

- Weidmann N. Geography as motivation and opportunity: Group concentration and ethnic conflict // Journal of conflict resolution. – Thousand Oaks, CA: Sage publications, 2009. – Vol. 53, N 4. – P. 526–543.
- Weidmann N., Rød J., Cederman L.-E. Representing ethnic groups in space: A new dataset // Journal of peace research. – L., 2010. – Vol. 47, N 4. – P. 491–499.
- Weller M., Nobbs K. Asymmetric autonomy and the settlement of ethnic conflicts. – Philadelphia: Univ. of Pennsylvania press, 2010. – 318 p.
- Wimmer A. Ethnic boundary making: Institutions, power, networks. – N.Y.: Oxford univ. press, 2013. – 293 p.
- Wolff S. Approaches to conflict resolution in divided societies // Ethnopolitics Papers / Exeter center for ethno-political studies. – Exeter: Univ. of Exeter, 2010. – N 5. – 38 p.

**К.А. СУЛИМОВ\***

### **ДИНАМИКА СУБЪЕКТНОСТИ ЭТНИЧЕСКИХ РЕГИОНАЛЬНЫХ АВТОНОМИЙ И ПОДДЕРЖАНИЕ БАЛАНСА В МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЯХ<sup>1</sup>**

*Аннотация.* Статья посвящена проблеме поддержания баланса в межнациональных отношениях в контексте этнических региональных автономий. Предлагается и обосновывается подход, в соответствии с которым одним из факторов, определяющих «качество» баланса, является то, как реализуется субъектность административно-территориальной единицы с автономным статусом во взаимодействии с другими заинтересованными сторонами. Под политической субъектностью предлагается понимать активность автономии в конституировании, воспроизводстве и возможном изменении собственного статуса и связанных с ним объема и характера предпочтений. Соответственно, в статье обсуждается взаимосвязь между балансом, субъектностью и целостной системой взаимодействия, в центре которой находятся сами автономии как публично-правовые образования и политические сообщества. Ключевой вывод состоит в том, что условная «низкая» политическая субъектность автономии не является сама по себе препятствием к существованию баланса, но влияет на его характеристики, прежде всего в отношении ухудшения качества реализации статуса автономии и предпочтений. С другой стороны, условная «высокая» политическая субъектность является необходимым, но недостаточным условием повышения «качества» баланса.

---

\* Сулимов Константин Андреевич, кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета, e-mail: k.sulimov@yandex.ru

Sulimov Konstantin, Perm state university (Perm, Russia), e-mail: k.sulimov@yandex.ru

<sup>1</sup> Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 15-18-00034) в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет».

*Ключевые слова:* этническая региональная автономия (ЭРА); практика взаимодействия; этническая группа; субъектность; межэтнический баланс; механизм взаимодействия.

**K.A Sulimov**

### **The dynamics of ethnic regional autonomies' subjectness and the balance in interethnic relations**

*Abstract.* The article focuses on the problem of achieving and maintaining a balance in interethnic relations through the context of ethnic regional autonomy (ERA). In accordance with the author's approach, the nature of the agency of ERA is one of the factors that determines the «quality» of the balance. Political agency is the activity and possibility of ERA to reproduce and change its status, including the scope and content of preferences. Accordingly, the article discusses the relationship between balance, agency, and system of interaction of regional authorities [entity] and the political community. The relatively «low» level of political agency of ERA does not limit or impede to achieve and maintain the balance in interethnic relations. However the political agency affects the balance characteristics, especially in regards to the deterioration of the ERA status. It should be added, the relatively «high» level of the political agency is a necessary but not sufficient influence for the «quality» of the balance sheet.

*Keywords:* ethnic regional autonomy; ethnic group; agency; interaction; inter-ethnic balance; interaction mechanism.

Вероятность достижения баланса между противоречивыми интересами вовлеченных акторов, в лице, прежде всего, центральной власти государства, власти автономии (если она уже существует) и этнических групп определяется множеством условий и факторов, одним из которых является формат взаимодействия между ними [Practising self-government... 2013, p. 26–28]. Одним из возможных и распространенных способов институционального решения является предоставление этнической группе права территориального самоуправления в форме этнической региональной автономии<sup>1</sup>. Автономии являются относительно распространенной формой публично-правовых образований в современном мире

<sup>1</sup> Под этнической региональной автономией (далее ЭРА) я буду понимать такую административно-территориальную единицу (АТЕ) субнационального уровня, которая в рамках приоритета национального государства обладает некоторой степенью политического самоуправления и имеет особый статус (асимметричные преференции, например, языковая политика, представительство в органах власти, экономические преференции и тому подобное), если такие преференции более или менее конвенционально связываются с определенной этнической группой или несколькими группами [Панов, 2016]. См. также список существующих в мире ЭРА, базу данных и другие материалы [Обеспечение баланса... 2016].

[Autonomy arrangements... 2014; Benedikter, 2007]. Соответственно, основной объем современных исследовательских усилий в отношении этнических территориальных автономий (ЭРА) фокусирован на решении вопроса об эффективности, необходимости и достаточности ЭРА в качестве инструмента достижения и поддержания баланса в отношениях между заинтересованными сторонами, при этом результаты разных исследований дают различные, подчас противоположные, ответы на этот вопрос [Семенов, 2016].

Имеющиеся в этом поле исследования концентрируются преимущественно на взаимоотношениях между государством и этническими меньшинствами, с одной стороны, и между различными уровнями власти – с другой. В фокусе обычно находится или проблематика решения этнических конфликтов, или вопрос об эффективном участии представителей этнических меньшинств в публичной жизни. Даже в исследованиях, непосредственно посвященных ЭРА, она сама часто рассматривается лишь как инструмент и арена взаимодействий между конфликтующими сторонами или как еще один уровень государственной власти без особых отличительных свойств. Но исследовательский интерес представляют не только остроконфликтные случаи, но также ситуации нормального, повседневного и даже рутинного воспроизводства уже существующих публично-правовых образований с этнической спецификой. В этих случаях взаимодействие институционализируется, но его формат и характер по-прежнему имеют значение, в немалой степени из-за потенциальной изменчивости интересов сторон, что требует от системы взаимодействия гибкости и респонсивности.

В статье предлагается подход, позволяющий улучшить наше понимание того, как ЭРА обеспечивает или может обеспечивать баланс предпочтений, ожиданий и позиций акторов, имеющих к ней отношение. ЭРА является образованием, обладающим достаточно высокой степенью политического самоуправления. Характер ее собственных взаимодействий с другими заинтересованными сторонами имеет решающее значение для поддержания баланса. ЭРА одновременно вовлечена во взаимодействие как с внешними акторами (государство, в рамках которого существует, междуна-

родные сообщество и организации, возможно kin-state<sup>1</sup>), так и с разнообразными, не только этническими, группами, действующими внутри нее самой. В статье обсуждается концептуальный подход, в соответствии с которым ЭРА в лице ее властей, необходимо рассматривать как ключевого актора комплексной системы взаимодействий, ориентированной как вовне, так и вовнутрь автономии. Соответственно, будет рассмотрена взаимосвязь между балансом, субъектностью и целостной системой взаимодействия, в центре которой находятся сами автономии как публично-правовые образования и политические сообщества.

### К понятию баланса в межнациональных отношениях

В определении понятия (*понимания*) баланса в рассматриваемом предметном поле (межэтнические отношения и этнические региональные автономии) необходимо учесть два измерения – условно – внешнее («объективистское», в перспективе наблюдателя) и внутреннее («интерсубъективное», процессное, в перспективе участника процесса).

Внешнее измерение задается описательными характеристиками, такими как баланс «между реализацией прав этнических меньшинств и целостностью государства», «между гражданской и этнической идентичностью», «между универсальностью и партикулярностью». Подразумевается, что дихотомически противопоставленные явления (меньшинства и national state, разные идентичности и т.д.) сосуществуют в рамках одного политического пространства, под одной «политической крышей». Такое понимание имеет свою ценность, особенно когда акцентируется мирный характер этого сосуществования. Однако формы и конкретное содержание этого мирного сосуществования (включая его установление, воспроизводство, изменение) могут быть разными.

ЭРА необходимо рассматривать как один из возможных *способов* установления и поддержания баланса. Это требует перехода

---

<sup>1</sup> Kin-state (англ.) – «родственное государство». Понятие используется для обозначения тех государств, основное население которых разделяет этнические или культурные характеристики с меньшинством населения другой страны, в данном случае – с населением этнической автономии.

к внутреннему, процессному измерению баланса, т.е. в перспективе тех, кто «практикует» этот *способ* в своей политической деятельности. В данном случае баланс оказывается социально-политическим конструктом, создаваемым (воспроизводимым и нарушаемым) в ходе политического процесса совокупностью заинтересованных сторон – конкретных акторов.

Оба измерения баланса (внешнее и внутреннее) тесно связаны и взаимно обуславливают друг друга. Собственно смешение этих перспектив задает принципиальную сложность определения наличия баланса (или дисбаланса) из-за несовпадающих систем координат восприятия и истолкования характера конкретной ситуации. То есть в «объективистской» перспективе баланс обычно интерпретируется в дискретной альтернативе – он или есть, или его нет (дисбаланс). Для участников процесса картина выглядит иначе – они вообще могут не иметь среди собственных целевых ориентиров поддержание некоего баланса или их понимание баланса (как учет интересов других сторон) может сильно отличаться друг от друга и при этом изменяться во времени в контексте меняющихся условий и возможностей. А значит, в этой перспективе баланс всегда динамичен, контекстуален, неустойчив.

Важно также, что применительно к сфере межнациональных отношений ситуация баланса в самом общем виде конвенционально понимается как ситуация отсутствия конфликтов. Это понимание проблематично, потому что баланс может иметь и часто имеет конфликтный характер – когда формируется устойчивое равновесие между конфликтующими сторонами. Но ключевое значение в этой дилемме имеет вопрос о том, как понимать конфликт. Вооруженный конфликт любой интенсивности нарушает баланс, является ситуацией дисбаланса – и потому, что ситуация вооруженного конфликта контрастирует с конвенциональным пониманием *нормальной* ситуации, и потому, что он переводит (или может перевести) взаимоотношения сторон в ситуацию игры с нулевой суммой.

Но конфликты не обязательно бывают вооруженными. Здесь можно опереться на концептуальный подход, выработанный в рамках проекта Conflict Barometer Гейдельбергского института исследований международных конфликтов [Methodological approach]. В его рамках политический конфликт понимается как конфликтное взаимодействие, которое происходит за пределами установленных процедур регулирования конфликтов. Последние

определяются как такие механизмы, которые принимаются участниками конфликта. То есть принципиальным является обоюдное их принятие конфликтующими сторонами как действительных и легитимных. Односторонний отказ считать их таковыми и, соответственно, обращение к другим процедурам реализации собственного интереса создает ситуацию дисбаланса.

Иными словами, если вовлеченные стороны продолжают взаимодействовать в рамках установленных и конвенционально принимаемых механизмов, то можно утверждать наличие баланса, даже если стороны активно противостоят друг другу. При этом можно исходить из того, что продолжение взаимодействия даже при явной несовместимости целей может играть положительную роль, потому что является одним из условий возможной корректировки позиций и смягчения противостояния. Но даже если это не происходит, важно, чтобы не происходило и другое – переход к использованию иных, не конвенциональных механизмов, что привело бы к разбалансировке существующего порядка.

В этой логике можно определить эффективность участия разнообразных субъектов в поддержании баланса в межнациональных отношениях. Она заключается, во-первых, в продолжении участия во взаимодействии в рамках существующих процедур. А во-вторых, характер участия во взаимодействии должен быть таким, который минимизирует возможность разрыва взаимодействия со стороны контрагента. Разумеется, характер взаимодействия является только одним из факторов, определяющих, будет взаимодействие разорвано или нет, поэтому речь можно вести только о минимизации.

Таким образом, собственно баланс определяется как ситуация наличия и поддержания обоюдных связывающих обязательств, задающих предсказуемые и устойчивые рамки взаимодействия. Эти обоюдные или многосторонние связывающие обязательства могут возникать между разными акторами, вовлеченными во взаимодействие. Например, принятие национальной legislaturой закона, касающегося ЭРА, может, в рамках устоявшейся практики, требовать предоставить ей право высказаться и учесть ее позицию в каком-то объеме. Но также и принятие решения на уровне самой ЭРА может требовать учета интереса не титульной этнической группы. Нарушение этих связывающих обязательств (неучет мнения ЭРА по поводу национального закона или этнической группы

по решению ЭРА) может быть интерпретирован как разрыв связывающего обязательства, как одностороннее решение, т.е. создает ситуацию дисбаланса.

Но по поводу чего именно взаимодействуют заинтересованные стороны? Очевидно, что их интересы, ожидания, тактические и стратегические цели в теоретическом отношении могут быть, и в эмпирическом отношении являются весьма разнообразными. Решить эту концептуальную проблему можно через конкретизацию предмета баланса. То есть нужно определить такой предмет, который *как бы* вмещает в себя или с которым соотносятся все прочие и крайне разнообразные предметные позиции заинтересованных сторон, как то: защита прав меньшинств, обеспечение целостности государства, получение признания и разнообразных предпочтений, обеспечение доступа к власти или шире – к обсуждению, принятию и контролю властных решений, и т.п. Таким предметом является статус автономии, т.е. такая совокупность характеристик публично правового образования, которая и делает ее этнической региональной автономией.

Статус автономии непродуктивно понимать исключительно в легалистском ключе – только как зафиксированный в каком-нибудь одном основополагающем документе. Статус необходимо понимать более комплексно. В эмпирической реальности статус существует в виде конкретного набора предпочтений, прав и полномочий самоуправления и участия в принятии решений. Из этого следует, что статус может быть разным. И можно предположить, что баланс во взаимодействиях субъектов по поводу статуса может присутствовать при разном положении дел в отношении этого статуса. Можно выделить два значимых пересекающихся измерения: динамическое и статическое. Первое означает возможность изменения статуса автономии, что, как правило, имеет принципиальное значение для ЭРА (в пределе речь идет или об отмене статуса или о сессии). Статическое измерение включает наличные объем и качество реализации статуса. То есть статус может быть, прежде всего, больше или меньше (*объем* статуса), а также может быть по-разному реализован (*качество* реализации статуса).

Объем статуса – это объем имеющихся у ЭРА предпочтений (плюс символическая составляющая особого статуса). Под качеством реализации статуса я понимаю то, как и в какой мере этот статус фактически реализован. Предпочтения в современном мире

принято формулировать и устанавливать универсальным образом, несмотря на то что они распространяются на партикулярные группы или сферы: «[все] носители ... языка имеют право», «[все] должности должны замещаться...» и тому подобное. Но отсюда следуют вопросы о том, как, в каких объеме и глубине, в отношении кого именно эти установления были действительно реализованы.

Это различие представляется критически важным и на нем необходимо кратко остановиться в контексте двух примеров. Конституция РФ определяет в ст. 68, что «Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации». То есть конституционный акт установил преференции для одного типа субъектов (на остальных не распространяется) – «[все] республики вправе...», тем самым определяя их особый статус. Все ли республики воспользовались этим правом, сколько языков было установлено в качестве государственных каждой республикой и какие именно языки, как конкретно реализовано установление «употребляются наряду» – ответы на эти вопросы отсылают к тому, как, с какой глубиной и качеством, реализован статус.

В свою очередь Конституция Итальянской республики устанавливает в ст. 6, что «Республика охраняет языковые меньшинства с помощью соответствующих мер». Отсутствие спецификации меньшинств позволяет интерпретировать это положение в том ключе, что оно распространяется на все языковые меньшинства. Однако в Италии можно выделить сверхзащищенные меньшинства среди всех остальных. К ним относят немецкоязычное население Больцано (Южный Тироль), франкоговорящих в автономной провинции Валле-д'Аоста и словенцев во Фриули – Венеция-Джулия [Alber, Zwillling, 2014, p. 39]. То есть установленные конституцией преференции лучше – качественнее – реализованы в этих трех автономно-территориальных единицах (АТЕ). При этом в Италии есть много других языковых меньшинств и другие регионы с особым статусом. Собственно, даже в упомянутой Фриули – Венеция-Джулия титульный этнос, официально признанный в качестве языкового меньшинства – фриулы – не пользуется такой же защитой, как словенское меньшинство.

Проблема качества реализации статуса автономии представляется не менее важной, чем возможность его изменения. Работа над качеством важна, потому что является условием аккомодации требований групп внутри автономии, а значит, укрепления своих позиций во взаимодействии с внешними субъектами. Кроме того, высокая степень реализации статуса означает его действительную институционализацию, укоренение в автономном сообществе, превращает автономию из дела только элит, ее добившихся, в дело всего сообщества. И в этом смысле качество баланса определяется не столько объемом полномочий и преференций, выторгованных у государства, сколько качеством их реализации.

### К понятию субъектности этнической региональной автономии

На понятийном уровне понятие «субъектность» связана и пересекается с понятиями «автономность» / «автономия» и «суверенность» / «суверенитет». Речь во всех случаях идет о некотором состоянии или качестве субъекта / актора, связанных с обладанием и применением какой-то власти (часто на определенной территории), с самозаконодательством, независимостью и самоуправлением, с возможностью быть *causa sui* и т.п. В данном тексте нет необходимости решать концептуальную проблему разграничения данных понятий. Нужно лишь обозначить используемый подход с тем, чтобы избежать недоразумений. Тем более что категориальная связь данных понятий имеет прямое отношение к рассматриваемой теме. Прежде всего, к имеющим реальное политическое и отчасти научное значение дискуссиям о том, какова природа автономии как территориального публично-правового образования. Дана ли автономия суверенным государствам сверху или установлена *как бы* изнутри или на партнерских с государством основаниях, или на независимых основаниях – на чем, например, традиционно настаивают аландские представители [Nauclér, 2014]<sup>1</sup>. Обладают ли сами автономии суверенитетом в каких-то объеме и

<sup>1</sup> В логике этого автора, которая одно время была представителем Аландской автономии в финском парламенте, в случае Аландов нельзя говорить о децентрализации или делегировании власти, речь необходимо вести о разделении власти: «Финляндия имеет два парламента и, следовательно, две юрисдикции» [Nauclér, 2014, p. 389].

форме – популярная тема в отношении российских регионов в 1990-е годы и начале 2000-х. Соответственно, можно ли отнять автономию у автономии (как территориальной единицы) против ее воли и тому подобное. На все эти вопросы регулярно даются политические ответы, т.е. в рамках конкретного политического процесса, где соответствующие термины используются заинтересованными акторами в инструментальном ключе – они наделяются политической ценностью.

В рамках используемого здесь подхода достаточно установить, что автономия как территориальное образование обладает определенным уровнем самоуправления в составе конкретного государства. Автономии может быть больше или меньше, потому что может быть выше или ниже уровень самоуправления. Конкретная величина этого уровня определяется в рамках политического взаимодействия заинтересованных акторов. То есть автономия, даже будучи статусом, состоянием устанавливается во взаимодействии. Изменение уровня автономии (ее статуса) может происходить разными путями. Очень часто это сопровождается яркой публичной полемикой, открытым противостоянием, вплоть до вооруженной борьбы.

Но есть вариации. Например, пожалуй, две самых ярких российских ЭРА с точки зрения проявления субъектности – Татарстан и Чечня – к настоящему времени демонстрируют разные образцы. Для Татарстана всегда была важна, кроме прочих, формально-символическая сторона вопроса их отношений с федеральным центром. Поэтому центральное место в споре о статусе региона в разное время занимали вопросы федеративного договора, вкладышей в российские паспорта, сохранение значимых терминов в конституции республики. Интенсивность и острота этого спора варьировалась во времени. На сегодняшний момент власти Татарстана скорее просто надеются на продление уникального для российских регионов договора о разграничении полномочий, срок действия которого истекает летом 2017 г. [Федеральный закон... 2007]. То есть их цель состоит в сохранении статус-кво, которое, вероятно, воспринимается как неустойчивое. Но эту надежду они выражают открыто и публично, пусть и с сомнительными шансами на успех. Контрагент – федеральный центр – вероятно даже не будет вступать в публичную дискуссию по этому поводу, а реализует свою субъектность иначе, в формально-легальном поле.

Схожей стратегии – невступление в публичную полемику – федеральный центр придерживается и в отношении Чечни, президент которой своими действиями и публичными заявлениями активно маркирует сферы собственных исключительных полномочий. При этом речь не идет о пересмотре формального статуса: «Нынешняя Чечня не выдвигает условий и не требует переговоров, но лишь использует удобные поводы для представления своей позиции не столько российскому или чеченскому обществам, сколько федеральному центру, являющемуся для нее единственным значимым партнером» [Стародубцев, 2017]. Фактически происходит инкрементное – явочным порядком (одностороннее) – наращивание полномочий и преференций при молчаливом согласии контрагента, что приводит к постепенному, но значительному изменению статуса автономии.

В отношении обоих случаев пока, по крайней мере, не приходится говорить о разбалансировке отношений, о ситуации дисбаланса, когда одна из сторон взаимодействия принимает решение, идущее вразрез с представлением контрагента о возможных действиях в данной ситуации. Объединяет оба случая то, что субъектность автономий реализуется, в том числе публичным образом. Но даже если публичность отсутствует или ограничена, это само по себе еще не позволяет говорить об отсутствии субъектности. Базовым уровнем ее реализации является принятие тех или иных решений, которые не могут быть проигнорированы иной стороной и обуславливают принятие ею собственных решений. В этом смысле вполне субъектным (и рациональным) может быть поведение элит тех субъектов РФ, которые отказались в 2012 г. от открывшейся возможности вернуться к прямым выборам глав регионов. Хотя с формально-легальной точки зрения это был отказ от повышения собственного статуса.

Таким образом, субъектность – в данном подходе – относится к динамическому измерению существования ЭРА и властных отношений вокруг нее. То есть субъектность – это не «природное» состояние или качество, которое может быть измерено по шкале больше – меньше (в отличие от автономности). Она не может быть сведена к объему власти и полномочий (как часто трактуют суверенность, хотя и здесь есть альтернативный подход: как взаимозависимость – чем она выше, тем эффективней суверенитет, потому что лучше позволяет достигать поставленных целей в современном мире [Бек, 2007]).

Соответственно, субъектность ЭРА – это *участие* в принятии решений по поводу статуса автономии. Но кто является актором субъектности ЭРА, т.е. представляющим и реализующим ее, и кто являются контрагентами взаимодействия? Потенциально совокупность заинтересованных акторов может быть очень велика. Более того, система взаимодействий в контексте статуса автономии имеет весьма комплексный характер, включая разные уровни или территориальные арены политического действия (международный, национальный, региональный и субрегиональный) с множеством акторов на каждом из них. Например, на уровне самой автономии кроме ее властей, которые при этом не всегда представляют собой единого актора, существуют власти субрегиональных единиц – провинций, муниципалитетов, которые обладают собственными полномочиями и большей или меньшей автономностью. Более того, на территории ЭРА могут существовать отдельные этнические автономии разного рода – «матрешечные» этнические автономии. Но даже без их наличия на территории ЭРА в большинстве случаев представлена не только титульная этническая группа, но и другие, прежде всего доминирующая на уровне всей страны, а также иные миноритарные этнические группы. Соответственно, акторами, имеющими значение, могут быть политические и неполитические организации, представляющие эти группы. Это напрямую касается политических партий, но при этом сама партийно-политическая система автономии может серьезно отличаться от национальной. ЭРА иногда становятся зоной электорального господства «местных» этнорегиональных партий или они составляют серьезную конкуренцию общенациональным партиям.

Вся система взаимодействий имеет как вертикальное и горизонтальное, так и гетерархическое измерение. То есть акторы разных уровней и типов взаимодействуют не только с однопорядковыми акторами (партия с партией в законодательстве) и с однотипными акторами (исполнительная власть с исполнительной властью другого уровня), но с любыми другими типами акторов на любых уровнях. Kin-states взаимодействуют с НКО на территории автономии. Национальные власти могут напрямую взаимодействовать с муниципалитетами. Политические партии взаимодействуют с НКО и так далее. Но вместе с этим в этом комплексе взаимосвязанных гетерархических отношений можно выделить узловые точки, арены принятия (или хотя бы фиксации) решений, которые так

или иначе стягивают на себя взаимодействия. Ведь в конечном счете взаимодействующие акторы желают принятия тех или иных решений, касающихся статуса автономии. Речь идет о двух классах решений в рамках обозначенного выше различия на объем статуса и качество его реализации. В решениях первого класса обязательно принимают участие власти государства (другой вопрос – насколько они самостоятельны в этих решениях), в решениях второго класса – власти самой автономии. То есть когда ЭРА институционализируется и устойчиво функционирует, в общем случае основным актором, реализующим ее субъектность, становятся власти автономии. Для них принципиальное значение имеет взаимодействие с властями государства, т.е. взаимодействие по горизонтали, потому что именно в его рамках решается вопрос об объеме автономии. Но большое значение также имеет горизонтальное взаимодействие внутри ЭРА – между исполнительной властью, политическими партиями, этноорганизациями и другими субъектами, включая и власти субрегиональных АТЕ (провинций и муниципалитетов). Качество горизонтальных взаимодействий в немалой степени определяет качество имплементации статуса ЭРА и ее переговорную силу в отношениях с национальными властями. На рис. представлена общая концептуальная схема субъектности ЭРА в отношении баланса в межнациональных отношениях.

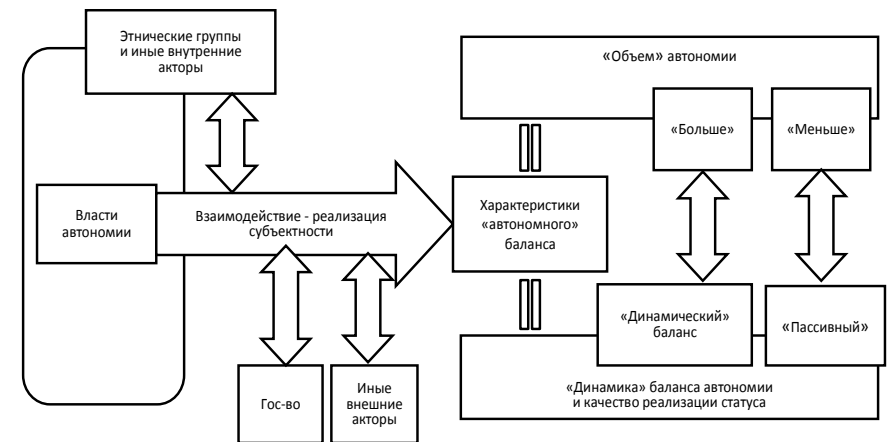


Рис.

### Общая концептуальная схема субъектности ЭРА

### Реализация субъектности во взаимодействии как вклад в качество баланса

Как уже было обозначено выше, эффективная реализация субъектности ЭРА означает такой характер взаимодействия, который минимизирует вероятность разрыва во взаимодействии со стороны контрагента [подробнее см.: Сулимов, 2017]. Но не меньшее значение имеет согласованность и комплементарность конфигурации механизмов, в которых протекают эффективные взаимодействия. Конфигурация эффективной системы должна включать механизмы взаимодействия разных типов, представленных на разных уровнях взаимодействия при значимой роли «неполитических» механизмов «тонкой настройки», т.е. направленных на имплементацию и конкретизацию к текущим условиям уже установленных принципов, норм и правил, иначе говоря – ориентированных на качество реализации статуса ЭРА, а не только на увеличение объема статуса [там же]. Как сформулировал Франческо Палермо, территориальным автономиям требуется не только *self-governance*, но и *good governance* [Palermo, 2009]. Наконец, для эффективных систем взаимодействия должна быть характерна особого рода комплексность – органы власти автономии стремятся выстроить и активно использовать механизмы взаимодействия как вовне автономии, т.е. прежде всего с властями государства, так и вовнутрь, т.е. с гражданами и их объединениями. Ориентация по обоим векторам является условием эффективности реализации субъектности во взаимодействии в целом.

Далее представлена краткая демонстрация предложенных выше концептуальных построений на примере итальянских ЭРА (регионы и провинции с особым статусом, отличающим их от «ординарных» регионов, перечислены ниже в таблице 1). Они представляют особый интерес в силу сочетания единого общенационального контекста Итальянской республики и высокой степени их разнообразия по многим характеристикам. При этом важно, что все шесть итальянских регионов и провинций с особым статусом обеспечивают на сегодняшний момент баланс между интересами, целостностью государства и интересами, правами населения, этнолингвистических групп (т.е., по меньшей мере, в краткосрочной перспективе не ожидается развития ситуации по «шотландскому», «каталонскому» или иным радикальным образцам). Но характери-

стики этих балансов сильно отличаются. На одном полюсе спектра находится автономная провинция Больцано (Южный Тироль) – широко признанная как за пределами автономии, так и внутри нее в качестве очень успешного примера согласования разнородных интересов и достижения на этой основе значительного экономического, социального и культурного прогресса (ее признанность в таком качестве находит отражение в исключительном объеме литературы по ее поводу, неисчерпывающую библиографию см.: [Poblador, 2015]). На другом полюсе находится автономная область Сицилия – регион, обладающий значительным потенциалом в разных сферах, в том числе в конституционно-политической. Сицилия получила автономный статус в 1946 г. еще до создания Итальянской Республики, и объем преференций, зафиксированный в статуте автономии, необходимо оценить как самый значительный среди всех итальянских автономий. Но реализовать данный потенциал не удастся, в том числе часть положений Статута за 70 лет так и остаются на бумаге.

Наглядная демонстрация линейки итальянских ЭРА в терминах объема статуса автономии и качества его реализации представлена в таблице. В ней сопоставлены значения Regional Authority Index (RAI) по объему полномочий их властей<sup>1</sup> и значения The European Quality of Government Index (EQI) по качеству публичного управления в этих регионах (оно, в рамках подхода, используемого в этой статье, может быть одним из индикаторов качества реализации статуса ЭРА)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> В рамках проекта Regional Authority Index измерены властные полномочия всех регионов в 81 стране мира вплоть до 2010 г. включительно. В таблице использованы три показателя: 1) tier\_selfrule (2010), в котором суммированы 5 измерений самостоятельности: институциональная прочность, сферы самостоятельности, фискальная автономия, автономия заимствований и самостоятельность в формировании региональных органов власти; 2) tier\_sharedrule (2010), в котором суммированы 5 измерений участия автономии в управлении на уровне страны: участие в законотворчестве, в решениях правительства, в решениях по вопросам налогов, заимствований, а также по принятию изменений в конституцию; 3) совокупный индекс RAI (2010).

<sup>2</sup> The European Quality of Government Index (EQI) является результатом проекта, в рамках которого были проведены два масштабных опроса на региональном уровне в рамках ЕС в 2010 г. (EQI2010) и повторно в 2013 г. (EQI 2013). Индекс построен на данных о восприятии и личном опыте коррупции в публичном секторе, а также степени, в которой граждане считают, что деятельность и



Таблица  
Соотношение объема и качества реализации  
статуса ЭРА (итальянские случаи)

Этнические региональные автономии Италии	Regional Authority Index		RAI (2010)	EQI2010	EQI 2013
	(tier_selfrule 2010)	(tier_sharedr ule 2010)			
Италия				-0,838	-0,930
Валле-д'Аоста	15	4	19	0,892	0,653
Фриули – Венеция-Джулия	15	4	19	0,368	0,373
Сардиния	15	4	19	-0,776	-1,307
Сицилия	15	4	19	-1,767	-1,588
Тренто	15	4	19	0,726	1,043
Больцано (Южный Тироль)	15	4	19	1,035	1,005

Источники: [Charron, Dijkstra, Lapuente, 2014, 2015; Measuring regional authority... 2016].

Различия в объеме полномочий между итальянскими автономиями при формальном равенстве выглядят впечатляющими. Более того, Больцано демонстрирует уровень намного выше среднего не только по Италии, но и в целом по Европе. То есть ключевой тезис заключается в том, что более высокий уровень качества публичного управления указывает на выраженную ориентацию властей автономии на работу над качеством реализации статуса автономии. Причины формирования и воспроизведения столь разных точек равновесия в отношениях между центром, автономией и населением в одном общенациональном контексте связаны с комплексом взаимосвязанных факторов, который здесь нет возможности обсуждать. Но в рамках темы настоящей статьи пример итальянских случаев позволяет видеть, что объем, характер и качество взаимодействий явно соотносятся со степенью эффективности и успешности региональной автономии.

Общая конфигурация установленных механизмов взаимодействия и координации политики в отношении всех автономий внутри одной страны примерно одинакова или даже идентична. В Италии все специальные регионы имеют возможность предста-

услуги публичного (государственного) сектора беспристрастны и имеют хорошее качество. Данные стандартизованы со средним значением нуля, и более высокие оценки предполагают более высокое QoG.

вительства в национальном парламенте (но значимость его не очень велика в силу низкого удельного веса), участия в заседаниях национального правительства по их касающимся вопросам (но, например, президент Сицилии даже был вынужден судиться по этому поводу), их автономность испытывает сильное влияние со стороны Конституционного суда Италии и меньшее со стороны международных судов, автономии участвуют в Конференции регионов и автономных провинций – ключевой площадке коллективного взаимодействия с государством, формируют паритетные двухсторонние комиссии с государством по вопросам имплементации положений региональных статуты и по финансово-бюджетным вопросам, имеют возможность создания специальных консультативных органов, ориентированных внутрь автономии. Однако интенсивность и эффективность использования этих механизмов сильно отличается у разных автономий, и прежде всего, в использовании консультативно-совещательных органов. Особую активность проявляет как раз автономная провинция Больцано. Например, именно паритетная комиссия с Римом по имплементации положений Статута в отношении этой автономии самая активная среди других [Palermo, 2008, p. 146].

С 2015 г. провинция Больцано развернула активную деятельность по созданию новой, третьей, редакции Статута (а в той же Сицилии, например, по-прежнему действует еще первый, 1946 г.), причем важно, что к этой деятельности через механизм КСО привлекли граждан и их объединения: созданы «Конвент 33» и «Форум 100», которые выступают площадками выработки и согласования положений нового статута [Autonomiekonvent]. То есть система взаимодействия выглядит комплексной, ориентированной не только на центр, но и на максимально широкий круг заинтересованных сил внутри автономии, причем обсуждаются как узкие отраслевые вопросы, так и принципиальные универсальные темы. В 2016 г. все это происходило на фоне обсуждения конституционной реформы в Италии, которая могла серьезно повлиять на отношения между центром и регионами, если бы была реализована (реформа не была поддержана на конституционном референдуме 4 декабря 2016 г.). Правда, регионы с особым статусом она напрямую не затрагивала, но могла задать новый контекст – и часть регионов готовилась воспользоваться изменениями в своих интересах (даже заключала горизонтальные соглашения на эту тему –

«Carta di Udine» от 7 октября 2016 г. – с участием четырех автономных субъектов, без Сицилии и без Валле-д'Аосты). В других регионах, с «пассивным балансом» (в наибольшей степени это можно сказать про Сицилию), дискуссии о необходимости и возможности изменения собственных статутах не имеют надежных институциональных рамок и потому не приводят к формированию единой политической воли автономии.

### Заключение

Статус ЭРА даже в институционализированных, давно и мирно существующих, устоявшихся автономиях может оспариваться, потому что оказывается проблематичным для одной или разных заинтересованных сторон. Это, однако, само по себе не означает отсутствия баланса. Если ЭРА продолжает оставаться автономией в составе государства, а взаимодействие протекает в рамках совместно принимаемых процедур, то можно говорить о *динамическом балансе*, т.е. о борьбе по поводу, прежде всего, объема статуса, т.е. объема преференций, прав и полномочий самоуправления и участия.

Обратная ситуация – когда статус ЭРА не ставится под сомнение и нет борьбы по поводу его объема – это ситуация пассивного баланса. Условная «низкая» политическая субъектность ЭРА не является сама по себе препятствием к существованию баланса, но влияет на его характеристики, прежде всего в отношении ухудшения качества реализации статуса автономии и преференций. Принципиальные политические решения о статусе и преференциях автономии приняты, но реализуются они не целенаправленным и управляемым образом, а разнообразными акторами индивидуальным образом и явочным порядком, или не реализуются вовсе.

С другой стороны, условная «высокая» политическая субъектность является необходимым, но недостаточным условием повышения «качества» баланса. Для систем взаимодействия таких автономий характерна особого рода комплексность: уполномоченные органы автономии стремятся выстроить и активно использовать механизмы взаимодействия как вовне автономии, т.е. прежде всего с центром, так и вовнутрь, т.е. с гражданами и их объединениями.

Ориентация по обоим векторам является условием эффективности взаимодействия в целом.

### Список литературы

- Бек У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия. – М.: Прогресс-Традиция: Издательский дом «Территория будущего», 2007. – 464 с.
- Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // Собрание законодательства Российской Федерации. – М., 2007. – № 31. – ст. 3996.
- Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: Региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств. – Пермь, 2016. – Режим доступа: [http://identityworld.ru/index/atlas\\_era/0-4](http://identityworld.ru/index/atlas_era/0-4) (Дата посещения: 13.06.2017.)
- Панов П.В. Мир этнических региональных автономий: Представление новой базы данных // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – Пермь, 2016. – № 4. – С. 69–97.
- Семенов А.В. Политические эффекты этнических территориальных автономий: Обзор исследований // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – Пермь, 2016. – № 1. – С. 127–152.
- Стародубцев А. Пересмотр федеративного контракта в России: Случай Чеченской Республики // Неприкосновенный запас. – М., 2017. – № 1. – С. 59–67. – Режим доступа: <http://nlobooks.ru/node/8282> (Дата посещения: 15.06.2017.)
- Сулимов К. Эффективность этнических территориальных автономий: К таксономии практик взаимодействия // Мировая экономика и международные отношения. – М., 2017. – Т. 61, № 6. – С. 84–92.
- Alber E., Zwilling C. Continuity and change in South Tyrol's ethnic governance // Autonomy arrangements around the world: A collection of well and lesser known cases / L. Salat, S. Constantin, A. Osipov (eds). – Cluj-Napoca: Editura Institutului pentru Studiarea Problemelor Minorităților Naționale, 2014. – P. 33–66.
- Autonomiekonvent – Convenzione sull'Autonomia – Convenziun d'Autonomia. – Bolzano, s.a. – Mode of access: <http://www.konvent.bz.it> (Дата посещения: 18.06.2017.)
- Autonomy arrangements around the world: A collection of well and lesser known cases / L. Salat, S. Constantin, A. Osipov (eds). – Cluj-Napoca: Editura Institutului pentru Studiarea Problemelor Minorităților Naționale, 2014. – P. 33–66.
- Benedikter T. The world's working regional autonomies: An introduction and comparative analysis. – New Delhi: Anthem press, 2007. – 480 p.
- Charron N., Dijkstra L., Lapuente V. Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions // Social indicators research. – Dordrecht, 2015. – N 2. – P. 315–346.

- Charron N., Dijkstra L., Lapuente V. Regional governance matters: Quality of government within European Union member states // *Regional studies*. – L., 2014. – Vol. 48, N 1. – P. 68–90.
- Measuring regional authority. – Oxford: Oxford univ. press, 2016. – Vol. 1: A Post-functional theory of governance / Hooghe L., Marks G., Schakel A.H., Chapman-Osterkat S., Niedzwiecki S., Shair-Rosenfield S. – 704 p.
- Methodological approach / The Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIK). – Heidelberg, s.a. – Mode of access: <https://www.hiik.de/en/methodik> (Дата посещения: 28.06.2017.)
- Naucler E. Autonomy as a way out of crisis? // *American foreign policy interests*. – N.Y.: Routledge, 2014. – Vol. 36, N 6. – P. 387–394. – DOI: 10.1080/10803920.2014.993255.
- Palermo F. Implementation and amendment of the autonomy statute // *Tolerance through Law: Self Governance and Group Rights in South Tyrol* / J. Woelk, F. Palermo, J. Marko (eds). – Leiden; Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2008. – P. 143–159.
- Palermo F. When the lund recommendations are ignored. Effective participation of national minorities through territorial autonomy // *International journal on minority and group rights*. – Leiden, 2009. – Vol. 16, N 4. – P. 653–663.
- Poblador M.-C. English-language literature on South Tyrol: a comprehensive bibliography // Eurac. – Bolzano, 2015. – Mode of access: [http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/South\\_Tyrol\\_bibliography.pdf](http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/South_Tyrol_bibliography.pdf) (Дата посещения: 28.06.2017.)
- Poggeschi G. The Use of regional and minority languages in the public administration and the undertakings of article 10 of the European charter for regional or minority languages // *Revista de Llengua i Dret*. – Barcelona: Escola d'Administracio Publica de Catalunya, 2012. – N 57. – P. 163–205.
- Practising self-government: A comparative study of autonomous regions / Y. Ghai, S. Woodman (eds). – Cambridge: Cambridge univ. press, 2013. – 501 p.
- Reports and recommendations. European charter for regional or minority languages / Council of Europe. – Strasbourg, s.a. – Mode of access: <http://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations> (Дата посещения: 13.06.2017.)
- Wolff S. Power-sharing and the vertical layering of authority: A review of current practices // *Settling self-determination disputes: Complex power sharing in theory and practice* / M. Weller, B. Metzger (eds). – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008. – P. 407–450.

**Н.Ю. СИЛАЕВ\***

## **УПРАВЛЯТЬ НЕУПРАВЛЯЕМЫМ: ЧТО ТАКОЕ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА?**

*Аннотация.* Статья посвящена анализу феномена «национальной политики» в России в 2010-х годах, как инструмента, при помощи которого бюрократия компенсирует провалы регулярного административного контроля в тех или иных социальных и географических пространствах. Благодаря этому инструменту советская система институционализированной этничности сохраняет свою актуальность спустя более чем два десятилетия после распада СССР. «Национальная политика» исследуется на примере Ставропольского края с использованием авторского полевого материала.

*Ключевые слова:* национальная политика; этничность; Россия; Ставропольский край.

**N. Yu. Silaev**

## **Governing the unmanageable: What is «the national policy»?**

*Abstract.* The article is focused on the phenomenon of «ethnic and cultural policy» («nacional'naja politika») in Russia in 2010 s. The «ethnic and cultural policy» is viewed as an instrument by which the state bureaucracy compensates the failures of regular administrative control in some social and geographical areas. Due to «ethnic and cultural policy» the legacy of Soviet institutionalized ethnicity is still actual for Russia. The phenomenon is studied on the case of Stavropolsky krai using author's field material.

*Keywords:* ethnic and cultural policy; ethnicity; Russia; Stavropolsky krai.

---

\* **Силаев Николай Юрьевич**, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра проблем Кавказа и региональной безопасности МГИМО МИД России, e-mail: [nikolai.silaev@gmail.com](mailto:nikolai.silaev@gmail.com)

**Silaev Nikolai**, Moscow State Institute of International Relations, MFA Russia (Moscow, Russia).