

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

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

Промежуточный отчет за 2016 год

Аннотация

Проект нацелен на выявление условий эффективности этнической региональной автономии (далее ЭРА) в достижении и поддержании баланса в межнациональных отношениях, в обеспечении целостности государства и прав этнических меньшинств. Результаты, полученные на первой стадии реализации проекта в 2015 г., позволили сделать вывод, 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 в 2016 г. исследовательская стратегия научного коллектива заключалась в уточнении теоретико-методологической основы исследования (*задача П8-1 проекта*), продолжении сбора и анализа данных и проведения на этой основе серии сравнительных исследований. Ключевая идея состояла в том, чтобы, комбинируя количественный large-N и качественный small-N сравнительный анализ, выявить относительно устойчивые взаимосвязи между а) контекстуальными факторами, в которых функционирует ЭРА; б) характеристиками преференциальных политик; в) результативностью институциональных механизмов взаимодействия. Это позволяет установить, какие подходы и методы регулирования межэтнических отношений являются оптимальными для специфических констелляций факторов (*задача П8-4 проекта*).

На основе анализа новых материалов в 2016 г. было, в первую очередь, уточнено операциональное понятие «этническая региональная автономия». Это такая административно-территориальная единица первого субнационального (регионального) уровня, которая в рамках приоритета национального государства обладает достаточно высокой степенью политического самоуправления, имеет особый статус (асимметричные преференции) по сравнению с другими АТЕ того же уровня, если такие преференции более или менее конвенционально связываются с определенной (так называемой «титულიной») этнической группой или несколькими группами. Конвенциональное восприятие, как правило, базируется на том, что ЭРА осмысливается как «родина» (homeland) титульной этнической группы, что и рассматривается как основание для наделения данной АТЕ автономией.

Основываясь на данном определении, был существенно уточнен список этнических региональных автономий, сформированный на первом этапе исследования. В настоящее время он включает 109 ЭРА в 31 стране мира. В течение 2016 г. была создана и в настоящее время готова для использования база данных – Ethnic Regional Autonomies Database (ERAD). Она содержит разнообразную информацию (около 150 переменных) по всем этническим региональным автономиям (ЭРА) с населением не менее 100 тыс. чел., которые существуют в настоящее время либо прекратили существование в XXI веке. В отличие от других баз данных по этнополитической тематике (UCDP / PRIO ACD, MAR, EPR и т.д.), в ERAD единицей наблюдения является именно этническая автономия (в формате «автономия – год», временной охват с 2001 по 2015 гг.), а не этническая группа / этнический конфликт. База данных в форматах .csv, .xls., .sav., а также коудбук выложены в открытый доступ на сайте проекта (http://identityworld.ru/index/atlas_era/0-4).

Одновременно с созданием количественной базы данных продолжалась работа по подготовке профилей - качественных описаний этнических региональных автономий. В течение 2016 г. подготовлены профили по 40 ЭРА. В соответствии с планом работы в 2016 г. были проведены полевые исследования в российских национальных республиках (Башкортостан, Татарстан, Мари Эл, Удмуртия) и зарубежных регионах - Воеводина, оба этнитета Боснии и Герцеговины (ФБиГ и Республика Сербская), три итальянских автономных региона (Сардиния, Сицилия, Валле д'Аоста), Каталония, Гагаузия, а также Черногория и остров Чеджу.

Целенаправленная работа по сбору эмпирического материала, включая создание базы данных ERAD, подготовку качественных описаний (профайлов), материалы, собранные в ходе полевых исследований, позволили осуществить серию запланированных сравнительных исследований. Тщательному анализу подвергалась языковая политика в ЭРА как одно из ключевых направлений в конфигурации преференциальных политик. Было сформулировано понятие «языковой территориальный режим» – система институциональных соглашений относительно использования языка в сообществе и определяемых ими образцов языкового поведения и взаимоотношения в сообществе. Разработано типологическое различие языковых режимов на сильные и слабые на основе таких критериев как глубина и универсальность использования языка на ключевых аренах взаимодействия (система образования и публичная администрация). В результате серии сравнительных исследований установлено, что в структуре констелляции факторов, обуславливающих формирование различных языковых территориальных режимов в ЭРА, наиболее значимыми являются структурные характеристики ЭРА (доля титульной этнической группы в населении), а также «сила» (объем полномочий и степень самостоятельности) ЭРА.

В результате серии количественных (на основе ERAD) и качественных сравнительных исследований моделей организации власти в ЭРА под углом зрения представительства этнических групп установлено, что поддержание баланса в межэтнических отношениях требует наличия в организации власти институтов, которые снижают неопределенность в отношениях между центральным правительством и ЭРА, а также обеспечивают коммуникации лицом к лицу и создание «достоверных обязательств» (credible commitment). Создавая необходимую степень доверия, они позволяют актерам поддерживать эффективный диалог, координировать и примирять несовпадающие предпочтения, решать спорные вопросы конвенциональным путем, в рамках институционализированных способов взаимодействия. Среди таких институтов особое значение имеют федеративное государственное устройство, а также наличие верхней палаты парламента с региональным представительством. Что касается участия представителей этнических групп в правительстве (power-sharing), эта модель организации власти позитивно влияет на эффективность ЭРА лишь в том случае, если основывается на институциональных соглашениях, тогда как ситуационные постэлекторальные коалиции этнорегиональных и национальных политических партий, напротив, повышают вероятность конфликта. В целом, можно сделать вывод о том, что различные механизмы представительства этнических групп и ЭРА в органах власти соотносятся между собой комплементарно, создавая кумулятивный эффект.

Важным механизмом политического представительства этнических групп являются политические партии. В результате серии сравнительных исследований выявлены два основных варианта учета этничности в партийно-электоральных процессах. Во-первых, в большинстве ЭРА это происходит через создание этнорегиональных партий. Их специфика состоит в том, что электоральная деятельность таких партий ограничена территорией ЭРА. Значимость («сила») этнорегиональных партий существенно варьируется в различных автономиях. Количественный сравнительный анализ на основе ERAD позволил сделать вывод, что хотя более сильные этнорегиональные партии обнаруживаются в конфликтных ЭРА, обратная зависимость отсутствует. Иначе говоря,

этнорегиональные партии сами по себе не являются конфликтогенным фактором, однако их создание не снижает вероятность возникновения этнополитических конфликтов. Во-вторых, примерно в одной трети ЭРА, в том числе в России, где этнорегиональные партии по разным причинам отсутствуют, представительство (формально закрепленное либо на неформальной основе) этнических групп может реализовываться через общенациональные политические партии. На основе сравнительного анализа списков кандидатов на выборах Государственную Думу 2016 г. установлено, что разнообразие подходов политических партий в этом отношении простирается от тщательного учета (на неформальной основе) этнического фактора и создания преференций для титульного этноса (Единая Россия) до полного и возможно сознательного игнорирования специфики этнических автономных регионов. Определены вероятные последствия данной практики для развития этнополитической ситуации в автономных регионах.

В результате сравнительных исследований разработана таксономия механизмов взаимодействия и координации в этнических региональных автономиях. «Первичные» механизмы используются для установления, фиксации и поддержания принципиальных установлений, норм и правил (в том числе признание конкретной этнической группы как таковой, само установление автономии, формулировка принципов преференциальной политики в целом и в отдельных областях). К «первичным» механизмам относятся: 1) коллегиальные «политические» механизмы взаимодействия (легислатуры и правительства), 2) судебный надзор и арбитраж, 3) вмешательство внешних/международных субъектов (от прямого управления через активность kin-states до влияния наднациональных судов). «Вторичные» механизмы используются для имплементации и конкретизации к текущим условиям уже установленных принципов, норм и правил. К ним относятся совместные комитеты и специальные органы по выработке, внедрению и реализации разнообразных политик, в том числе консультативно-совещательные органы (КСО) с участием представителей граждан/этнических групп. В реальной практике конкретные механизмы могут выполнять функциональные задачи разного уровня.

На основе полученных результатов в течение 2016 г. подготовлены к публикации 19 статей. 11 из них по состоянию на конец 2016 г. опубликованы, в том числе 3 – в журналах, индексируемых в базах «Сеть науки» (Web of Science) или «Скопус» (Scopus). 8 статей направлены для публикации, в том числе 5 - в журналы, индексируемые в базах «Сеть науки» (Web of Science) или «Скопус» (Scopus). Результаты исследований представлены в 15 докладах на 10 академических конференциях, в том числе 6 докладов - на конференциях за рубежом. Основная информация о проекте и опубликованных работах, а также база данных ERAD размещены на сайте проекта (http://identityworld.ru/index/atlas_era/0-4).