

ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И НАЦИЯ В МЕНЯЮЩЕМСЯ МИРЕ

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЭТНИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ АВТОНОМИЙ: К ТАКСОНОМИИ ПРАКТИК ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ*

© 2017 г. К. Сулимов

В статье предлагается подход к выделению эффективных и неэффективных практик и типов взаимодействия, направленного на поддержание межэтнического баланса в рамках этнических территориальных автономий (ЭТА). В качестве оснований для таксономии практик используются субъектность властей автономии, возможность деполитизации этничности и комплексность системы взаимодействия. Аргументируется, что эффективное поддержание баланса межэтнических отношений требует интенсивного взаимодействия ЭТА с внешними акторами, прежде всего государством, равно как и с внутренними.

Ключевые слова: этническая территориальная автономия (ЭТА), практика взаимодействия, публичная власть, этническая группа, межэтнический баланс, механизм взаимодействия.

Статья поступила в редакцию 16.01.2017.

DOI:10.20542/0131-2227-2017-61-6-84-92

Проблема обеспечения баланса различных позиций и предпочтений в межэтнических отношениях в современных условиях представляется достаточно важной и заслуживает особого внимания со стороны экспертов. Характер взаимодействий между вовлеченными акторами часто рассматривается как один из ключевых факторов, оказывающих влияние на выбор того или иного варианта урегулирования межэтнического конфликта. К числу довольно распространенных способов институционального решения конфликтной ситуации можно отнести предоставление этнической группе права территориального самоуправления в форме этнической территориальной (региональной) автономии (ЭТА). Исследования в этой области преимущественно концентрируются на взаимоотношениях между государством и этническими меньшинствами, с одной стороны, и между различными уровнями власти – с другой. Поэтому в фокусе обычно находятся вопросы решения этнических конфликтов и эффективного участия представителей этнических меньшинств в общественно-политической жизни государства. Даже в научных трудах, непосредственно посвященных этническим региональным автономиям, последние часто рассматриваются лишь в двух плоскостях: 1) как арена взаимодействий

между конфликтующими сторонами, 2) как еще один уровень государственной власти без особых отличительных свойств.

В данной статье предлагается иной концептуальный подход, позволяющий раздвинуть рамки понимания того, каким образом этническая территориальная автономия обеспечивает или может обеспечить баланс предпочтений, ожиданий и позиций акторов, имеющих к ней отношение. ЭТА является образованием, обладающим достаточно высокой степенью политического самоуправления. Характер ее собственных взаимодействий с другими заинтересованными сторонами имеет решающее значение для поддержания баланса. Этническая территориальная автономия одновременно вовлечена во взаимодействие и с внешними акторами (государство, в рамках которого она существует, мировое сообщество и международные организации, возможно, *kin-state*¹), и с разнообразными группами (не только этническими), функционирующими внутри нее. Очевидно, что ЭТА в лице ее властей является ведущим актором комплексной системы взаимодействий, ориентированной как вовне, так и вовнутрь автономии.

Основная исследовательская задача статьи состоит в том, чтобы представить таксономию² практик взаимодействия между заинтересованными

СУЛИМОВ Константин Андреевич, кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук, Пермский государственный национальный исследовательский университет, РФ, 614990 Пермь, ул. Букирева, 15 (k.sulimov@yandex.ru).

* 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».

¹ *Kin-state* – родственное государство (перевод с английского языка). Понятие используется для обозначения того государства, большинство населения которого относятся к одной этнической или культурной общности с меньшинством населения другой страны.

² Таксономия (от греч. *taxis* – расположение, строй и *nomos* – закон) – раздел систематики, теория и практика классификации.

сторонами, касающихся этнической территориальной автономии, и использовать этот подход в качестве инструмента для сравнительного анализа межэтнического баланса—дисбаланса. В первой части рассматривается проблематика этнических автономий в контексте уже имеющихся публикаций и определяется теоретический ракурс. Далее приводится таксономический анализ (“таксономическое развертывание”)³ практик взаимодействия и их классификация: выделяются эффективные и неэффективные с точки зрения поддержания межэтнического баланса.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАМКИ

Территориальные автономии, в том числе имеющие этнический характер, являются распространенной формой публично-правовых образований в современном мире [2; 3]. Под этнической территориальной автономией (или этнической региональной автономией в случае административно-территориальных единиц субнационального уровня — ЭРА) понимают такую административно-территориальную единицу (АТЕ), которая обладает достаточно высокой степенью политического самоуправления, имеет особый статус по сравнению с другими АТЕ того же уровня. При этом государство сохраняет за собой приоритетные функции. Особый статус ЭТА подразумевает наличие асимметричных преференций, например собственную политику в области языка, представительство в органах власти, экономические предпочтения и пр., если такие преференции более или менее конвенционально связываются с определенной этнической группой или несколькими группами [4]⁴.

Предоставление этнической группе права на территориальное самоуправление рассматривается как один из возможных способов предотвращения, регулирования и преодоления конфликтов в сфере межэтнических отношений. Поэтому в настоящее время исследовательские усилия в отношении ЭТА в основном сфокусированы на решении вопроса создания таких структур, их достаточности и эффективности для достижения целей мирного сосуществования заинтересованных сторон. Однако научные результаты, полученные в данной сфере, дают различные, подчас противоположные, ответы на этот вопрос [6].

³ «Таксономическое развертывание “распаковывает” концепты и играет незаменимую роль в процессе мышления, разлагая ментальные соединения на упорядоченные и удобные в обращении наборы составных единиц» [1].

⁴ Список существующих в мире ЭРА (более 100), базу данных и другие материалы см. [5]. Эти материалы, в том числе, являются основой последующего анализа.

Вероятность достижения баланса между противоречивыми интересами вовлеченных акторов: центральной власти государства и руководства автономии (когда она уже существует), с одной стороны, и этнических групп — с другой, определяется множеством факторов, одним из которых является формат взаимодействия между ними [7, pp. 26–30]. Обычно указывается, что это взаимодействие имеет сложную динамику, особенно в условиях обострения конфликта, когда решается вопрос о выборе пути его урегулирования, в том числе, когда предоставление автономии — единственно возможный вариант [8].

Важно, что получение статуса политико-территориального самоуправления вместе с набором особых преференций в первую очередь рассматривается как процесс, в котором ключевыми действующими акторами (носителями субъектности) выступают этнические группы, центральное правительство и в ряде случаев иные, прежде всего внешние, силы — *kin-state*, мировое сообщество и т.д. В заданной парадигме сама ЭТА понимается как набор институциональных установлений, которые являются средством решения проблем, затрагивающих других акторов.

Это оправдано в случае, когда речь идет о процессе становления ЭТА. Но интерес представляют не только пограничные, остроконфликтные ситуации, но также состояние нормального, повседневного и даже рутинного воспроизводства уже существующих публично-правовых образований с этнической спецификой. В таких обстоятельствах взаимодействие институционализируется, при этом значение его формата и характера по-прежнему сохраняется. В немалой степени данный фактор обусловлен потенциальной возможностью изменения интересов сторон, что требует от системы взаимодействия гибкости и респонсивности. Необходимо подчеркнуть, что в процессе институционализации ЭТА становится самостоятельной политико-административной единицей и политическим сообществом со своим набором функций, интересов, практик существования и воспроизводства, то есть начинает играть собственную роль в балансировании интересов и позиций. Автономное сообщество во всех случаях (почти) включает в себя представителей разных этнических групп и, соответственно, на повестке дня появляется вопрос об уравнивании этнического, территориального и гражданского измерений.

Однако научные предпочтения в рассматриваемом поле расходятся. Анализируются либо взаимоотношения между государством в целом и этническими меньшинствами в плане защиты прав

этнической группы и обеспечения эффективного участия их представителей в публичной жизни, либо взаимоотношения между различными властями по горизонтали и вертикали, часто в формате *power-sharing* – совместного осуществления власти разными субъектами [9].

По проблематике *первого* из указанных направлений существует значительный корпус материалов и документов, в том числе касающихся вопроса практик и механизмов взаимодействия. Прежде всего, это *Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни* (1999 г.) [10] и *Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств* (1994 г.) вместе с комментариями и рекомендациями по развитию консультативных механизмов [11; 12; 13]. Целый ряд экспертных работ посвящен процессу реализации политических рекомендаций: отмечаются слабые места и недостатки (вплоть до полного игнорирования предложений) [14]. В отдельных публикациях дается оценка системы функционирования самих консультативных механизмов и их многообразной деятельности [15; 16; 17; 18]. Но в основном [14] можно отметить, что анализ специфики роли консультативных совещательных органов (КСО) в процессе поддержания межэтнического баланса в рамках ЭТА не нашел должного отражения в литературе.

Что касается России, то здесь государство пытается активно использовать КСО в разных сферах [19], в том числе в сфере национальной политики [20; 21]. Общая логика развития КСО в межнациональной сфере, заданная при создании Президентского совета (2012 г.) и в основном дублируемая на региональном и муниципальном уровнях, состоит в том, чтобы местные органы власти могли обеспечивать взаимодействие с общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики [22].

В рамках *второго* направления исследований, а именно взаимодействия между властями автономии и государства, на территории которого она создана, политолог, профессор Бирмингемского университета С. Вулф, прибегнув к сравнительному анализу большого количества ситуаций, предложил собственную типологию механизмов координации. Она включает четыре типа [23; pp. 436-438]. В данной статье используется небольшая модификация типологии С. Вулфа, включающая пятый тип [24]. Речь идет о следующих механизмах:

1) коллегиальные “политические” механизмы взаимодействия (легислатуры и правительства – на всех уровнях: государства, самой автономии, ее субъекта);

2) судебный надзор и арбитраж (в некоторых странах институт центрального/федерального вмешательства исполнительной власти);

3) вмешательство внешних/международных субъектов (от прямого управления через активность *kin-states* до влияния наднациональных судов; последние можно отнести и ко второму типу);

4) кооптация – участие региональных должностных лиц одновременно и в деятельности органов власти более высокого уровня;

5) совместные комитеты и специальные органы по выработке и реализации политики в различных областях.

Типы специфицированы по набору акторов, властному статусу, а также площадкам или аренам взаимодействия. К последнему типу относятся и КСО с участием представителей этнических групп, прежде всего потому, что главная функция механизмов пятого типа – консультационная. Конкретные комбинации механизмов этих пяти типов и их функциональная взаимосвязь могут варьироваться в широком диапазоне.

В таком виде вся совокупность указанных механизмов покрывает оба пространства, в которых разворачивается деятельность, касающаяся ЭТА, – условно “внутренняя” и “внешняя”. Данная типология может быть применена для исследования роли ЭТА в поддержании межэтнического баланса. Но предварительно систему надо специфицировать таким образом, чтобы само автономное образование как политико-управленческий субъект заняло центральное место среди механизмов взаимодействия.

Подход, изложенный в статье, основывается на признании необходимости преодолеть имеющийся разрыв в изучении функций ЭТА: как одного из уровней власти (отдельно или совместно с этническими группами) или в контексте ее взаимодействия с государством. Новая концептуальная модель позволяет связать эти два измерения и тем самым приблизиться к пониманию степени эффективности самой ЭТА в поддержании межэтнического баланса.

ПОНЯТИЯ БАЛАНСА, ЭФФЕКТИВНОСТИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Для того чтобы выделить эффективные и неэффективные практики взаимодействия в целях поддержания межэтнического баланса в ЭТА, необходимо в первую очередь уточнить используемые здесь понятия *баланса* и *эффективности*.

Баланс – универсальный термин и используется в разных значениях. Применительно к сфере

межнациональных отношений баланс в самом общем виде можно понимать как состояние отсутствия конфликта. Такое понимание неоднозначно, прежде всего потому, что баланс может иметь конфликтный характер – в ситуации, когда ни одна из участвующих сторон не может улучшить собственное положение. Ключевое значение в этой дилемме имеет вопрос о том, что понимать под термином “конфликт”. В статье автор ориентируется на подход, выработанный в рамках проекта *Conflict Barometer* Гейдельбергского института исследований международных конфликтов [25]. Ситуация идентифицируется как конфликт в том случае, когда противоборствующие стороны выходят за пределы установленных процедур ее регулирования. Последние представляют собой такие механизмы разрешения конфликтов, которые признаются всеми участниками события; в частности, к ним могут быть отнесены выборы, судебные разбирательства и пр.

Иными словами, если вовлеченные стороны продолжают взаимодействовать в рамках установленных и конвенционально принимаемых механизмов (в качестве которых могут выступать любые из приведенных выше), то можно утверждать, что баланс существует, даже если стороны активно противостоят друг другу. Принято считать, что продолжение взаимодействия способно играть положительную роль, так как является одним из условий возможной корректировки позиций и смягчения противостояния. Но даже если события развиваются не по такому сценарию, важно, чтобы не происходило другое, а именно – использование неконвенциональных механизмов. Такой вариант привел бы к разбалансировке сложившегося порядка.

В этой логике эффективность ЭТА в поддержании межэтнического баланса может быть достигнута следующими способами:

– *во-первых*, через продолжение участия самой ЭТА (в лице ее представителей, как правило, властей автономии) во взаимодействии в рамках существующих процедур;

– *во-вторых*, посредством участия ЭТА во взаимодействии таким образом, который минимизирует возможность разрыва согласованных действий со стороны контрагента.

Характер взаимодействия является лишь одним из факторов, определяющих его перспективы: будет ли оно разорвано или нет. Поэтому речь идет только о минимизации риска его прекращения. Именно выявлению характеристик эффективности взаимодействия в рамках ЭТА посвящен дальнейший анализ.

Но предварительно необходимо остановиться еще на нескольких моментах, касающихся баланса. Дело в том, что его содержание, а точнее – ключевые характеристики предмета взаимодействий, в которые вступает ЭТА, представляются достаточно важными. Баланс во взаимодействии может фиксировать разное фактическое состояние дел в отношении самой автономии. ЭТА, как определено выше, является образованием с особым статусом (отсылающим, так или иначе, к этничности) и некоторыми предпочтениями. Соответственно, баланс во взаимодействиях может присутствовать при разном положении дел в отношении этого статуса. Здесь существует два значимых пересекающихся измерения: *динамическое* и *статическое*. Первое означает возможность изменения статуса автономии, что, как правило, имеет принципиальное значение для ЭТА (речь идет или об отмене статуса, или о сессии). Статическое измерение включает наличные объем и качество реализации статуса. Объем статуса – это набор имеющихся у ЭТА предпочтений (плюс символическая составляющая особого статуса). Под качеством реализации статуса понимается 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. Но отсюда следуют вопросы: как, в каких объемах и глубине, в отношении кого именно эти установления были действительно реализованы. Проблема качества реализации статуса автономии представляется не менее значимой, чем возможность его изменения. Высокая степень реализации статуса автономного образования означает его действительную институционализацию, когда факт создания автономии расценивается не только как успех элит, ее добившихся, но всего сообщества.

Теоретически можно допустить, что, как минимум, вопрос объема предпочтений является ключевым предметом взаимодействий, в которые вступает ЭТА с другими субъектами именно как автономное образование с особым статусом. Органы власти и другие субъекты ЭТА вступают в большое количество взаимодействий самого разного рода, в которых вопросы статуса ЭТА не фигурируют в качестве предмета обсуждения и никоим образом не связаны с ним. Здесь значимой является проблема эмпирического измерения – как можно и можно ли вообще выделить и отделить такого рода взаимодействия. Но для целей концептуального анализа достаточно специфицировать взаимодействие как такое согласованное действие, предметом которого или значимым фоном которого являются вопросы статуса ЭТА в том или ином измерении. Кроме того,

в фокусе находятся только те взаимодействия, которые приводят или могут привести к принятию конкретных решений, касающихся статуса автономии.

Отсылка к такого рода решению позволяет на новом уровне включить в анализ обозначенные в первой части статьи пять типов механизмов взаимодействия. Дело в том, что все механизмы, охваченные этой типологией, предполагают принятие решений⁵ в результате взаимодействия или отказ от его принятия, что само по себе также является решением. Если значимое взаимодействие протекает в рамках этих механизмов, то именно решение может быть поставлено в центр рассмотрения. При этом в данный момент не столь важно, как каждое конкретное взаимодействие в рамках того или иного механизма соотносится с конечным решением. То есть, идет ли речь о совместном принятии решений, участии в консультации по поводу решения или координации политик и позиций, которые влекут принятие отдельных индивидуальных решений. Желаемый участником взаимодействия результат может быть получен в любой из этих форм или не получен вовсе. Другое дело, что наиболее результативная из них – совместное принятие решений – часто рассматривается как предпочтительная, потому что может обеспечить актору гарантию, что не будет принято другого, не устраивающего его (например, при наличии у него права вето). Но, во-первых, то, какая из этих форм участия в решении реализуется в ходе конкретного взаимодействия, определяется институциональными установлениями, а не характером взаимодействия (или не только им), а во-вторых, как раз эти институциональные установления могут сами быть предметом взаимодействия как часть преференциальной политики.

Более важным является вопрос о соотношении механизмов координации всех пяти типов и разных групп решений в отношении статуса ЭТА. Основаниями для формирования групп могут служить такие категории, как *объем* и *качество* реализации статуса автономии. *Первая группа* включает решения по установлению, поддержанию и изменению статус-кво автономий (в том числе признание конкретной этнической группы, само создание автономии, формулирование основ преференциальной политики в целом и в отдельных областях). *Ко второй группе* относятся решения, направленные на конкретизацию и имплементацию уже установленных принципов, норм и правил. Предмет решений первой группы – объем статуса ЭТА и ее преференций. Такие решения можно назвать “первичными”.

⁵ Возможным исключением является кооптация. С. Вулф, в частности, указывает, что в этом механизме очень сильна символическая составляющая [23; p. 437].

Предмет решений второй группы – качество реализации статуса, то есть преференций, установленных первичными решениями. Во втором случае речь идет о решениях уровня “тонкой настройки” статуса автономии.

На практике конкретные механизмы могут выполнять функциональные задачи разного уровня. По умолчанию решения уровня “тонкой настройки” являются предметом взаимодействия в рамках механизмов пятого типа – совместных комитетов и специальных органов по выработке, внедрению и реализации политики в разных областях, в том числе КСО с участием представителей граждан и этнических групп как на уровне ЭТА, так и на иных уровнях. Но legislatures и правительства на уровне самой ЭТА также занимаются решениями уровня “тонкой настройки”. Менее вероятно, что такие решения вообще будут предметом взаимодействия в законодательных и исполнительных органах федерального уровня. Судебный надзор и арбитраж тоже могут играть различную функциональную роль, отменяя, подтверждая принципиальные установления или принимая точечные решения, которые скажутся скорее на изменении практики, нежели правил. Априори невозможно утверждать, какого именно уровня решения будут приняты в результате взаимодействия в рамках того или иного механизма. Поэтому для удобства оперирования целесообразно разделить все рассматриваемые механизмы на две ситуативные группы – условно “политические” для первичных решений и “неполитические” для решений “тонкой настройки”. Ситуативность групп означает, что конкретный механизм может быть отнесен к одной из этих групп только в результате предметного изучения отдельно взятого случая.

ТАКСОНОМИЯ ПРАКТИК ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Таким образом, специфицирование ряда понятий и отношений позволяет оценить эффективность действий со стороны ЭТА и определить соответствующие классы взаимодействия (рис.).

В статье рассматриваются только те взаимодействия, предметом которых является подготовка и принятие решений по поводу статуса ЭТА, включая объем преференций и их реализацию. Первая ключевая характеристика – статус властей автономии: субъектный или объектный. Субъектный статус относительно прозрачен – власти ЭТА выступают в роли субъекта, то есть прямо и непосредственно участвует во взаимодействии. ЭТА находится в статусе объекта, когда затрагивающее автономию решение принимается без участия местных властей, а реализация его возлагается на них. Например,

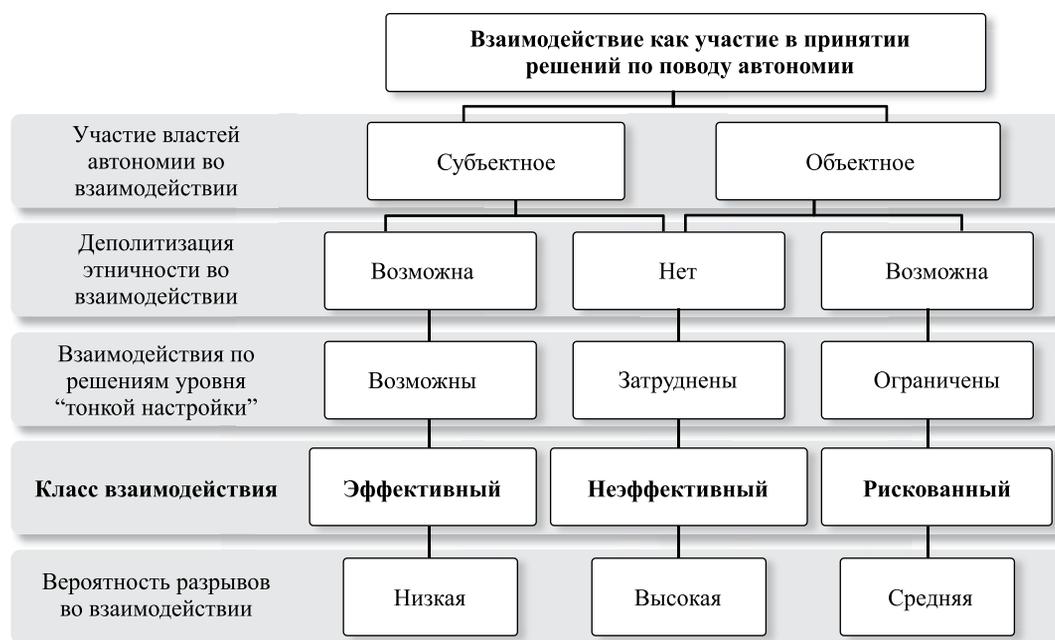


Рис. Характеристики классов взаимодействия в отношении поддержания баланса

в случае отмены федеральными властями нормативного акта, принятого в ЭТА, важно, как в автономии отреагируют на такое решение: будут ли реализовывать его или будут отстаивать собственное.

Следующая характеристика взаимодействия – возможность деполитизации этничности – не столь однозначна. Основанием для ее выделения являются два фактора: *во-первых*, так или иначе понимаемая этничность – неотъемлемый атрибут особого статуса ЭТА (иначе его просто бы не было), но, *во-вторых*, активное педалирование этничности увеличивает риск отказа от взаимодействия с противной стороной, поскольку таковое может перерасти в столкновение идентичностей вместо противостояния интересов [26]. Именно поэтому возможность не прибегать к использованию фактора этничности (особенности и инаковости) повышает вероятность эффективного взаимодействия. В том же примере с отменой принятого в ЭТА нормативного акта особое значение для сохранения баланса будет иметь восприятие и истолкование случившегося – в логике ущемления этничности с последующей политизацией или как-то иначе. Следует отметить *двойственность* данной характеристики. Этничность, ее подчеркивание, является очевидным ресурсом для автономии в достижении необходимого результата взаимодействия, она увеличивает переговорную силу ЭТА и ее акторов. Полный отказ от нее дает основание для отмены особого статуса. Но суть дела видимо не в нормативной установке на

сохранение дискурса этничности в качестве ресурса или отрицании его, а в том, какой баланс между тем и другим смогут выдержать акторы автономии.

В качестве последней значимой характеристики выделена возможность взаимодействия по решениям уровня "тонкой настройки", то есть решениям, направленным на имплементацию принципиальных установлений, связанных с особым статусом ЭТА. В конечном счете, такое взаимодействие будет способствовать улучшению качества реализации статуса. Последнее, как уже отмечалось, имеет решающее значение для действительной институционализации автономии, аккомодации ожиданий и требований граждан и групп, а также увеличения потенциала и возможностей ЭТА, в том числе во взаимодействии с внешними акторами. По мнению директора Института исследований федерализма, регионализма и самоуправления в Риме, итальянского сенатора Франческо Палермо, территориальным автономиям требуется не только *self-governance*, но и *good governance*⁶ [13]. Эта характеристика в сочетании с двумя первыми дает три возможных варианта. Они фактически означают, что повышение качества реализации статуса автономии: а) возможно, потому что возможны соответствующие решения, б) очень сильно затруднено, почти невозможно, потому что не происходит деполитизация этничности

⁶ *Self-governance* – самоуправление, *good governance* – хорошее управление (перевод с английского языка).

Таблица. Характеристики идеальных типов систем взаимодействия в отношении поддержания баланса

| Доминирующий класс взаимодействия | Эффективный | Неэффективный |
|--|---------------------------------|--|
| Диспозиция векторов взаимодействия | Комплексная (внутри и вовне) | Однонаправленная (внутри или вовне) |
| Аккомодация требований групп внутри автономии | Успешная | Неуспешная |
| Структурно-функциональная конфигурация механизмов взаимодействий | Согласована и комплементарна | Рассогласована |
| Значимость “неполитических” механизмов взаимодействия | Высокая | Низкая |
| Тип системы взаимодействий | Эффективный | Неэффективный |

Источник: составлено автором.

во взаимодействии, в) возможно, но с ограничениями из-за объектного статуса властей в таких взаимодействиях.

Сочетание трех характеристик дает три класса взаимодействия и соответствующие оценки вероятности разрыва во взаимодействии (рис.). Небольшая вероятность разрыва означает высокую эффективность взаимодействия с точки зрения поддержания баланса; при высокой вероятности разрыва взаимодействие маркируется как неэффективное в отношении поддержания баланса. Наконец, условная средняя вероятность означает рискованное взаимодействие; взаимодействие этого класса, несмотря на усредненный показатель возможности разрыва, скорее может стать неэффективным, чем эффективным из-за объектного статуса властей автономии.

* * *

Единичные взаимодействия приобретают значение для поддержания баланса в межэтнических отношениях только в совокупности, образуя вместе с институционализированными механизмами взаимодействия комплексные системы, в которые вовлечена ЭТА. Характеристика этих систем требует серьезного рассмотрения, а главное – осмысления материалов изучения отдельно взятых случаев. Исследование может быть построено на противопоставлении двух типов систем взаимодействия – *эффективного* и *неэффективного* в отношении

поддержания баланса (табл.). Они фактически представляют собой идеальные типы, потому что образуют крайние полюсы шкалы, в диапазоне которой может располагаться множество вариантов с разной степенью выраженности индивидуальных характеристик.

В идеализированной эффективной системе взаимодействия должны доминировать описанные выше взаимодействия эффективного класса, минимизирующие вероятность разрыва. Но не меньшее значение имеет согласованность и взаимодополняемость всех механизмов, в рамках которых протекают взаимодействия. Эффективная система должна включать механизмы разных типов, представленные на разных уровнях взаимодействия при значимой роли “неполитических” механизмов “тонкой настройки”. Последние играют решающую роль в аккомодации требований групп внутри этнических территориальных автономий, а значит в повышении качества реализации институционального статуса автономий. Наконец, для эффективных систем взаимодействия характерна особая рода комплексность, при которой органы власти ЭТА должны выстраивать и активно использовать все доступные механизмы как вне автономии, то есть прежде всего с центром, так и внутри – с гражданами и их объединениями. Ориентация по обоим векторам является условием эффективности взаимодействия в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Сартори Дж. Искажение концептов в сравнительной политологии (III). *Полис. Политические исследования*, 2003, № 5, сс. 65-75. [Sartori Dzh. Iskazhenie kontseptov v sravnitel'noi politologii (III)]. *Polis. Political Studies*, 2003, no. 5, pp. 65-75.]
2. Salat L., Constantin S., Osipov A., Székely I.G., eds. *Autonomy Arrangements Around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*. Cluj-Napoca, RIRNM, 2014. 502 p.
3. Benedikter T. *The World's Working Regional Autonomies: An Introduction and Comparative Analysis*. New Delhi, Anthem Press, 2007. 480 p.

4. Панов П. В. Мир этнических региональных автономий: представление новой базы данных. *Вестник Пермского университета. Серия Политология*, 2016, № 4, сс. 69-97. [Panov P. V. Mir etnicheskikh regional'nykh avtonomii: predstavlenie novoi bazy dannykh [The World of Ethnic Regional Autonomies: Introducing a New Database]. *Perm University Herald. Political Science*, 2016, no. 4, pp. 69-97.]
5. *Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств*. [Securing a Balance in Interethnic Relations: Regional Autonomy, Integrity and Ethnic Minority Rights (In Russ.)] Available at: http://identityworld.ru/index/atlas_era/0-4 (accessed 13.12.2016).
6. Семенов А. В. Политические эффекты этнических территориальных автономий: обзор исследований. *Вестник Пермского университета. Серия Политология*, 2016, № 1, сс. 127-152. [Semenov A. V. Politicheskie efekty etnicheskikh territorial'nykh avtonomii: obzor issledovaniy [Political Effects of Ethnic Territorial Autonomies: Review of Studies]. *Perm University Herald. Political Science*, 2016, no. 1, pp. 127-152.]
7. Ghai Y., Woodman S., eds. *Practising Self-government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge University Press, 2013. 501 p. DOI: 10.1017/CBO9781139088206.
8. Cunningham K. *Inside the Politics of Self-determination*. Oxford University Press, 2014. 304 p. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199364909.001.0001.
9. Lijphart A. The Wave of Power-Sharing Democracy. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Reynolds A., ed. Oxford University Press, 2002, pp. 37-54. DOI:10.1093/0199246467.003.0003.
10. *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note. OSCE High Commissioner on National Minorities (HCNM)*. September 1999. Available at: <http://www.osce.org/hcnm/32240> (accessed 13.12.2016).
11. *DH-MIN Handbook on Minority Consultative Mechanisms (20 October 2006). Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN), DH-MIN(2006)012*. Available at: <http://www.coe.int/en/web/minorities/dh-min-working-documents> (accessed 13.12.2016).
12. *Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/31DOC(2008)001*. Available at: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8> (accessed 13.12.2016).
13. Weller M. Minority Consultative Mechanisms: Towards Best Practice. *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice*. Weller M., Nobbs K., eds. Oxford University Press, 2010, pp. 477-502.
14. Palermo F. When the Lund Recommendations Are Ignored. *Effective Participation of National Minorities through Territorial Autonomy. International Journal on Minority and Group Rights*, 2009, vol. 16, issue 4, pp. 653-663. DOI: 10.1163/15718115_016_04-12.
15. Čorni A. The National Minority Consultative Mechanisms – The Councils of National Minorities in Bosnia and Herzegovina. *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences*, 2016, vol. 9, no. 3. pp. 58-83. DOI:10.12959/issn.1855-0541. ПИАС-2016-но3-арт4.
16. Fleras A. The Politics of Maori Lobbying: The Case of the New Zealand Maori Council. *Political Science*. 1986, vol. 38, no. 1, pp. 27-43. DOI: 10.1177/003231878603800102.
17. Lundqvist L. J. Consultative Mechanisms in Sweden's Environment Protection Policy. *Environment International*, 1982, vol. 7, issue 6, pp. 379-387. DOI:10.1016/0160-4120(82)90153-2.
18. Brown M. V. Fairly Balanced: The Politics of Representation on Government Advisory Committees. *Political Research Quarterly*, 2008, vol. 61, issue 4, pp. 547-560. DOI:10.1177/1065912907313076.
19. Белоногов Ю. Г. Взаимодействие общественно-консультативных советов и государственных органов исполнительной власти в современной России. *Вестник Пермского университета. Серия Политология*, 2016, № 1, сс. 19-36. [Belonogov Yu. G. Vzaimodeistvie obshchestvenno-konsul'tativnykh sovetov i gosudarstvennykh organov ispolnitel'noi vlasti v sovremennoi Rossii [Interactions between Public Advisory Boards and Executives in Contemporary Russia]. *Perm University Herald. Political Science*, 2016, no. 1, pp. 19-36.]
20. Сулимов К. А., Титова С. Р. Консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям в современной России: представление базы данных. *Вестник Пермского университета. Серия Политология*, 2016, № 4, сс. 150-167. [Sulimov K. A., Titova S. R. Konsul'tativno-soveshchatel'nye organy po mezhnatsional'nyim otnosheniyam v sovremennoi Rossii: predstavlenie bazy dannykh [Consultative and Advisory Bodies for Interethnic Relations in Modern Russia: Introducing a Database]. *Perm University Herald. Political Science*, 2016, no. 4. pp. 150-167.]
21. Борисова Н. В., Минаева Э. Ю. Консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям: представительство этнических групп на региональном уровне в России. *Вестник Пермского университета. Серия Политология*, 2016, № 4, сс. 168-179. [Borisova N. V., Minaeva E. Yu. Konsul'tativno-soveshchatel'nye organy po mezhnatsional'nyim otnosheniyam: predstavitel'stvo etnicheskikh grupp na regional'nom urovne v Rossii [Consultative and

- Advisory Bodies for Interethnic Relations: Ethnic Groups Representation at the Subfederal Level in Russia]. *Perm University Herald. Political Science*, 2016, no. 4. pp. 168-179.]
22. Совет по межэтническим отношениям. [Council for Interethnic Relations (In Russ.)]. Available at: <http://kremlin.ru/structure/councils#institution-28> (accessed 13.12.2016).
 23. 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*. Weller M., Metzger B., eds. Leiden, Martinus Nijhoff, 2008, pp. 407-450. DOI:10.1163/ej.9789004164826.i-794.81.
 24. Сулимов К. А. Механизмы взаимодействия в этнических территориальных автономиях: обзор практик. *Власть*, 2016, № 8, сс. 79-85. [Sulimov K. A. Mekhanizmy vzaimodeistviya v etnicheskikh territorial'nykh avtonomiyakh: obzor praktik [Interaction Mechanisms in Ethnic Territorial Autonomies: Review of Practices]. *Vlast'*, 2016, no. 8, pp. 79-85.]
 25. *Methodological Approach*. The Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC). Available at: <https://www.hiik.de/en/methodik/> (accessed 28.12.2016).
 26. Семенов И. С., Лапкин В. В., Пантин В. И. Типология этнополитической конфликтности: методологические вызовы "большой теории". *Полис. Политические исследования*, 2016, № 6. сс. 69-94. [Semenenko I. S., Lapkin V. V., Pantin V. I. Tipologiya etnopoliticheskoi konfliktnosti: metodologicheskie vyzovy "bol'shoi teorii" [Classifying Ethnic Conflicts: Challenges for Political Theory and Methodology]. *Polis. Political Studies*, 2016, no. 6. pp. 69-94.] DOI:10.17976/jpps/2016.06.06.

**EFFECTIVENESS OF ETHNIC TERRITORIAL AUTONOMIES:
AN APPROACH TO THE TAXONOMY OF INTERACTIONS**
(*World Economy and International Relations*, 2017, vol. 61, no. 6, pp. 84-92)
Received 16.01.2017.

Konstantin A. SULIMOV (k.sulimov@yandex.ru),

Perm State University, 15, Bukireva Str., Perm 614990, Russian Federation.

Acknowledgements. The article has been supported by a grant of the Russian Science Foundation. Project no. 15-18-00034 "Securing a Balance in Interethnic Relations: Regional Autonomies, the State Integrity and the Rights of Ethnic Minorities".

Social sciences take in the importance of the mode of interactions between actors who are involved in interethnic relations. This mode is critical for achieving a balance between actors' public positions and preferences. The majority of academic researches devoted to the phenomenon of ethnic territorial autonomy (ETA) focus on the arrangements between state and ethnic minorities, firstly, and different tiers of authorities, secondly. Studies of interethnic relations either actualize the problem of ethnic conflicts resolving, or concern an effective participation of ethnic minorities in cultural, social and economic life, and in public affairs. Thus, ETA is regarded both as an instrument and as an arena for parties to dispute. Another perception of an ethnic territorial autonomy is a tier of authority without special distinguishing features. In this article, the author proposes a new approach for consideration, which allows to gain a better understanding of the way an ethnic territorial autonomy balances preferences and expectations as well as positions of actors relevant to it. ETA is an entity with relatively high level of self-governance. The character of its cooperations with other parties concerned and political key players is important to a balance. An ethnic territorial autonomy interworks with both external actors (such as national state, international community, and kin-state) and internal actors, most notably other ethnic minorities that live in the autonomy. The proposed approach allows contemplating an autonomy as a key actor of comprehensive system of external and internal interactions. The author frames the taxonomy of effective and non-effective practices that secure an interethnic balance and functional systems of these two types of contacts around ETA. The character of an territorial autonomy authorities' participation in these interactions, the possibility to de-politicize the ethnicity within them, their consistency, the weight of some of their mechanisms etc. are criteria for the taxonomy. This project view claims to conceptualize ineffectiveness as both risk and probability of refusal to cooperate. It is argued that the securing of an interethnic balance needs both external and internal interactions.

Keywords: ethnic territorial autonomy, ethnic group, authority, interaction, inter-ethnic balance, interaction mechanism.

About author:

Konstantin A. SULIMOV, Candidate of Political Science, Associate Professor at the Political Science Department.
DOI:10.20542/0131-2227-2017-61-6-84-92