

Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств

Проект Российского научного фонда (проект №15-18-00034)

Итоговый отчет 2017 год

Аннотация

Проект был нацелен на выявление условий эффективности региональной автономии (далее ЭРА) в достижении и поддержании баланса в межнациональных отношениях, в обеспечении целостности государства и прав этнических меньшинств. Деятельность исследовательского коллектива фокусировалась на разработке теоретико-методологической основы исследования и регулирования межэтнических отношений в контексте мирового и отечественного опыта (задача П8-1 проекта) и сравнительном анализе функционирования отечественных и зарубежных ЭРА с целью выявления оптимальных подходов и методов регулирования межэтнических отношений (задача П8-4 проекта).

В рамках первой задачи разработана развернутая концептуальная схема понятия этнической региональной автономии - это административно-территориальная единица первого субнационального уровня, которая конституируется на этнической основе и в рамках приоритета национального государства обладает достаточно высокой степенью политического самоуправления. ЭРА определяется на основе двух существенных характеристик (атрибутов) – автономия и этнический характер конституирования, которые развернуты в систему критериев и эмпирических индикаторов. Под углом зрения этого определения был составлен список этнических региональных автономий, существующих в настоящее время либо прекративших существование в XXI веке. Он состоит из 140 случаев, и разделен на две части – основной («ядро» - core list) и «дополнительный», который включает «пограничные случаи» (border-line list).

С позиций институционального подхода, этническая региональная автономия была теоретически осмыслена как комплекс институциональных установлений, в которых закрепляются соответствующие преференции, образующие в совокупности статус автономии. Они возникают в процессе взаимодействия акторов, в котором можно выделить два взаимосвязанных измерения: взаимоотношения между региональной автономией и центральной властью (линия «центр – регион – титульная этническая группа»); взаимоотношения внутри региональной автономии (линия «регион – этнические группы»). Что касается первого измерения, автономия позволяет найти баланс между стремлением региона (этнической группы) к самоуправлению и сохранением целостности государства. Применительно ко второму измерению институциональные установления автономии должны решать задачу сбалансирования предпочтений и интересов различных этнических групп, проживающих в автономном регионе, в том числе обеспечить права этнических меньшинств. Под этим углом зрения сформулирована концепция баланса в межнациональных отношениях. О поддержании баланса можно говорить лишь тогда, когда вовлеченные во взаимодействие акторы продолжают взаимодействовать в рамках установленных и конвенционально принимаемых механизмов, даже если они при этом имеют разные предпочтения и активно противостоят друг другу. Баланс – это ситуация наличия и поддержания обоюдных связывающих обязательств (credible commitments), задающих предсказуемые и устойчивые рамки взаимодействия между акторами. Ключевое значение для достижения и поддержания баланса в межэтнических отношениях имеет политическая субъектность ЭРА, то есть активное участие автономии в принятии решений по поводу своего статуса, что делает баланс динамическим, но одновременно с

этим и проблематичным, оспариваемым, то есть повышается вероятность нарушения баланса. Если же ЭРА является всего лишь объектом, когда затрагивающие ее решения принимаются без ее прямого участия, может достаточно длительное время воспроизводиться пассивный баланс. Однако он может быть нарушен в результате того, что в условиях пассивности властей ЭРА субъектность могут проявить иные акторы, вовлеченные во взаимодействия, прежде всего этнические группы автономии (этническая мобилизация).

В ходе реализации проекта был собран большой объем эмпирического материала о всех этнических региональных автономиях современности, проведены полевые исследования в 40 регионах мира, в том числе в 14 российских республиках и 26 зарубежных автономиях. В результате систематизации собранного материала создана и опубликована на сайте проекта (<http://identityworld.ru/index/database/0-21>) база данных этнических региональных автономий (Ethnic Regional Autonomies Database - ERAD). Она содержит разнообразную информацию (148 переменных) по всем этническим региональным автономиям современности. Данные представлены в формате «автономия – год» и охватывают период времени с 2001 по 2015 гг. По всем 140 этническим региональным автономиям современности подготовлены профили – качественные описания, они выложены в открытый доступ на платформе Атласа этнических региональных автономий (<http://identityworld.ru/shop>).

Методологические разработки и собранный эмпирический материал создали прочную основу для проведения сравнительного анализа функционирования отечественных и зарубежных ЭРА с целью выявления оптимальных подходов и методов регулирования межэтнических отношений (*задача П8-4 проекта*). Реализация проекта строилась на комбинации количественных large-N и качественных small-N методов сравнительного анализа. Количественный анализ проводился по всей генеральной совокупности ЭРА на базе эмпирических данных ERAD и имел целью выявление факторов, влияющих на возникновение и динамику этнополитических конфликтов в ЭРА. Наряду с этим была проведена серия качественных small-N сравнительных исследований.

В результате исследований сделан вывод, что существенное влияние на достижение баланса и его характер имеет процесс создания (конституирования) автономий, а именно соотношение этнонациональной политики государства и этнического движения за создание автономии. Наличие такого движения («спрос на автономию») позитивно влияет на субъектность ЭРА, ее активность во взаимодействиях с центральной властью, способность производить этническую мобилизацию. Это делает автономию сильным актором в ее взаимоотношениях с центром и способствует, при прочих равных условиях, достижению динамического баланса в отношениях вокруг автономии, повышению качества реализации автономного статуса. Если же автономия «дарована» преимущественно «сверху», это снижает уровень ее субъектности. Наиболее проблематичным с точки зрения поддержания баланса вокруг ЭРА является вариант, когда она создается вопреки желанию государства, как вынужденная уступка этническому движению, особенно если имело место длительное насильственное противоборство.

Анализ соотношения этнического и регионального компонентов в идентичности ЭРА позволил выделить несколько идеально-типических моделей, для каждой из которых обнаруживаются свои источники дисбаланса. Для первого типа («этническая территория») ключевое значение имеют сепаратистские 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 втором («гражданский регионализм с этнической окраской») причина разбалансирования межэтнических отношений - усиление этнизации территориальных различий. Для третьей («инструментальная этничность») важным фактором оказывается развитие потенциальной субъектности, наличия или появления акторов, способных поддерживать дискурс этнической специфики ЭРА. В

четвертой («расколота идентичность») имеют место все названные источники дисбаланса, поскольку они могут возникать по отдельности в каждом сегменте.

На основе анализа геопривязанных данных в программе ArcGIS проанализировано, какое воздействие на характер взаимодействий вокруг ЭРА оказывает пространственная локализация этнических групп. Они могут быть пространственно «сегрегированы», то есть обособлены друг от друга либо «смешаны», когда их локализация «совпадает». В последнем случае на первый план выходят взаимодействия по горизонтали. В условиях сегрегированного формата локализации существенное значение приобретает соотношение этнических и политико-административных границ, и при их высокой конгруэнтности возникает тенденция к сегментации политического пространства – внутристрановая (ЭРА становится сегментом) или внутрирегиональная (в рамках ЭРА возникают политические сегменты). В этих случаях ключевое значение приобретают взаимодействия между этническими акторами по вертикали.

Анализ воздействия контекстуальных факторов, прежде всего, политического режима на поддержание баланса в этнических региональных автономиях позволяет констатировать, что прямой связи между ними не прослеживается. Как сбалансированность, так и нарушение баланса в межэтнических отношениях возможны в контексте политического режима любого типа. В то же время, исследование показывает, что качество баланса и его динамика в разных контекстах оказываются неодинаковыми.

По итогам проекта создан Атлас этнических региональных автономий. Он опубликован на сайте проекта (<http://identityworld.ru/shop>) и представляет собой мультимедийный интерактивный информационный ресурс, ориентированный на академическую, экспертную, студенческую аудиторию и медиа, а также на всех пользователей, заинтересованных в проблематике межнациональных отношений. Результаты реализации проекта за весь период 2015-2017 гг. представлены в 35 академических публикациях, в том числе в 3 монографиях. 24 статьи опубликованы в академических журналах, индексируемых в базе РИНЦ, из них 6 – в журналах, которые индексируются в базах «Сеть науки» (Web of Science) или «Скопус» (Scopus). За весь период реализации проекта было представлено 34 доклада на 25 академических мероприятиях, в том числе 8 докладов – на конференциях за рубежом.

По результатам реализации проекта подготовлен экспертно-аналитический доклад, в котором на основе анализа российского и зарубежного опыта функционирования этнических региональных автономий сформулированы возможные направления повышения эффективности государственной национальной политики применительно к российским национальным республикам и предложены обоснованные рекомендации для органов публичной власти, этнических общественных организаций, экспертного сообщества. Результаты проекта, доклад и электронный «Атлас этнических региональных автономий современного мира» представлены широкой общественности на Всероссийском форуме национального единства (г. Пермь, 24 ноября 2017 г.).