

СУЛИМОВ Константин Андреевич – кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета (614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15; k.sulimov@yandex.ru)

МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ЭТНИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ АВТОНОМИЯХ: ОБЗОР ПРАКТИК

Аннотация. В статье на примере существующих в современном мире этнических территориальных автономий рассматривается спектр механизмов взаимодействия между разными уровнями публичной власти и этническими группами, в т.ч. совместные комитеты и комиссии, судебный надзор и арбитраж, прямое вмешательство международного сообщества, кооптация, коллегиальные политические механизмы координации, а также варианты организации консультативных органов с участием этнических меньшинств.

Ключевые слова: механизмы взаимодействия, этническая территориальная автономия, публичные власти, этническая группа

Территориальные, в т.ч. этнические, автономии являются относительно распространенной формой публично-правовых образований в современном мире [Autonomy arrangements... 2014; Benedikter 2007]. Предоставление этнической группе права на территориальное самоуправление является одним из возможных способов предотвращения, регулирования и преодоления конфликтов в сфере национальных отношений. Соответственно, основной объем современных исследовательских усилий в отношении этнических территориальных автономий (ЭТА) сфокусирован на решении вопроса об эффективности, необходимости и достаточности ЭТА в качестве инструмента достижения баланса в отношениях между заинтересованными сторонами, при этом результаты разных исследований дают различные, подчас противоположные ответы на этот вопрос [Семенов 2016].

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 [Practicing Self-government... 2013: 26-28]. При этом важно учитывать, что это взаимодействие обычно имеет сложную динамику, особенно в условиях острого конфликта, когда, например, предоставление автономии не является единственно возможным решением [Cunningham 2014]. Но исследовательский интерес представляют не только такие пограничные, остроконфликтные случаи, но также ситуации нормального и даже рутинного воспроизводства уже существующих публично-правовых образований с этнической спецификой. В этих случаях взаимодействие институционализируется, но его формат по-прежнему имеет значение – в немалой степени из-за потенциальной изменчивости интересов сторон.

Применительно к современной России такая постановка проблемы вполне актуальна. Об этом говорит активизация деятельности государства в сфере регулирования национальных отношений в последние годы: разработка и утверждение Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹, принятие и реализация ФЦП «Укрепление единства рос-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». – Президент России. Официальный сайт. Доступ: <http://kremlin.ru/acts/bank/36512> (проверено 13.06.2016).

сийской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)», а также программ по гармонизации межнациональных отношений на уровне субъектов РФ и муниципалитетов. Особое значение имеет создание и функционирование консультативных органов – различного рода советов и комиссий с участием представителей этнических групп по гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Данные консультативные органы, очевидно, должны выступить ключевой институциональной формой обеспечения взаимодействия между органами публичной власти (федеральными, региональными и муниципальными) и этническими группами. В 2012 г. был создан первый федеральный орган подобного рода – Совет по межнациональным отношениям при Президенте РФ¹.

Подобный подход – институционализация взаимодействия по межнациональным вопросам в консультативных структурах при органах власти – активно используется в современном мире. Однако консультативные органы являются лишь одним из структурных элементов рассматриваемого взаимодействия. Они дополняются, а иногда заменяются иными формами и механизмами взаимодействия. В совокупности речь идет о поиске наиболее эффективных моделей взаимодействия, сложившихся в мировой практике.

Данная проблема представляется недостаточно исследованной, хотя работы, освещающие отдельные ее стороны, существуют. В частности, Стефан Вольф разработал типологию механизмов координации между различными уровнями публичной власти в комплексных политах [Wolff 2008: 436–438]. Марк Веллер предложил широкий обзор консультативных механизмов с участием меньшинств, в т.ч. не концентрированных территориально [Weller 2010]. Развивать предложенные подходы следует, рассматривая механизмы их координации в двух взаимосвязанных между собой измерениях: между региональной автономией и центральной властью (линия «центр – регион – титульная этническая группа») и внутри региональной автономии (линия «регион – этнические группы»).

Нижеследующий анализ сложившихся в рамках динамического баланса механизмов взаимодействия между акторами ЭТА (центральные власти, власти автономии и этнические группы) проводился на материале качественных описаний профилей ЭТА, разрабатываемых в рамках проекта по исследованию баланса в межнациональных отношениях в контексте этнических региональных автономий². Для качественных описаний в 2015 г. из общего списка этнических региональных автономий были отобраны 28 зарубежных случаев: 3 субъекта Бельгии как этнической федерации (Фландрия, Валлония и Брюссель), 2 субъекта Боснии и Герцеговины как этнической федерации (Федерация Боснии и Герцеговины и Республика Сербская), 3 автономии Великобритании (Шотландия, Уэльс, Северная Ирландия), 2 автономии Дании (Гренландия и Фареры), 4 автономии Испании (Каталония, Галисия, Страна Басков, Наварра), Трентино-Альто-Адижде (Италия), Аланды (Финляндия), Корсика (Франция), Воеводина (Сербия), Квебек (Канада), Аджария (Грузия), Гагаузия (Молдова), 3 автономных района в Китае (Тибет, Синьцзян, Внутренняя Монголия), 2 автономии Малайзии (Саравак и Сабах) и 2 автономии Индонезии (Ачех и Папуа)³.

¹ Советы при Президенте. – *Президент России. Официальный сайт*. Доступ: <http://kremlin.ru/structure/councils#institution-28> (проверено 13.06.2016).

² Интернет-страница проекта «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств». Доступ: http://www.polit.psu.ru/autonomies_project.htm (проверено 13.06.2016).

³ Рабочий архив по проекту «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств».

В данном массиве случаев обнаруживается следующий базовый набор механизмов взаимодействия в комплексных политико-территориальных системах, в которых существуют ЭТА. Во-первых, это совместные комитеты и разнообразные органы по внедрению и реализации законодательных норм и положений, касающихся автономии. Это чрезвычайно распространенный механизм, который обеспечивает нахождение общей интерпретации отдельных сторон имеющихся соглашений и актов и координацию отдельных политик в разных сферах на региональном и национальном (страновом) уровне. Среди рассмотренных случаев такие органы обнаруживаются во всех итальянских регионах с особым статусом (Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто-Адидже, включая автономную провинцию Южный Тироль, Валле-д'Аоста и Фриули-Венеция-Джулия), в британских административно-политических образованиях (Северная Ирландия и Шотландия), испанских автономных сообществах (Каталония, Страна Басков, Галисия, Навара), а также в Гагаузии, Корсике и др. Этот механизм имеет множество институциональных вариаций.

Второй механизм – судебный надзор и арбитраж, когда суд выступает в качестве независимой третьей силы, обеспечивающей фактическую координацию результатов деятельности других сторон через единство и целостность реализуемой политики. Данный механизм работает в большинстве рассмотренных случаев. Особенно важную роль он играет в развитии автономии итальянских регионов с особым статусом, в конфликте между Испанией и Каталонией, в британских образованиях, в Сербии, Боснии и Герцеговине.

Третий механизм – кооптация. Речь идет о ситуации, в которой региональные официальные должностные лица одновременно являются членами органов власти национального (странового) уровня. Единственный очевидный случай – это башкан Гагаузии. Он является высшим должностным лицом в Гагаузии, избирается всеобщим и прямым голосованием населения и при этом утверждается в должности члена правительства Молдавии декретом президента страны.

Четвертый механизм – прямое вмешательство или посредничество международного сообщества и/или отдельных внешних акторов. В жесткой форме речь идет о конкретном вмешательстве агентов третьих сил или международного сообщества в деятельность конфликтующих сторон, в политический процесс взаимодействия между ними, о принуждении их к мирному разрешению конфликта либо побуждению к принятию международных стандартов в области межнациональных отношений. Наиболее известный случай из рассмотренных – это Босния и Герцеговина, где осуществляется деятельность верховного представителя по Боснии и Герцеговине и его аппарата. Более распространенным вариантом является участие во взаимодействии между центральными и региональными органами публичной власти и этническими группами так называемых родственных государств (*kin-states*), а также диаспор.

В качестве пятого механизма необходимо выделить коллегиальные политические механизмы взаимодействия и координации, когда ареной взаимодействия между различными силами (в т.ч. автономиями и этническими группами) являются основные политические институты государства и/или автономии – законодательные и исполнительные органы. Эти механизмы особенно важны, потому что эти органы принимают принципиальные решения, определяющие возможность достижения баланса. Важно обеспечивать представительство этнических групп, как, например, в штатах Саравак и Сабах в Малайзии или в Республике Сербской, в структуре Народной скупщины которой существует Совет народов, формируемый по этническим квотам: 8 хорватов, 8 бошняков, 8 сербов и 4 представителя иных народностей. В ряде парламентов автономий, таких как, например, Южный Тироль, Северная Ирландия, предусмотрено «этническое голосование» по важным или

спорным вопросам. В Тибете, по крайней мере в отношении легальной формы, основной площадкой взаимодействия также выступает местная легислатура — здесь предусмотрено право на пропорциональное представительство этносов.

Совместные комитеты и органы по внедрению и реализации законодательных норм и положений, касающихся автономии, как уже указывалось, имеют множество институциональных вариаций в зависимости набора характеристик.

Значимое различие проявляется во временном статусе органа, т.е. функционирует он регулярно или для решения конкретной задачи. Например, в 2000 г. в отношении Корсики была создана «смешанная группа», включающая корсиканских политиков и правительственных чиновников Франции, по подготовке предложений о будущем острова, расширяющих ее полномочия. Она прекратила свое существование после подготовки нового закона (он провалился на референдуме в 2003 г.). С другой стороны, во всех пяти итальянских регионах с особым статусом в свое время были созданы так называемые объединенные комиссии с целью согласования интересов и позиций автономии и государства при имплементации положений статуту автономий. Они создавались на краткий переходный период, но продолжают действовать по сей день, потому что форма оказалась жизнеспособной.

Важной характеристикой является тематическая ориентация органа — универсальная или специализированная. Здесь широко представлены и первые, и вторые. Например, двусторонняя комиссия представителей каталонского женеалитата (правительства), с одной стороны, и представителей испанского центрального правительства — с другой, уполномочена рассматривать очень широкий круг вопросов, тогда как Страна Басков и Испания имеют 3 двусторонние комиссии, занимающиеся преимущественно налоговыми отношениями. Специализированные консультативные органы могут образовываться в различных предметных областях: например, при Ассамблее Корсики действуют 2 консультативных совета — экономический и социальный совет и совет по культуре, образованию и образу жизни.

Органы взаимодействия четко различаются на те, что имеют двусторонний (центр — автономия) и многосторонний характер. В Италии, наряду с двусторонними органами (названными выше объединенные комиссии), взаимодействие между центром и регионами обеспечивается в многостороннем формате — в рамках постоянно действующих конференций, таких как конференция «Государство — регионы» и конференция, объединяющая представителей всех уровней публичной власти страны. В Великобритании в рамках меморандума о взаимопонимании (между Соединенным Королевством и Шотландией, Уэльсом и Северной Ирландией) был создан объединенный комитет министров — консультативный, а не исполнительный орган для координирования отношений центральной и региональных администраций в целом. Координационные органы, затрагивающие вопросы ЭРА, могут иметь международный характер, отражая международное измерение ситуации, как в случае Северной Ирландии: это ряд комиссий при Британско-ирландском совете (в нем также участвуют Уэльс, Шотландия), Совете министров Север/Юг (Ирландии) и Британско-ирландской межправительственной конференции.

Также необходимо указать на наличие во многих случаях специальных норм по обеспечению представительства, так же как в некоторых легислатурах. Наконец, имеет значение степень значимости решений органа. В отдельных случаях она может быть очень высокой и даже закреплённой формально: так, решения совместной комиссии представителей правительства Галисии и правительства Испании или двусторонней комиссии каталонского правительства и испанского центрального правительства имеют юридически обязывающий характер.

Часть обозначенных выше механизмов взаимодействия касаются не только взаимодействия между публичными властями разных уровней (автономии и государства), но и взаимодействия между ними и этническими группами (их представителями), т.е. они являются комплексными. В то же время взаимодействие с этническими группами имеет свою логику. Опираясь на обзор Марка Веллера [Weller 2010], можно обозначить линейку консультативных органов как арены взаимодействия между государством, этническими автономиями и этническими меньшинствами, поддающихся классификации с точки зрения вовлеченности в процесс принятия решений и разновидности консультационной деятельности. Первый вариант – «совместное принятие решений» – характеризуется следующими признаками: 1) обязательное участие консультативных органов в обсуждении конкретных решений; 2) право законодательной инициативы; 3) блокировка принятия решений – право вето; 4) участие в программировании и планировании, распределении средств. Консультативные органы этого типа могут работать при национальных или региональных парламентах и/или правительствах либо существовать самостоятельно. Второй вариант – собственно «консультирование» – могут представлять самоорганизованные меньшинствами органы, претендующие на осуществление консультационной функции или созданные и функционирующие при государственном органе или должностном лице, ответственном за политику в отношении меньшинств. Один из вариантов этого типа – государственный координационный орган, преимущественно состоящий из должностных лиц, в который приглашаются представители меньшинств. Третий – это «координация». Этот тип включает как экспертные советы, так и *ad hoc* взаимодействие с лидерами меньшинств по конкретным вопросам, в т.ч. при урегулировании конфликтов. Четвертый вариант – это «самоуправление». К нему относятся самоорганизованные меньшинствами органы, созданные для решения «внутренних» этнокультурных вопросов (экстерриториальные национально-культурные автономии), но выполняющие, тем менее, консультативные функции.

В современной России в последние годы набирают популярность собственно консультативные органы, создаваемые в рамках реализации государственной национальной политики, но также представлены и другие варианты, может быть, за исключением первого. В мировой практике собственно консультативные органы также встречаются во множестве. При этом они могут иметь дополнительные значимые характеристики, например нормы представительства меньшинств. Так, паритетный институциональный комитет по проблемам словенского меньшинства при итальянском министре по региональным делам состоит из 20 членов, 10 из которых, согласно норме закона, должны быть представителями словенского языкового меньшинства. Встречаются и особенные образования, не соответствующие по своим характеристикам никакому особенному типу. Например, советы этнических меньшинств в Сербии (их насчитывается 20) – органы не территориального самоуправления меньшинств, которые правомочны действовать в области культуры, образования, информирования и официального использования языков и алфавитов этнических меньшинств и которые при этом избираются путем прямых выборов членами меньшинств.

Наряду с организационными форматами, необходимое качество взаимодействия между органами публичной власти и этническими группами обеспечивается его внутренними характеристиками, такими как устойчивость практик взаимодействия – включенность заинтересованных сторон во взаимодействие, результативность, т.е. влияние выдвигаемых участниками в ходе обсуждения предложений на итоговые решения, а также полнота, комплексность дизайна

системы взаимодействия — когда она охватывает все уровни, все значимые меньшинства, все необходимые предметные поля.

Институциональные формы реализации данных характеристик могут сильно отличаться в разных случаях. Например, устойчивость взаимодействия может обеспечиваться через представительные органы власти, постоянные консультативные советы при органах власти, независимые или относительно независимые от органов власти площадки взаимодействия (например, общественные палаты) или сочетание этих и каких-то других форм. Включенность может обеспечиваться как через представительство заинтересованных сторон в соответствующих органах, так и через открытую к участию публичную среду взаимодействия. То или иное сочетание данных параметров взаимодействия дает разные модели взаимодействия. Что касается конкретных конфигураций консультативных органов, то они определяются целым комплексом факторов: этнической структурой населения, формами представительства этнических групп, сложившейся практикой государственного управления, а также значимостью иных форм взаимодействия в конкретной стране и автономии.

Исследование выполнено при поддержке гранта Российского научного фонда (проект №15-18-00034).

Список литературы

Семенов А.В. 2016. Политические эффекты этнических территориальных автономий: обзор исследований. — *Вестник Пермского государственного университета*. Сер. Политология. № 1.

Autonomy Arrangements around the World: a Collection of Well and Lesser-known Cases (ed. by L. Salat, S. Constantin, A. Osipov, I.G. Székely). 2014. Cluj-Napoca: RIRNM. 502 p.

Benedikter T. 2007. *The World's Working Regional Autonomies: an Introduction and Comparative Analysis*. London; New Delhi: Anthem Press.

Cunningham K. 2014. *Inside the Politics of Self-determination*. Oxford University Press. 304 p.

Practicing Self-government: a Comparative Study of Autonomous Regions (ed. by Y. Ghai, S. Woodman). 2013. Cambridge University Press. 501 p.

Weller M. 2010. Minority Consultative Mechanisms: Towards Best Practice. — *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice* (ed. by M. Weller). Oxford; New York: Oxford University Press. P. 477-502.

Wolff S. 2008. Power-sharing and the Vertical Layering of Authority: A Review of Current Practices. — *Settling Self-determination Disputes: Complex Power Sharing in Theory and Practice* (ed. by M. Weller, B. Metzger). Martinus Nijhoff Publishers. P. 407-450. Доступ: <http://www.stefanwolff.com/files/powersharing.pdf> (проверено 13.06.2016).

SULIMOV Konstantin Andreevich, *Cand.Sci.(Pol.Sci.)*, Associate Professor of the Chair of Political Science, Perm State National Research University (15 Bukireva St, Perm, Russia, 614990; k.sulimov@yandex.ru)

INTERACTION MECHANISMS IN ETHNIC TERRITORIAL AUTONOMIES: REVIEW OF PRACTISES

Abstract. *The article addresses the value of the format of interactions between public authorities and ethnic groups for the effectiveness of regional autonomy in achieving and maintaining balance in interethnic relations. Inadequate and weak mechanisms of interactions between public authorities and ethnic groups do not allow coordinating and balancing diverse views and interests of actors involved in so complex field as ethnic regional autonomy. It is of particularly importance in conditions of Russia's National Policy Strategy through to 2025 implementation. The issues of institutionalization of interactions between public authorities and ethnic groups in general and advisory bodies' activity in particular are in the focus of the Strategy. The institutionalization of interactions between public authorities and ethnic groups through the formation of special advisory bodies is widely used in the world, which makes the study of the world regional autonomies' experience in the field quite necessary. Meanwhile, the advisory bodies are just one of the building blocks of the interactions between public authorities and ethnic groups.*

The study reviews the spectrum of the mechanisms of interactions between public authorities and ethnic groups in a broad world-wide comparative perspective, including joint committees and commissions, judicial review and arbitration, direct intervention by the international actors, co-optation, collegial political coordination mechanisms, and options for the organization of advisory bodies with the participation of ethnic minorities. The key characteristics of interaction between public authorities and ethnic groups are: 1) sustainability of practices of interaction; 2) inclusiveness, which means a set of actors, included in the process of policy formulation; 3) effectiveness of participating in policy formulation. Institutional forms of these characteristics can vary greatly from case to case.

Keywords: *interaction mechanisms, ethnic territorial autonomy, public authorities, ethnic group*