

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

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

## **Промежуточный отчет за 2015 год**

### **Аннотация**

Проект нацелен на выявление условий эффективности региональной автономии в достижении и поддержании баланса в межнациональных отношениях, в обеспечении целостности государства и прав этнических меньшинств. Предоставление этнической группе территориального самоуправления – один из наиболее распространенных в современном мире способов предотвращения, регулирования и преодоления конфликтов в сфере национальных отношений. Как политический институт этническая региональная автономия представляет собой почти совершенный с теоретической точки зрения, но невероятно сложный в практическом обращении инструмент поддержания баланса в межнациональных отношениях. Мировой опыт показывает, что эффективно управлять этим инструментом удастся далеко не всегда.

В соответствии с ключевыми задачами проекта и планом работы деятельность исследовательского коллектива в 2015 г. фокусировалась на разработке теоретико-методологической основы исследования и анализе мирового и российского опыта регулирования этнополитических процессов под углом зрения поддержания баланса в межнациональных отношениях в региональных автономиях.

Решая задачу разработки теоретико-методологической основы исследования межнациональных отношений, первоочередное внимание на первом этапе реализации проекта исследовательский коллектив уделил операционализации исследовательской модели. Региональная (субнациональная) территориальная единица была определена как «этническая региональная автономия» тогда, когда имеет место асимметричность, то есть регион обладает особыми предпочтениями по сравнению с другими субнациональными единицами из данного ряда. Эти предпочтения воспроизводятся в специфических институциональных установлениях и связаны с этнической спецификой региона.

В сложной системе институционализированных предпочтений выделяются два основных и взаимосвязанных между собой измерения: взаимоотношения между региональной автономией и центральной властью и взаимоотношения внутри региональной автономии. Соответственно, можно выделить три основные группы акторов: центральные власти, власти автономии и этнические группы. Очевидно, они имеют разные интересы и занимают разные позиции по поводу определения содержания предпочтений. Сущностная идея автономии – институционально скоординировать и сбалансировать эти разнообразные интересы и предпочтения. Вместе с тем, предпочтения акторов, а также соотношение сил между ними меняется. Поэтому и в теоретико-методологическом плане, и в практическом процессе регулирования межнациональных отношений критически важно исходить из того, что баланс в межнациональных отношениях является динамическим, а не статическим. Иначе говоря, баланс – это не отсутствие разногласий, а, напротив, постоянные дискуссии по поводу содержания системы институционализированных предпочтений. О балансе, однако, можно говорить лишь тогда, когда дискуссии ведутся в рамках сложившихся институционализированных процедур. Выход акторов за рамки институциональных процедур, а также возникновение угрозы для исполнения ключевых функций государства операционально фиксируется как

конфликт, то есть нарушение баланса. Следовательно, причинами нарушения баланса может быть как содержательно неадекватная преференциальная политика, так и дефекты и слабости в системе механизмов взаимодействия между акторами, которые не позволяют эффективно координировать и балансировать разные интересы и предпочтения тех, кто играет на столь сложном поле, как этническая региональная автономия.

На основе операционализации исследовательской модели в 2015 г. составлен список этнических региональных автономий – перечень единиц наблюдения – всего 134, включая 22 российских случая. Разработана методология, подготовлен codebook, и начата работа по созданию базы данных по всем этническим региональным автономиям современного мира. На основе анализа базы данных, созданной на основе ежегодных мониторингов Conflict Barometer за период с 2001 по 2014 гг., выявлена динамика этнотерриториальных конфликтов в современном мире. Одновременно начата работа по составлению профилей – углубленных качественных описаний этнических региональных автономий. За 2015 г. подготовлены профили по 50 случаям – 22 российским (все республики, включая Крым) и 28 зарубежным. Кроме того, проведены «пилотные» полевые исследования в форме полуструктурированных экспертных интервью в 12 этнических региональных автономиях, в том числе в 2 зарубежных - Трентино-Альто-Адидже (Италия) и Аланды (Финляндия) и 10 российских республиках. В дальнейшем профили будут уточняться и дорабатываться, но уже на данной стадии реализации проекта их составление позволило приступить к анализу мирового опыта с целью выявления оптимальных методов и подходов регулирования этнополитических процессов в региональных автономиях и получить первые научные результаты.

Разработана типология островных автономий как особой категории этнических региональных автономий. Анализ показывает, что подавляющее большинство из них являются продуктами распада империй. В зависимости от характера империи островные автономии делятся на два типа – продукты распада колониальных империй и продукты распада континентальных империй. Каждый из них делится на два подтипа: унаследованные владения и территории, появившиеся в результате постимперского переустройства. В первом типе островных автономий выделяются также классы третьего уровня: аборигенные по этническому составу островные территории и «переселенческие».

Разработана таксономия консультативных органов как арены взаимодействия между государством, этническими автономиями и этническими меньшинствами. Она строится на нескольких критериях: тип консультационной деятельности, предметная область и властная значимость органов. Соответственно, выделено 4 основных типа консультативных органов: 1) «совместное принятие решений» - консультативные органы принимают непосредственное участие в принятии решений; 2) «консультирование» – разнообразные советы из представителей этнических групп, осуществляющие сугубо консультационные функции; 3) «координация» - экспертные советы, а также ad hoc взаимодействие с лидерами меньшинств по конкретным вопросам; 4) «самоуправление» - самоорганизованные меньшинствами органы, созданные для решения «внутренних» этнокультурных вопросов, но выполняющие тем менее консультативные функции.

Выявлена конфигурация преференциальных политик в этнических региональных автономиях. Анализ показал, что практически во всех случаях этнические региональные автономии имеют преференции, непосредственно связанные с этнической спецификой региона. Поскольку в большинстве случаев этническая специфика связана с языком, ключевое значение для поддержания межнационального баланса имеют преференции в этой области. На основе сравнительного исследования описанных случаев установлено, что объем такого рода преференций зависит, в первую очередь, от доли титульной этнической группы в составе населения автономии. При высокой доле языковые преференции оказываются вполне «естественными» (Аландские острова в Финляндии). Но во многих случаях этнолингвистическая ситуация является более сложной и

сопровождается комплексом целенаправленных («искусственных») преференциальных языковых политик (от преподавания в школе до языковых квот на госслужбе).

Другое ключевое направление преференциальных политик – представительство этнических групп в органах публичной власти (power-sharing). Исследование показывает, что сбалансированность межнациональных отношений в этой сфере может достигаться различными способами. Установлено, что формальное закрепление доступа этнических групп к власти (квотирование и т.п.) используется достаточно редко. Значительно чаще доступ различных этнических сегментов к властным позициям обеспечивается через деятельность этнических или этнорегиональных политических партий. В тех случаях, когда формальное закрепление властных позиций за теми или иными этническими группами законодательно не предусмотрено, а этнические партии отсутствуют, действуют иные механизмы поддержания баланса. Например, практически во всех российских республиках этнический фактор воспринимается как значимый при распределении ключевых властных позиций, и сбалансированность во многих случаях достигается путем «неформальной институционализации», когда более или менее устойчивые практики возникают как следствие неких договоренностей (конвенций), которым политические акторы следуют в реальности. Вместе с тем, степень институционализации, а также способы и механизмы учета этничности при распределении ключевых властных позиций существенно различаются.

Опираясь на уже полученные результаты, можно уверенно говорить о том, что каждый – как успешный, так и неудачный – случай этнической автономии по-своему уникален в силу того, что на функционирование этнической автономии влияет необычайно сложная констелляция факторов. Теоретическая работа, проведенная в 2015 г., а также анализ уже собранного эмпирического материала позволяют зафиксировать наиболее важные компоненты в этой констелляции: этническая структура общества; значимость этничности для автономистского проекта наряду с другими идентификаторами (географическими, историческими); социально-географические и социально-экономические факторы (особенно ресурсные различия между автономией и другими – «стандартными» – регионами); внутривластный (характер режима, государственного устройства, специфика политического процесса в автономном регионе по сравнению с общенациональными характеристиками) и внешнеполитический (наличие «материнского государства» (kin state), участие мирового сообщества в делах этнической автономии) контексты. Весьма существенное значение имеет историческое наследие – сама по себе история возникновения и становления автономии, а также кристаллизовавшиеся в исторической памяти конфликты, обиды и иные комплексы в отношениях между государством, автономией, этническими группами, траектория постимперского развития, в контексте которого возникло большинство этнических автономий. Все это ведет к тому, что оптимальное содержание баланса – где именно находится точка равновесия в системе преференциальных установлений – в каждом случае будет разным и, более того, динамичным. Точно также для разных контекстов различными будут оптимальные механизмы взаимодействия. Поэтому для выявления общих взаимосвязей оптимальной исследовательской стратегией на следующем этапе работы по реализации проекта в 2016 г. будет серия качественных сравнительных исследований небольшого количества (small-N) случаев.

На основе полученных результатов в 2015 г. подготовлены к публикации 8 текстов статей, в том числе 3 – по результатам выступлений на конференциях. 6 из них по состоянию на конец 2015 г. будут опубликованы, 1 принята к публикации и будет опубликована в 2016 г., и 1 статья направлена для публикации в рецензируемый зарубежный академический журнал, индексируемый в базе данных «Scopus». Презентация проекта осуществлялась в процессе стажировок в ведущих исследовательских центрах, а также во время поездок, связанных с проведением полевых исследований. Первые результаты проекта представлены в четырех докладах на академических конференциях.