной власти и предоставлении им некоторой степени региональной автономии, но также и во введении вполне значительных институциональных ограничений, отнимающих у регионов институциональные возможности и преференции или снижающих их объем. Таким образом, можно утверждать, что институциональные реформы как инструменты управления политико-территориальной гетерогенностью могут характеризоваться вариативным репертуаром. **Исследовательская идея** заключается в том, чтобы проследить динамику и обозначить сценарии институциональных реформ по управлению политико-территориальной гетерогенностью в отношении венгерских сообществ со стороны национальных правительств Румынии, Словакии и Сербии.

Ключевым аналитическим **методом** выступил сравнительно-ориентированный анализ нескольких случаев (small-N). Исследование построено в качественной логике. В основе отбора – стратегия максимального сходства: в странах Восточной Европы были отобраны кейсы венгерских меньшинств, которые (1) являются крупнейшими в структурном плане меньшинствами, (2) обладают единым kin-state, (3) обладают похожей историей (феномен венгерского империализма и идея «Великой Венгрии»), (4) имеют единые этнические и лингвистические характеристики. До недавнего времени значительное венгерское меньшинство наблюдалось на востоке Украины, однако оно исключено из аналитического рассмотрения ввиду резкого снижения его численности по причине интенсификации миграции в Венгрию и отсутствия значимых институциональных реформ в отношении этнических венгров. Для выполнения задачи были изучены институциональные реформы в Румынии, Словакии и Сербии, касающиеся непосредственно венгерских территориальных сообществ, проживающих в национальных границах. На основе поиска в официальных информационных системах национальных законодательств были отобраны 16 нормативных правовых актов национального уровня, институционально закрепляющих политико-административное положение венгерского сообщества (четыре реформы – Румыния, восемь – Словакия,

четыре – Сербия). **Хронологические рамки** ограничены и обусловлены периодом независимости представленных национальных государств: 1990–2024 годы для Румынии, 1993–2024 годы для Словакии, 1992–2024 годы для Сербии.

Институциональные реформы проанализированы в сравнительно-ориентированной логике по следующим параметрам: содержание реформы, инициатор реформы, характер реформы по отношению к венгерскому сообществу, адресат реформы, степень имплементации реформы. Результаты сравнения представлены в таблице 1.

Таблица 1 / Table 1

Параметры сравнения институциональных реформ /
Parameters of institutional reforms comparison

Параметр сравнения	Вопрос параметра	Кодировка параметра	Характеристика
Содержание реформы	Каково содержание реформы?	Территориальная реформа	Изменение территориальной организации
		Реформа органов власти	Изменение системы органов региональной и муниципальной власти
		Политико-административная реформа	Изменение полномочий и компетенций в центр-региональном измерении
		Политико-культурная реформа	Изменение полномочий в области культуры, языка, идентичности
Инициатор реформы	Кто является инициатором реформы?	Проактивная реформа	Национальное правительство
		Реактивная реформа	Этнотерриториальное сообщество
Характер реформы	На что ориентирована реформа – на уступки или ограничения?	Уступки	Уступки требованиям этнотерриториального сообщества
		Ограничения	Ограничения в отношении этнотерриториального сообщества
Адресат реформы	Кто является адресатом реформы?	Универсальная реформа	Все этнотерриториальные сообщества
		Специальная реформа	Конкретное венгерское сообщество
Степень имплементации реформы	Реализована ли реформа в полной мере?	Полная имплементация	Реформа реализована и имплементирована в полной мере
		Частичная имплементация	Реформа реализована и имплементирована частично либо отменена

Источник: составлено автором.

Сравнительные параметры сформулированы исходя из теоретических посылок институционалистов А. Лейпхарта и Л.-Э. Седермана, а также на основе базы данных Self-Determination Movements (Sambanis et al., 2017) и позволяют оценить не только содержание институциональных реформ, но и конфигурации стратегий акторов в центр-региональном взаимодействии: проактивная реформа или реактивная, уступки в отношении территориального сообщества или ограничения, универсальная реформа или ориентированная на конкретный регион. Большое значение в управлении политико-территориальной гетерогенностью также имеет последовательность/логика институциональных реформ в кросс-темпоральной перспективе – именно в этом ключе употребляется концепт сценариев институциональных реформ.

Основными источниками в рамках настоящего исследования выступили нормативно-правовые акты Румынии¹, Словакии² и Сербии³, затрагивающие конфигурации центр-региональных взаимодействий и распределение полномочий, административно-территориальное деление в отношении субнациональных единиц. В целях фиксации степени автономии субнациональных территорий и уровня интенсивности этнополитической конфликтности в государствах были использованы дополнительные источники – материалы баз данных Regional Authority Index (Shair-Rosenfield et al., 2021), Self-Determination Movements (Sambanis et al., 2017) и Conflict Barometer⁴. Для фиксации регионалистских требований политико-партийных акторов, представляющих венгерские сообщества, использовались материалы базы данных программы политических партий Manifesto Project (Lehmann et al., 2023).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Динамика институциональных реформ

Республика Румыния. Первой крупной институциональной реформой в Румынии в отношении управления политико-территориальной гетерогенностью стал закон о региональном развитии 1998 года⁵. В Румынии установили новый административно-территориальный уровень – регионы экономического развития (regiuni de dezvoltare), каждый из которых состоит из четырех-шести субнациональных единиц – жудетов и реализует функционал посредством консультативного совета регионального развития, состоя-

¹ Portal Legislativ. Ministerul Justiției. Romania [Online]. URL: <https://legislatie.just.ro> (Accessed Jul. 17, 2024).

² Slov-Lex. Pravny a informačný portal [Online]. URL: <https://www.slov-lex.sk/> (Accessed Jul. 17, 2024).

³ Paragraph. Pravna i Ekonomska Izdania za uspesno i zakonito poslivanje [Online]. URL: <https://www.paragraf.rs/> (Accessed Jul. 17, 2024); Правно-информациони систем Републике Србије [Online]. URL: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/> (Accessed Jul. 17, 2024).

⁴ Conflict Barometer 2023 [Online] // Heidelberg Institute for International Conflict Research. URL: <https://hiik.de/conflict-barometer/current-version/> (Accessed Jul. 16, 2024).

⁵ Lege nr. 151 din 15 iulie 1998 privind dezvoltarea regionala în România [Online] // Portal Legislativ... URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/15220> (Accessed Jul. 17, 2024).

щего из представителей локальных властных органов, президентов и национальных префектов жудетов. Компетенции таких регионов носят скорее децентрализованный (нежели децентрализованный) характер, поскольку право принятия окончательных решений зафиксировано за исполнительным органом национального уровня – Национальным советом развития. Агентства регионального развития, присутствующие во всех восьми экономических регионах, фактически встроены в вертикаль исполнительной власти национального уровня и финансируются централизованно (Dragoman, 2011, p. 653). Институционализация регионов явилась, по сути, проактивным шагом со стороны румынского правительства для подготовки государства к европейской интеграции: такие регионы были необходимы для участия в структурных программах Европейского союза и сбора региональной статистики по поручению европейских институтов (Dobre, 2008, p. 592). По мнению экспертов, политическая элита Румынии в целом расценила подобную реформу как уступку со стороны национального центра регионам и как часть более общих политических и социально-экономических реформ в направлении европейской интеграции, укрепления демократического режима и повышения благосостояния граждан (Dragoman and Gheorghita, 2016, p. 283). Однако в структурном плане территориальная реформа повлекла разделение венгерского сообщества между различными административно-территориальными единицами, что ослабило его позиции.

Продолжением поступательного институционального реформирования на пути к европейской интеграции стал закон о государственном управлении 2001 года⁶. Закон предусматривает установление языковых прав в сфере государственного управления для меньшинств, которые составляют не менее одной пятой населения субнациональной единицы, муниципальной территории или населенного пункта, и предполагает предоставление государственных услуг, издание и публикацию копий государственных документов на языке меньшинства. Муниципальные администрации жудетов, в соответствии с законом, обязаны обеспечивать установку знаков с названиями населенных пунктов и государственных учреждений в них, а также общественно значимых объявлений на двух языках там, где языковое меньшинство составляет не менее 20 %. Уже в 2003 году были дополнительно внесены поправки в Конституцию Румынии⁷, которые зафиксировали право на использование языков меньшинств в государственных судебных органах на всех административных уровнях, а также на официальное представительство меньшинств в национальном парламенте как минимум одним депутатом. Утверждение языковых прав для меньшинств в рамках государственного управления явилось непосредственным выполнением требований для вступления в Европейский союз (Dragoman and Gheorghita, 2016, p. 279) и следствием необходимости соблюдения стандартов и рекомендаций, устанавливаемых Европейской комиссией

⁶ *Lege nr. 215 din 23 aprilie 2001 administrației publice locale* [Online] // Portal Legislativ... URL: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/79638> (Accessed Jul. 17, 2024).

⁷ *Lege nr. 429 din 23 octombrie 2003 de revizuire a Constituției României* [Online] // Ibidem. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/47259> (Accessed Jul. 17, 2024).

сией за демократию через право (Венецианской комиссией Совета Европы)⁸ и Европейской хартией региональных языков или языков меньшинств⁹.

В таком контексте в 2000-е годы в Румынии получил развитие венгерский регионализм, главным агентом которого выступает партия «Демократический союз венгров Румынии». Регионалисты лоббируют высокую степень автономии для венгерского сообщества и артикулируют требование создания отдельного автономного региона (энтитета) для этнических венгров на территории бывшей Трансильвании – Секлерленда. В 2004 году депутаты-регионалисты представили в румынский парламент статут такого автономного региона, который, однако, был заблокирован общенациональными партийными силами. В ответ на это Демократический союз венгров Румынии подготовил проект институционализации нового региона экономического развития посредством объединения жудетов Харгита, Ковасна и Муреш, где доминирующее положение занимают этнические венгры. Несмотря на все усилия, процесс децентрализации для венгерского сообщества не нашел отклика у национального правительства Румынии (Bakk and Szasz, 2010, p. 25–28).

В ответ на радикальные регионалистские требования в середине 2000-х и первой половине 2010-х годов в Румынии было предпринято несколько попыток децентрализации и передачи политико-административных компетенций на субнациональный уровень (фактически на уровень муниципалитетов-жудетов). В 2004 году принят рамочный закон о децентрализации¹⁰, направленный на предоставление большей свободы и автономии судьям муниципального уровня (в том числе в отношении права использования языков национальных меньшинств в судопроизводстве), а также автономии муниципальным советам (решения которых, тем не менее, остаются подконтрольными национальным префектам регионов). В 2013 году был принят закон о децентрализации, предполагавший делегирование жудетам компетенций в сфере сельского хозяйства, окружающей среды и природопользования, здравоохранения, высшего образования, транспортной политики, культурной и молодежной политики. Необходимо отметить, что имплементация актов о децентрализации в Румынии либо фрагментирована (как в случае с законом 2004 года), либо полностью прекращена (как в случае с законом 2013 года). В 2014-м Конституционный суд Румынии отменил закон о децентрализации, поскольку счел невозможным предоставление автономии субнациональным территориям по причине нарушения конституционного унитарного характера румынской политики (Mihailescu, 2017, p. 88–89).

⁸ CDL-AD (2003)004-e. Opinion on the draft Revision of the Constitution of Romania (Unfinished texts by the Committee for the Revision of the Constitution) (Venice, March 14–15, 2003) [Online] // Council of Europe official website. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)004-e) (Accessed Jul. 18, 2024).

⁹ *European Charter for Regional or Minority Languages* [Online] // Council of Europe official website. <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages> (Accessed Jul. 18, 2024).

¹⁰ *Lege nr. 67 din 25 martie 2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale* [Online] // Portal Legislativ... URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/50779> (Accessed Jul. 17, 2024).

Последней крупной реформой, напрямую затронувшей интересы венгерских региональных сообществ Румынии, стал закон 2015 года об изменениях в избирательной системе¹¹. Нормативный акт ввел пропорциональную электоральную систему взамен мажоритарной системы относительного большинства, использовавшейся на выборах 2008 и 2012 годов. Проведение электоральной реформы, как считается, способствовало более справедливой репрезентации этнических меньшинств в жудетах Румынии и более справедливому формированию локальных органов власти и явилось уступкой требованиям венгерских регионалистов, в первую очередь Демократического союза венгров в Румынии и Венгерской народной партии Трансильвании (Mihailescu, 2017, p. 88). Экспертами также отмечается, что на изменение избирательной системы в Румынии повлияла неоднократная публикация рекомендаций и отчетов Венецианской комиссии – в частности, в 2009 и 2014 годах (Raducanu, 2013, p. 48–50).

На протяжении последних десятилетий существенных изменений в институциональном балансе центр-региональных отношений венгерского сообщества и национального центра республики не наблюдается. Между тем в публичной и политической повестке современной Румынии регулярно артикулируются требования венгерских регионалистских сил о создании автономного региона и нивелировании института префекта, который фактически ограничивает политико-административную свободу на местах (Грабевник, 2022, с. 35). Институциональные реформы периода евроинтеграции также подвергаются критике и переосмыслению как фасадные и неэффективные. Показательная иллюстрация указанного тренда – актуализация дискуссий вокруг языковой реформы 2001 года¹².

Республика Словакия. Институциональные реформы в управлении политико-территориальной гетерогенностью в Словакии проходили прежде всего в 1990–2000-е годы. В динамике институциональных изменений выделяются несколько периодов, связанных с идеологической ориентацией разных национальных правительств, особенно в отношении этнического венгерского меньшинства и его статуса в национальных границах.

С 1993 по 1998 год национальное правительство Словакии, формируемое доминирующей политической силой «Народная партия – Движение за демократическую Словакию», и президент Словакии В. Мечъяр открыто продвигали националистическую повестку и настаивали на институциональной дискриминации венгерского сообщества. Подобные политические ориентации нашли выражение в реформах середины 1990-х годов. В 1995 году был принят закон о государственном языке, ограничивающий изучение венгерского языка в образовательных учреждениях на территории Словакии¹³. Имплементация

¹¹ *Lege nr. 115 din 19 mai 2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale* [Online] // Portal Legislativ... URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/168136> (Accessed Jul. 17, 2024).

¹² *Huszká B. Romania's 'Hungarian problem': A minority caught between integration and self-segregation* [Online] // EUROPP – European Politics and Policy. 2021. 24 Nov. URL: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2021/11/24/romania-hungarian-problem-a-minority-caught-between-integration-and-self-segregation/> (Accessed Jul. 15, 2024).

¹³ *270 Zakon novembra 1995 o štátnom jazyku Slovenskej republiky* [Online] // Slov-Lex... URL: https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1995/270/vyhlasene_znenie.html (Accessed Jul. 17, 2024).

закона сопровождалась квотированием по этническому признаку в культурных и образовательных институтах и продвижением политики «словакизации» общего образования (Баринов и Пантин, 2016, с. 22–23).

Административно-территориальное деление Словакии тоже подверглось трансформации. С 1993 года было установлено 38 окресов (регионов), которые представляли субнациональный административный уровень и в полномочия которых входил контроль за здравоохранением и образованием, окружающей средой и экологической политикой, а также пожарной безопасностью территорий. В рамках реформ 1996 года было создано 8 новых краев-регионов (*kraje*) и 79 новых окресов (*okres*)¹⁴, а на региональный уровень переданы компетенции национальных агентств¹⁵. При этом национальное правительство фактически обладало правом вето на региональное законодательство, что подчеркивало ограниченный формат такой политико-административной децентрализации. Что же касается территориальной реформы, то ее критики отмечают, что подобное административное деление Словакии – это случай откровенной институциональной махинации, в результате которой во всех восьми регионах этнические венгры ныне находятся в меньшинстве (Баринов и Пантин, 2016, с. 25)¹⁶.

Централистские и националистические тенденции в управлении политико-территориальной гетерогенностью в этот период привели к актуализации регионалистских настроений со стороны венгерского сообщества. В 1996 году Партия венгерской коалиции Словакии выступила с требованием о создании повята (региона) Комарно с венгерским большинством (одноименная территориальная единица существовала до 1918 года). Предлагаемая административно-территориальная единица должна была охватить большую часть южной Словакии (практически в границах полигона расселения этнических венгров) (Harris, 2007, p. 50). Во второй половине 1990-х годов появились обособленные регионалистские политические партии, представлявшие интересы венгерского сообщества, в связи с введением ограничений на электоральные коалиции (в которые ранее венгерские представители чаще всего включались) и электорального барьера (Everett and Redzic, 2021, p. 166). Волна венгерского регионализма в Словакии 1990-х годов нашла продолжение в коалиционных правительственных взаимодействиях Партии венгерской коалиции на национальном и региональном уровнях (в частности, в Нитранском крае) уже в 2000-е годы.

В период с 1998 по 2001 год, после создания центристского демократического коалиционного правительства во главе с партией «Словац-

¹⁴ 221 *Zakon júla 1996 o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky* [Online] // Slov-Lex... URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1996/221/19991231.html> (Accessed Jul. 17, 2024).

¹⁵ 222 *Zakon júla 1996 o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov* [Online] // Ibidem. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1996/222/20000101.html> (Accessed Jul. 17, 2024).

¹⁶ Подобные институциональные изменения (территориальная реконфигурация и институт национального контроля над региональным законодательством) наблюдаются и в Румынии, где они парадоксальным образом воспринимаются как уступки и шаги на пути к децентрализации венгерского сообщества.

кий демократический и христианский союз – Демократическая партия», в институциональном реформировании наблюдаются обратные тенденции, что связано прежде всего с интенциями Словакии к европейской интеграции. Вместо институциональной дискриминации венгерского сообщества проводится серия реформ, нацеленных на удовлетворение требований защиты национальных меньшинств и политико-территориальной децентрализации. В 1999 году принимается новый закон о языках меньшинств, предусматривающий право муниципальных территорий, не менее 15 % населения которых говорит на языке меньшинства, использовать данный язык в официальных коммуникациях с органами государственной власти¹⁷.

В 2001 году национальный парламент Словакии одобрил план децентрализации, в рамках которой предполагалось отменить введенное в 1990-е годы право вето на региональное законодательство, а также установить 20 субнациональных регионов с политико-административными уступками венгерскому сообществу (этот план лоббировался, в частности, венгерскими регионалистами – Партией венгерской коалиции) (Marasova and Horehajova, 2017, p. 446). Новая конфигурация регионального деления не была установлена по результатам правительственных и парламентских дебатов, но идея децентрализации нашла институциональное выражение в пакете реформ 2001 года¹⁸. Несмотря на то, что количество краев (субнациональных единиц) и их границы не изменились, институциональные реформы коснулись распределения полномочий и компетенций (Klimovsky, 2010, p. 237). Были установлены региональные советы (региональные легислатуры), избираемые на прямых выборах населением, а также институт краевых председателей, назначаемых и контролируемых национальным правительством Словакии. Подобная дуальная политическая система управления регионами (назначаемая центральным правительством администрация и выборные органы законодательной власти регионов) балансировалась посредством зависимости продуцируемого регионального законодательства от одобрения национального правительства (и проверки на предмет соответствия национальным интересам Словакии и интересам проживающих на ее территории этнических и лингвистических меньшинств). В зону компетенции исключительно регионов вошло региональное социально-экономическое развитие и межрегиональное сотрудничество. При этом регионы обрели право совместной компетенции в таких областях, как образование и здравоохранение, библиотеки и театры, культурная и спортивная политика, социальное обеспечение, транспортное и дорожное управление. В рамках имплемен-

¹⁷ 184 *Zakon* júla 1999 o používaní jazykov národnostných menšín [Online] // Slov-Lex... URL: https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1999/184/vyhlasene_znenie.html (Accessed Jul. 17, 2024).

¹⁸ 302 *Zakon* júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov [Online] // Slov-Lex... URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/302/20040101.html> (Accessed Jul. 17, 2024); 303 *Zakon* júla 2001 o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku [Online] // Ibidem. URL: https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/303/vyhlasene_znenie.html (Accessed Jul. 17, 2024); 416 *Zakon* septembra 2001 o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky [Online] // Ibidem. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/416/> (Accessed Jul. 17, 2024).

тации данного пакета реформ децентрализации в Словакии края получили небольшие полномочия в финансовой сфере: в 2005 году у них появилось право устанавливать ставку налога на регистрацию транспорта¹⁹. В 2015 году, однако, данное право было нивелировано, а взамен национальное правительство повысило долю сборов от подоходного налога, передаваемую в региональные бюджеты, – с 23,5 до 30 % (Mihalik et al., 2019, p. 100).

После вступления Словакии в Европейский союз была инициирована новая реформа в отношении государственного языка, имевшая ограничительный характер в отношении языков меньшинств. Закон 2009 года вводил формальные ограничения на использование языков меньшинств в государственном управлении²⁰. Так, в муниципальных территориях, где менее 20 % населения говорит на языке меньшинства, вводилось обязательное требование использования словацкого языка в качестве единственного государственного. Правило распространялось не только на сферу предоставления государственных услуг (как было в 1995 году), но и на сферы торговли, здравоохранения, религиозного просвещения. Новый закон о языке вызвал активные протесты со стороны венгерского сообщества (наиболее значимыми стали манифестации около 10 тыс. этнических венгров на стадионе «Дунайска Стреда»)²¹ и спровоцировал внутривластные дискуссии и предметные международные переговоры, в первую очередь с Венгрией. Правительство, пришедшее к власти после национальных парламентских выборов 2010 года, отменило закон 2009 года, имплементацию которого сегодня можно считать несостоявшейся. После подобной резонансной реформы, послужившей катализатором роста напряженности между словацким национальным правительством и территориальными сообществами венгров в первой половине 2010-х годов, в Словакии более не наблюдалось крупных институциональных преобразований, касающихся вопросов управления политико-территориальной гетерогенностью.

Республика Сербия. Случай управления политико-территориальной гетерогенностью посредством институционального реформирования в Республике Сербия существенно отличается от румынского и словацкого случаев, и причин тому несколько. Во-первых, Республика Сербия характеризуется целым рядом структурно насыщенных этнополитических и территориальных конфликтов (Косово, Метохия, Воеводина, Черногория, Прешево и др.), в которые вовлечены несколько этнических и лингвистических сообществ (а не только этнические венгры, как в Словакии и Румынии). Во-вторых, более значимыми конфликтами, угрожающими территориальной целост-

¹⁹ Černěňko T., Ferčíková V. Slovak Republic // Regionalisation trends in European countries 2007–2015 / Ed. by F. Merloni. Strasbourg: Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2016. P. 177–178.

²⁰ 318 Zakon ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov [Online] // Economicke Pravne Informacie. URL: <https://www.epi.sk/zz/2009-318> (Accessed Jul. 17, 2024).

²¹ Венгры Словакии протестуют против закона о языке [Электронный ресурс] // BBC News Русская служба. 2009. 1 сент. URL: https://www.bbc.com/russian/international/2009/09/090830_slovakia_protests (дата обращения: 19.07.2024).

ности Сербии, стали Косово и Черногория, тогда как венгерская (условно) Воеводина, напротив, являет собой относительно устойчивый случай центр-регионального взаимодействия. В-третьих, вызовы управления венгерским сообществом в границах сербского государства – это наследство асимметричной политико-административной системы Социалистической Федеративной Республики Югославия, где Воеводина обладала автономным территориальным статусом. На рубеже 1980–90-х годов регион потерял политико-административную автономию, что зафиксировала Конституция 1990 года, а в 1991-м сербский язык законодательно стал единственным официальным государственным языком, что ограничило уже культурную автономию этнических венгров (Борисова, 2024, с. 122).

На фоне потери автономии в 1990-е годы проявились регионалистские тенденции со стороны этнических венгров Воеводины. Возникшие регионалистские партии – Альянс воеводинских венгров, Гражданский союз венгров и др. – начали открыто проводить параллели между Воеводиной и Косово, лоббировать интересы венгерского сообщества по возвращению автономного статуса региону, декламировать требования языковых и культурных прав для этнического меньшинства. В 1995 году регионалистские группы во главе с Альянсом воеводинских венгров опубликовали Манифест Воеводины²², цель которого заключалась в юридическом обосновании права на самоопределение и закреплении прав политико-административной и культурной территориальной автономии.

Утверждение сербской национальной государственности и институциональные ограничения в отношении венгерского меньшинства в период 1990-х сменились уступками со стороны национального центра Сербии в отношении региона Воеводины. В 2002 году был принят закон, согласно которому Воеводина восстановила автономный статус в ряде зон компетенции, в том числе в экономических и культурных вопросах²³. В частности, статус венгерского языка как официального (Petsinis, 2008, p. 272–273). В том же году был принят закон о национальных меньшинствах, утвердивший институт советов этнических меньшинств Сербии, ключевой функционал которого составили вопросы защиты прав этнических и лингвистических сообществ, вопросы образовательной и культурной политики²⁴. Кроме того, национальные меньшинства получили право использовать собственный язык в пределах локальных и муниципальных территорий, где их доля среди проживающего населения была не менее 15 % (практика использования родного языка включала и организацию образования на нем) (Борисова, 2020, с. 45). В 2006 году новая Конституция Республики Сербия зафиксировала автономный статус Воеводины и укрепила компетенции региона в части экономической

²² *Manifesto for Autonomous Vojvodina*. 1995. 18 Nov. [Online] // Alternative Information Network. URL: <https://aimpress.forumcivique.org/article/51118-003-trae-beo/> (Accessed Jul. 17, 2024).

²³ *Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine br. 6/2002* [Online] // Paragraph. Pravna i Ekonomska Izdanja za uspesno i zakonito posllivanje. URL: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/99/1/reg> (Accessed Jul. 17, 2024).

²⁴ *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina br. 11/2002* [Online] // Ibidem. URL: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_prava_i_sloboda_nacionalnih_manjina.html (Accessed Jul. 17, 2024).

ответственности. Указанные институциональные реформы, расширившие политико-административную автономию Воеводины, являются реактивными в отношении требований венгерского регионалистского сообщества и в ряде случаев (за исключением языковых вопросов) специализированными, то есть ориентированным именно на регион проживания этнических венгров.

В 2009 году Народная Скупщина Республики Сербии принимает новый закон о национальных и этнических меньшинствах, расширяя компетенцию советов этнических меньшинств²⁵. На основании закона в ноябре того же года сербский парламент ратифицирует устав автономного края Воеводина, который был разработан еще в 2008-м²⁶. Конституционный документ Воеводины вступил в силу с 2010 года и установил высокую степень автономии региона, близкой по содержанию к автономии 1980–90-х годов: пространственное планирование и территориальное развитие, сельское хозяйство, животноводство и рыбный промысел, управление водными и лесными ресурсами, туризм и гостиничный сектор, экология и охрана окружающей среды, здравоохранение, образовательная и культурная политика, социальная защита и социальное обеспечение, промышленность и энергетика.

После восстановления автономного статуса Воеводины также можно зафиксировать отдельные регионалистские всплески со стороны этнических венгров. Следует, однако, отметить, что подобные всплески случаются эпизодически и не носят системного характера. Новая итерация требований сепаратизма и ирредентизма в контексте идеи «Великой Венгрии» проявилась на рубеже 2000–2010-х годов²⁷. В противовес этому сербские националисты первой половины 2010-х годов активно выступали против продолжающейся децентрализации в Республике Сербия. На сегодняшний день реформа 2009 года, зафиксировавшая институциональный статус-кво, является последней крупной реформой в отношении управления политико-территориальной гетерогенностью, затрагивающей интересы венгерского сообщества (Tolvaiss, 2012, p. 63).

Сценарии институциональных изменений

Во всех рассматриваемых случаях очевидна сходная динамика управления в отношении венгерских меньшинств и территорий, на которых они проживают: в 1990-е годы наблюдается устойчивый тренд на ограничение компетенций и автономии регионов с венгерским меньшинством и политики протекционизма со стороны национального центра, а затем, в 2000-е, обратный тренд на институциональное закрепление прав этнических меньшинств и предоставление политико-административных преференций территориям венгерских (в ряде случаев не только венгерских) меньшинств. Уже в 2010–20-е

²⁵ *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* br. 72/2009 [Online] // Paragraph. Pravna i Ekonomska... URL: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_prava_i_sloboda_nacionalnih_manjina.html (Accessed Jul. 17, 2024).

²⁶ *Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine* br. 99/2009 [Online] // Ibidem. URL: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_utvrđivanju_nadleznosti_autonomne_pokrajine_vojvodine.html (Accessed Jul. 17, 2024).

²⁷ *World directory of minorities and indigenous peoples – Serbia: Hungarians* [Online] // UN Refugee Agency. 2008. URL: <http://www.refworld.org/docid/49749cb2c.html> (Accessed Jul. 17, 2024).

годы становится устойчивой ситуация, когда национальные правительства рассматриваемых государств не проводят значимых институциональных реформ в отношении венгерских территориальных сообществ, а попытки введения ограничений, как в случае Словакии, оказываются безуспешными. Вместе с тем этот «общий» институциональный путь в управлении венгерскими территориальными сообществами Румыния, Словакия и Сербия проходят в разных условиях и контекстах. Используя качественную сравнительную логику, обозначенную в начале статьи, можно определить вариативность сценариев институциональных изменений. Формальные результаты зафиксированы в таблице 2.

В случае Румынии наблюдается строгая и поступательная логика институционального реформирования в направлении расширения прав и компетенций этнотерриториальных сообществ. Национальные правительства Румынии, вне зависимости от политико-идеологической принадлежности, склонны проводить универсальные реформы, ориентированные на все сообщества и административно-территориальные единицы, не рассматривая отдельно венгерские территориальные сообщества. Вводимые институциональные изменения по большей части имплементируются полностью, за исключением кейсов непоследовательной децентрализации 2004 и 2013 годов. Регионы Румынии не получили широкой степени автономии, поскольку за национальным центром остается право итогового решения в отношении регионального законодательства, а к имплементации закона о языковой политике остаются вопросы²⁸. Качественные региональные реформы регулярно обсуждаются в Румынии, но очень немногие обсуждения действительно доходят до решений – в связи с опасениями националистически ориентированных сил, что усиление региональной власти может активизировать регионализм и привести к сепаратизму или ирредентизму (Profiroiu et al., 2017, p. 366, 383). Прагматичная логика такой частичной децентрализации закономерна: вводимые институциональные изменения были обусловлены прежде всего требованиями европейской интеграции, что свидетельствует о наличии в данном случае признаков мягкого принудительного институционального изоморфизма (в логике институционального изоμοфизма П. Димаджо и У. Пауэлла) (DiMaggio and Powell, 1983).

Институциональное реформирование в отношении политико-территориальной гетерогенности в Словакии было не столь равномерно и размеренно, как в румынском случае. В 1990-е годы наблюдаются проактивные реформы, инициированные национальным правительством и направленные на ограничение автономии и компетенций венгерских сообществ: административно-территориальная реконфигурация, ограничения прав языковых меньшинств, ограничения в культурной и образовательной сферах. После смены правящей коалиции в Словакии возникает тренд, сходный с румынским: требования европейской интеграции ориентируют национальные правительства проводить обратные реформы, предоставляя венгерским меньшинствам культурные, языковые и политико-административные права.

²⁸ Венгры Словакии протестуют против закона о языке...

Таблица 2/ Table 2

Институциональные реформы в Румынии, Словакии и Сербии /
Institutional reforms in Romania, Slovakia and Serbia

Наименование реформы	Содержание реформы	Инициатор реформы	Характер реформы	Адресат реформы	Степень имплементации реформы
Румыния					
Lege nr. 151 privind dezvoltarea regionala în România, 1998	Территориальная реформа; реформа органов власти	Проактивная	Уступки	Универсальная	Полная
Lege nr. 215 administrației publice locale, 2001	Политико-культурная реформа; реформа органов власти	Реактивная	Уступки	Универсальная	Полная
Lege nr. 67 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, 2004	Реформа органов власти	Проактивная	Уступки	Универсальная	Частичная
Lege nr. 115 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, 2015	Реформа органов власти	Проактивная	Уступки	Универсальная	Полная
Словакия					
270 Zakon o štátnom jazyku Slovenskej republiky, 1995	Политико-культурная реформа	Проактивная	Ограничения	Универсальная	Полная
221 Zakon o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky, 1996	Территориальная реформа; реформа органов власти	Проактивная	Ограничения	Универсальная	Полная
222 Zakon o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 1996	Территориальная реформа; реформа органов власти	Проактивная	Ограничения	Универсальная	Полная

Наименование реформы	Содержание реформы	Инициатор реформы	Характер реформы	Адресат реформы	Степень имплементации реформы
184 Zakon o používaní jazykov národnostných menšín, 1999	Политико-культурная реформа; реформа органов власти	Реактивная	Уступки	Универсальная	Полная
302 Zakon o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), 2001	Реформа органов власти; политико-административная реформа	Реактивная	Уступки	Универсальная	Полная
303 Zakon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a doplnení Občianskeho súdneho poriadku, 2001	Реформа органов власти; политико-административная реформа	Реактивная	Уступки	Универсальная	Полная
416 Zakon o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, 2001	Реформа органов власти; политико-административная реформа	Реактивная	Уступки	Универсальная	Полная
318 Zakon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 2009	Политико-культурная реформа	Проактивная	Ограничения	Универсальная	Частичная
Сербия					
Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine br. 6/2002, 2002	Территориальная реформа; политико-административная реформа	Реактивная	Уступки	Специальная	Полная
Zakon o zaštititi prava i sloboda nacionalnih manjina br. 11/2002, 2002	Политико-культурная реформа	Реактивная	Уступки	Универсальная	Полная

Наименование реформы	Содержание реформы	Инициатор реформы	Характер реформы	Адресат реформы	Степень имплементации реформы
Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina br. 72/2009, 2009	Политико-культурная реформа	Проактивная	Уступки	Универсальная	Полная
Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine br. 99/2009, 2009	Территориальная реформа; политико-административная реформа	Реактивная	Уступки, ограничения	Специальная	Полная

Источник: составлено автором на основе качественного анализа нормативных правовых документов Румынии, Словакии и Сербии.

На рубеже веков организуются уже реактивные реформы, соответствующие стандартам Европейского союза и Совета Европы, что свидетельствует о наличии мягкого принудительного изоморфизма со стороны внешних акторов, а также требованиям венгерских регионалистских сил, в том числе политических партий. Несмотря на то, что формально реформы были универсальными, фактически по структурным параметрам, например по доле меньшинства в составе населения, они были ориентированы на венгерские территориальные сообщества. В 2010-е годы попытки изменить институциональный статус-кво в Словакии в отношении венгерских сообществ остаются безуспешными из-за парламентских дебатов, общественно-политических протестов, фрагментированной имплементации отдельных законов.

Случай Сербии выделяется как количеством институциональных изменений, так и отсутствием прямых признаков влияния на такие изменения внешних акторов (и, соответственно, институционального изоморфизма). Ввиду специфики политико-территориальной гетерогенности в республике и асимметричности ее административно-территориальной модели, среди институциональных реформ наблюдаются как универсальные, так и специальные, ориентированные конкретно на регион Воеводины. Реформы являются преимущественно реактивными: национальный центр отзывается на требования регионалистских партийных сил Воеводины восстановить политико-административную автономию югославских времен. Вводимые институциональные изменения имплементируются полностью. Несмотря на то, что дискуссии по дальнейшей децентрализации как в Сербии в целом, так и в Воеводине в частности продолжаются в 2010–20-е годы, сербское национальное правительство, так же как словацкое и румынское, предпочитает сохранять институциональный статус-кво, а также использовать иные средства управления политико-территориальной гетерогенностью помимо институциональных реформ.

Важно также отметить, что многие из рассмотренных реформ второй половины 1990–2000-х годов в качестве результата имеют расширение региональной автономии, притом в весьма похожей конфигурации. Так, регионы Румынии и Словакии, согласно индексу *Regional Authority Index*, в ходе реформ расширили свои полномочия самоуправления (*self-rule*) до 8 из 12 баллов. Институциональные конфигурации самоуправления регионов Румынии и Словакии практически идентичны, различаясь лишь степенью автономии в фискальной и бюджетной политике (Shair-Rosenfield et al., 2021). Сербская Воеводина по итогам реформирования тоже соответствует уровню автономии в 8 из 12 баллов (без автономии в бюджетной и фискальной политике, но с большей политической репрезентацией и более широким спектром региональных компетенций по сравнению со словацкими и румынскими регионами), а кроме того, приобретает степень автономии в совместном управлении (*shared-rule*) – 4,5 балла (Shair-Rosenfield et al., 2021).

Таким образом, можно утверждать, что кейсы институционального реформирования в отношении венгерского сообщества Румынии и Словакии похожи (если оставить за скобками период словацкого национализма первой половины 1990-х годов): универсальный характер институциональных реформ,

процесс европейской интеграции как ключевой стимул реформ, сходство институциональных конфигураций региональных автономий, прагматичное сохранение институционального статус-кво и отказ от дальнейшей децентрализации после вступления в Евросоюз. В данном контексте выделяется случай институционального реформирования в Сербии: «стартовые» структурные, статусные и исторические условия как факторы реформирования; отсутствие внешних стимулов к реформированию и ориентация на диалог с регионом расселения венгерского сообщества; наличие институционального ориентира реформирования – конфигурация автономии Воеводины 1980-х годов.

Насколько такие сценарии институционального реформирования в отношении венгерских сообществ в Румынии, Словакии и Сербии действительно значимы в рамках политики сохранения и укрепления территориальной целостности? Эффективность таких институциональных реформ как механизмов управления политико-территориальной гетерогенностью может быть операционализирована через измерение ее индикаторов: уровня интенсивности этнополитического и/или центр-регионального конфликта (если он имеет место быть) и степени угрозы целостности государства, которую несут регионалистские требования и заявления (например, манифест о независимости, заявление/проведение референдума и другие эпизоды). Анализируя подобные индикаторы в отношении исследуемых кейсов Румынии, Словакии и Сербии, необходимо отметить отсутствие значимой негативной динамики – налицо устойчивое отсутствие конфликтности согласно индексам Self-Determination Movements (Sambanis et al., 2018) и Conflict Barometer²⁹. Качественный анализ также позволяет утверждать, что значимых угроз территориальной целостности в послереформенный период не наблюдается.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный качественный сравнительный анализ показал следующие результаты. Случаи институционального реформирования как механизма управления политико-территориальной гетерогенностью в отношении венгерского территориального сообщества в Румынии, Словакии и Сербии демонстрируют различные сценарии. Национальное правительство Словакии в вопросе институционального реформирования во многом идет по стопам Румынии: европейская интеграция как значимый стимул, ограниченная прагматичная децентрализация, территориальная реконфигурация для ограничения структурной силы венгерского сообщества, сходные институциональные форматы субнациональных единиц в государствах. Случай Сербии выделяется как по структурным и статусным условиям (асимметричное административно-территориальное устройство, наличие более приоритетных для центрального правительства угроз территориальной целостности и др.), так и по сценарию институционального реформирования (фактическое отсутствие внешнего стимулирования, ориентация на венгерское сообщество и регионалистских акторов, четкое видение институциональной кон-

²⁹ Conflict Barometer...

фигурации автономии). Вне зависимости от сценария институциональных изменений в Румынии, Словакии и Сербии в исследуемый хронологический период, особенно в 2000–2010-е годы, не наблюдается существенного нарастания уровня конфликтности, что свидетельствует об отсутствии значимых угроз территориальной целостности. Снижению конфликтогенного потенциала и угроз политико-территориальной целостности также способствуют структурные (например, демографический кризис и миграционный отток этнических венгров из регионов проживания) и агентские (например, идеологическая ориентация национального правительства) факторы.

Вместе с тем было бы ошибочно считать, что реформы – это единственный механизм сохранения политико-территориальной целостности в представленных государствах. Столь же важным механизмом являются межэлитные взаимодействия и кооптация регионалистских партийных сил, представляющих интересы венгерского регионального сообщества, в правительственные структуры на региональном и национальном уровне. Венгерские регионалистские партии активно включаются в правительственные коалиции, а идеологическая принадлежность общенационального коалиционного партийного партнера часто не имеет для них принципиального значения. Кооптация как механизм снижения этнополитической напряженности и рисков политико-территориальной целостности государства часто наблюдается в Румынии (Грабевник, 2022) и Словакии (Everett and Redzic, 2021), что свидетельствует о наличии дополнительного сходства этих кейсов. Вариации институциональных (и не только) механизмов управления политико-территориальной гетерогенностью в современных сложносоставных полициях – широкое предметное поле для дальнейших научных изысканий.

Список источников

Баринов И. И., Пантин В. И. Политика по отношению к национальным меньшинствам в Словакии и Румынии на рубеже XX–XXI вв. // Человек. Сообщество. Управление. 2016. Т. 17, № 4. С. 19–30. EDN: YMTOIG.

Борисова Н. В. Судьба «неэтнического регионализма» и языковые требования в регионалистской повестке: Воеводина и Истрия в сравнительной перспективе // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14, № 1. С. 40–53. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2020-1-40-53>. EDN: IIYSLZ.

Борисова Н. В. Этнополитические конфликты в Сербии и Черногории: (без)успешные решения в логике институционального изоморфизма // Мировая экономика и международные отношения. 2024. Т. 68, № 7. С. 118–129. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2024-68-7-118-129>. EDN: SGANLY.

Грабевник М. В. Электоральный регионализм: случай Демократического союза венгров Румынии // Вестник Пермского университета. Политология. 2022. Т. 16, № 1. С. 31–39. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2022-1-31-39>. EDN: SABSIL.

Панов П. В. Политико-территориальная гетерогенность, конфликты и институциональные решения: состояние и перспективы развития баз данных для количественных исследований // Вестник Пермского университета.

Политология. 2023. Т. 17, № 3. С. 85–95. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2023-3-85-95>. EDN: IWFYQU.

Bakk M., Szasz A. Conflict and convergence: Regionalisation plans and autonomy movements in Romania // *European and Regional Studies*. 2010. Vol. 1, № 1. P. 19–32.

DiMaggio P. J., Powell W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields // *American Sociological Review*. 1983. Vol. 48, № 2. P. 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>.

Dobre A. M. Designing and justifying regional reforms: Lessons from Romania // *Policy & Politics*. 2008. Vol. 36, № 4. P. 587–600. <https://doi.org/10.1332/147084408X349783>.

Dobre A. M. Europeanization and new patterns of multi-level governance in Romania // *Southeast European and Black Sea Studies*. 2010. Vol. 10, № 1. P. 59–70. <https://doi.org/10.1080/14683851003606838>.

Dragoman D. Regional inequalities, decentralisation and the performance of local governments in post-communist Romania // *Local Government Studies*. 2011. Vol. 37, № 6. P. 647–669.

Dragoman D., Gheorghita B. Regional design, local autonomy, and ethnic struggle: Romania's syncopated regionalisation // *Europe-Asia Studies*. 2016. Vol. 68, № 2. P. 270–290. <https://doi.org/10.1080/09668136.2015.1136594>.

Everett J., Redzic E. Seeking representation: The development of Hungarian minority parties in Serbia and Slovakia // *Полития: Анализ. Хроника. Прогноз* (журнал политической философии и социологии политики). 2021. № 2. P. 163–182. <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2021-101-2-163-182>.

Harris E. Moving politics beyond the state: The Hungarian minority in Slovakia // *Perspectives: Review of International Affairs*. 2007. № 28. P. 43–62.

Klimovsky D. Territorial consolidation and inter-communal cooperation at the local level in the Slovak Republic // *Territorial consolidation reforms in Europe* / Ed. by P. Swianienicz. Budapest: OSI/LGI, 2010. P. 237–253.

Lehmann P., Franzmann S., Burst T. et al. The Manifesto data collection. Manifesto Project. (MRG/CMP/MARPOR). Version 2023a. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) / Göttingen: Institut für Demokratieforschung (IfDem), 2023. <https://doi.org/10.25522/manifesto.mpd.2023a>.

Marasova J., Horehajova M. Decentralization as an essential element of public administration reform in Slovakia // *The Palgrave handbook of decentralisation in Europe* / Ed. by J. Ruano, M. Profiroiu. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. P. 443–475. https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1_17.

Mihailescu G. Romania // *Report on the state of regionalism in Europe* / Ed. by M. Mori. Brussels: Assembly of European Regions, 2017. P. 88–89.

Mihalik J., Horvath P., Svikruha M. Give me liberty or give me money: The fiscal decentralization and autonomy of regional governance in Slovakia // *European Journal of Government and Economics*. 2019. Vol. 8, № 1. P. 96–109. <https://doi.org/10.17979/ejge.2019.8.1.4573>.

Petsinis V. Serbs and ethnic Hungarians in Vojvodina: Ethnic conflict placed within a framework beyond groupism // *Sociológia – Slovak Sociological Review*. 2008. Vol. 40, № 3. P. 258–277.

Profiroiu C. M., Profiroiu A. G., Szabo S. R. The decentralization process in Romania // *The Palgrave handbook of decentralisation in Europe* / Ed. by J. Ruano, M. Profiroiu. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. P. 353–387. https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1_17.

Raducanu A. Europe of or with regions: Regionalism in Romania // *Journal of Public Administration, Finance and Law*. 2013. Vol. 3, № 3. P. 47–58.

Sambanis N., Germann M., Schadel A. SDM: A new data set on self-determination movements with an application to the reputational theory of conflict // *Journal of Conflict Resolution*. 2017. Vol. 62, № 3. P. 656–686. <https://doi.org/10.1177/0022002717735364>.

Shair-Rosenfield S., Schakel A. H., Niedzwiecki S. et al. Language difference and regional authority // *Regional & Federal Studies*. 2021. Vol. 31, № 1. P. 73–97. <https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1831476>.

Snyder T. *Bloodlands: Europe between Hitler and Stalin*. New York: Basic Books, 2022. 592 p.

Tolvaisis L. Hungarian cultural autonomy in Vojvodina from the 1974 Socialist Constitution to the 2009 Statute of Autonomy: Path dependence dynamics against the reversal of minority policies // *Nationalities Papers*. 2012. Vol. 40, № 1. P. 63–83. <https://doi.org/10.1080/00905992.2011.633074>.

Информация об авторе

М. В. Грабевник – кандидат политических наук, научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов Института гуманитарных исследований Уральского отделения Российской академии наук – филиала ФГБУН Пермского федерального исследовательского центра Уральского отделения Российской академии наук, 614990, Россия, г. Пермь, ул. Ленина, 13а

SPIN-код (РИНЦ): 2434-3560

AuthorID (РИНЦ): 1022774

Web of Science ResearcherID: G-5572-2018

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Статья поступила в редакцию 06.08.2024; одобрена после рецензирования 27.10.2024; принята к публикации 27.10.2024.

References

Barinov, I. I. and Pantin, V. I. (2016), “National minority policies in Slovakia and Romania at the Turn of the 21th century”, *Human. Community. Management*, vol. 17, no. 4, pp. 19–30, EDN: YMTOIG.

Borisova, N. V. (2020), “The fate of ‘non-ethnic regionalism’ and language claims of the regionalist agenda: Vojvodina and Istria in a comparative perspective”, *Bulletin of Perm University. Political Science*, vol. 14, no. 1, pp. 40–53, <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2020-1-40-53>, EDN: IYSLZ.

Borisova, N. V. (2024), “Ethnopolitical conflicts in Serbia and Montenegro: (Un)successful solutions through the logic of institutional isomorphism”, *World*

- Economy and International Relations*, vol. 68, no. 7, pp. 118–129, <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2024-68-7-118-129>, EDN: SGANLY.
- Grabevnik, M. V. (2022), “Electoral regionalism: Case of Democratic union of Hungarians in Romania”, *Bulletin of Perm University. Political Science*, vol. 16, no. 1, pp. 31–39, <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2022-1-31-39>, EDN: SABSIL.
- Panov, P. V. (2023), “Political-territorial heterogeneity, conflicts and institutional solutions: The state and prospects for the development of databases for quantitative research”, *Bulletin of Perm University. Political Science*, vol. 17, no. 3, pp. 85–95, <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2023-3-85-95>, EDN: IWFYQU.
- Bakk, M. and Szasz, A. (2010), “Conflict and convergence: Regionalisation plans and autonomy movements in Romania”, *European and Regional Studies*, vol. 1, no. 1, pp. 19–32.
- DiMaggio, P. J. and Powell, W. W. (1983), “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, *American Sociological Review*, vol. 48, no. 2, pp. 147–160, <https://doi.org/10.2307/2095101>.
- Dobre, A. M. (2008), “Designing and justifying regional reforms: Lessons from Romania”, *Policy & Politics*, vol. 36, no. 4, pp. 587–600, <https://doi.org/10.1332/147084408X349783>.
- Dobre, A. M. (2010), “Europeanization and new patterns of multi-level governance in Romania”, *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 10, no. 1, pp. 59–70, <https://doi.org/10.1080/14683851003606838>.
- Dragoman, D. (2011), “Regional inequalities, decentralisation and the performance of local governments in post-communist Romania”, *Local Government Studies*, vol. 37, no. 6, pp. 647–669.
- Dragoman, D. and Gheorghita, B. (2016), “Regional design, local autonomy, and ethnic struggle: Romania’s syncopated regionalisation”, *Europe-Asia Studies*, vol. 68, no. 2, pp. 270–290, <https://doi.org/10.1080/09668136.2015.1136594>.
- Everett, J. and Redzic, E. (2021), “Seeking representation: The development of Hungarian minority parties in Serbia and Slovakia”, *The Journal of Political Theory, Political Philosophy and Sociology of Politics Politeia*, no. 2, pp. 163–182, <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2021-101-2-163-182>.
- Harris, E. (2007), “Moving politics beyond the state: The Hungarian Minority in Slovakia”, *Perspectives: Review of International Affairs*, no. 28, pp. 43–62.
- Klimovsky, D. (2010), “Territorial consolidation and inter-communal cooperation at the local level in the Slovak Republic”, in Swianienicz, P. (ed.), *Territorial consolidation reforms in Europe*, OSI/LGI, Budapest, Hungary, pp. 237–253.
- Lehmann, P., Franzmann, S., Burst, T. et al. (2023), *The Manifesto data collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2023a*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, Institut für Demokratieforschung (IfDem), Göttingen, Germany, <https://doi.org/10.25522/manifesto.mpd.2023a>.
- Marasova, J. and Horehajova, M. (2017), “Decentralization as an essential element of public administration reform in Slovakia”, in Ruano, J. and Profiroiu, M. (eds.), *The Palgrave handbook of decentralisation in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland, pp. 443–475, https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1_17.
- Mihailescu, G. (2017), “Romania”, in Mori, M. (ed.), *Report on the state of regionalism in Europe*, Assembly of European Regions, Brussels, Belgium, pp. 88–89.

Mihalik, J., Horvath, P. and Svikruha, M. (2019), "Give me liberty or give me money: The fiscal decentralization and autonomy of regional governance in Slovakia", *European Journal of Government and Economics*, vol. 8, no. 1, pp. 96–109, <https://doi.org/10.17979/ejge.2019.8.1.4573>.

Petsinis, V. (2008), "Serbs and ethnic Hungarians in Vojvodina: Ethnic conflict placed within a framework beyond groupism", *Sociológia – Slovak Sociological Review*, vol. 40, no. 3, pp. 258–277.

Profiroi, C. M., Profiroi, A. G. and Szabo, S. R. (2017), "The decentralization process in Romania", in Ruano, J. and Profiroi, M. (eds.), *The Palgrave handbook of decentralisation in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland, pp. 353–387, https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1_14.

Raducanu, A. (2013), "Europe of or with regions: Regionalism in Romania", *Journal of Public Administration, Finance and Law*, vol. 3, no. 3, pp. 47–58.

Sambanis, N., Germann, M. and Schadel, A. (2017), "SDM: A new data set on self-determination movements with an application to the reputational theory of conflict", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 62, no. 3, pp. 656–686, <https://doi.org/10.1177/0022002717735364>.

Shair-Rosenfield, S., Schakel, A. H., Niedzwiecki, S. et al. (2021), "Language difference and regional authority", *Regional & Federal Studies*, vol. 31, no. 1, pp. 73–97, <https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1831476>.

Snyder, T. (2022), *Bloodlands: Europe between Hitler and Stalin*. Basic Books, New York, NY, US.

Tolvaisis, L. (2012), "Hungarian cultural autonomy in Vojvodina from the 1974 Socialist Constitution to the 2009 Statute of Autonomy: Path dependence dynamics against the reversal of minority policies", *Nationalities Papers*, vol. 40, no. 1, pp. 63–83, <https://doi.org/10.1080/00905992.2011.633074>.

Information about the author

M. V. Grabevnik – Candidate of Political Sciences, Research Fellow of the Department for Research of Political Institutions and Processes, Institute of Humanitarian Studies of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 13a Lenin Str., Perm, 614990, Russia

SPIN code (RCSI): 2434-3560

AuthorID (RCSI): 1022774

Web of Science ResearcherID: G-5572-2018

The author declares no conflicts of interest.

The article was submitted on 06.08.2024; approved after reviewing 27.10.2024; accepted for publication 27.10.2024.