

Этнополитические процессы в современном мире

УДК-323:353(470+571)

ПРАКТИКИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВЛАСТНЫХ ПОЗИЦИЙ В РОССИЙСКИХ «НАЦИОНАЛЬНЫХ РЕСПУБЛИКАХ»: ПРОБЛЕМА МЕЖЭТНИЧЕСКОГО БАЛАНСА*

П.В. Панов, Е.Ю. Филиппова¹

В условиях, когда общество этнически сегментировано, при распределении властных позиций возникает проблема обеспечения и поддержания баланса в межэтнических отношениях. Сравнительный анализ практик распределения ключевых властных позиций в российских «национальных республиках» подтверждает, что в большинстве из них, особенно в регионах с этнически гетерогенным составом населения, этнический фактор воспринимается в обществе как политически значимый. Вместе с тем, степень институционализации, а также способы и механизмы учета этничности при распределении ключевых властных позиций существенно различаются. Российская практика свидетельствует, что поддержание этнического баланса не имеет простых и универсальных решений, а требует взвешенности, гибкости и респонсивности.

Ключевые слова: этнические автономии; этническая сегментация; распределение властных позиций; межэтнический баланс.

В условиях политизации этничности / этнизации политики, характерной для современного мира [5; 9; 14; 20; 23], на первый план в этнополитических исследованиях выходит проблема поиска путей и способов предотвращения, регулирования и преодоления этнополитических конфликтов. Один из наиболее авторитетных подходов к решению этого вопроса связан с консоциативной теорией А. Лейпхарта [7]. Хотя изначально эта теория разрабатывалась для обществ, ха-

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект №15-18-00034).

¹ Панов Петр Вячеславович – доктор политических наук, профессор кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета. E-mail: panov.petr@gmail.com.

Филиппова Евгения Юрьевна – студентка Пермского государственного национального исследовательского университета. E-mail: eugenia_philippova@mail.ru.

© Панов П.В., Филиппова Е.Ю., 2015

рактизирующихся сильными политико-идеологическими размежеваниями (divided societies), очень скоро она была обращена, в том числе самим автором, на те случаи, когда размежевания основаны на этнических различиях¹. Согласно консоциативной теории, в условиях, когда общество этнически сегментировано, оптимальным способом сохранения его целостности является политическое признание групповых различий и предоставление этническим сегментам гарантированной возможности участия в осуществлении власти. В соответствии с этим предлагается модель организации власти power-sharing [2] – такое институциональное устройство, которое предполагает «участие представителей всех значимых групп в принятии политических решений» [21, 39].

В модели power-sharing выделяются два измерения – «правительственное» (governmental) и «территориальное» (territorial) [19]. Если первое связано с организацией центральной власти, то есть с участием этнических сегментов в правительственной коалиции, второе относится к организации публичной власти по «вертикали» и предполагает предоставление этническим сегментам территориальной автономии. Публично-правовой статус таких территориальных образований может быть различным, в силу чего для их обозначения используется разная терминология – этнические территориальные автономии (ЭТА), этнические регионы, этнические автономные регионы, национально-территориальные автономии и т.д. Этнические автономии как административно-территориальные единицы (АТЕ) имеют собственные органы власти, обладают значительной степенью самостоятельности в определенных сферах политики (например, в сфере образования, культуры)² и имеют «привязку» к соответствующей этнической группе (группам)³.

В таком понимании к ЭТА относятся как этнические автономные регионы в унитарных государствах (Шотландия, Каталония, Сардиния и многие др.), так и этнические субъекты федераций (Бельгия, Квебек в Канаде, отдельные штаты Ин-

¹ Понимание этничности в данной работе основывается на веберовской традиции, которая наиболее широко представлена в этнополитических исследованиях [См., например: 24, 7; 20, 17-18; 14, 55 и т.д.] – как субъективное ощущение принадлежности к группе, которое основывается на представлении об общем происхождении («common descent», «common origin»). Основания для такого представления могут быть самые разные – не только язык, но и религия, цвет кожи и т.д.

² Характерный признак ЭТА – ее «особый статус» по сравнению с другими АТЕ аналогичного уровня. Иначе говоря, имеет место асимметричность в отношениях между центром и АТЕ. Исключением из этого правила являются немногочисленные симметричные этнические федерации (Бельгия, Босния и Герцеговина, Эфиопия) [16].

³ Такая «привязка» отнюдь не обязательно осуществляется через использование в наименовании автономии этнонима. Немало случаев, когда название ЭТА не содержит этноним (Аландские острова), и, наоборот, территориальная автономия с этнонимом в названии может быть этнической лишь номинально [1].

дии и т.д.). В этом же ряду оказываются «национальные республики» Российской Федерации. Несмотря на то, что в строго юридическом смысле они не имеют статуса национально-территориальных автономий (поскольку все субъекты РФ по Конституции равны), фактически они соответствуют указанным выше критериям этнических территориальных автономий, так как обладают некоторыми «особыми» полномочиями (могут принимать собственные конституции, устанавливать государственные языки и т.д.).

Во многих случаях предоставление этнической группе территориальной автономии оказывается вполне достаточно для регулирования этнополитических проблем⁴, и тогда модель power-sharing на правительственном уровне оказывается неактуальной. Вместе с тем, специфика национально-территориальной автономии, в отличие от культурно-национальной, заключается в том, что ее субъектом является территориальное образование, а значит, в рамках территории этнической региональной автономии проживают не только представители так называемой «титულიной» этнической группы, с которой «связывается» региональная автономия, но и другие этнические группы⁵. Если население ЭТА этнически гетерогенно, и «нетитულიные» группы составляют существенную долю, весьма вероятно, что распределение властных должностей на уровне автономии будет восприниматься в этнических терминах⁶. «Перекося» в ту или иную сторону в такой ситуации может интерпретироваться как дискриминация, ущемление прав и т.п. Иными словами, в этих условиях приобретает значение проблема поддержания межэтнического баланса при формировании органов власти и распределения ключевых должностей⁷.

⁴ Следует, однако, заметить, что эффективность ЭТА как способа разрешения этнополитических конфликтов весьма неоднозначна. Как показывает мировой опыт, если в одних случаях предоставление этнической группе региональной автономии умиротворяет конфликт (Фарерские острова в Дании, Ачех в Индонезии, Читтагонг в Бангладеш), то в других оно ведет к эскалации конфликта (Южный Судан, Косово и т.д.).

⁵ Конфигурация этнической структуры населения автономии при этом может варьироваться от абсолютного численного доминирования «титულიной» этнической группы до ситуации, когда эта группа находится в абсолютном меньшинстве.

⁶ В тех случаях, когда «титულიная» этническая группа территориально локализована, сконцентрирована на территории ЭТА и составляет подавляющее большинство населения, замещение властных позиций представителями «титულიной» группы скорее всего будет восприниматься как «норма» и не вызовет конфликтов, разумеется, при условии, что это большинство не проводит дискриминационную политику по отношению к меньшинствам.

⁷ Возможна ситуация, когда проблема распределения властных позиций в регионе, который обозначается как этническая автономия, вообще не воспринимается в этнических категориях, то есть этничность не имеет политического значения. Но это, на наш взгляд, и свидетельствует о том, что этноним сам по себе не является существенным признаком ЭТА, и такие случаи можно лишь номинально отнести к этническим автономиям.

По оценкам С. Вольфа, этническая гетерогенность становится политически значимой, если доля «нетитульной группы» превышает 10% [25, 38]. В такого рода ситуациях, по его мнению, наиболее адекватной моделью организации власти является «complex power-sharing» [25, 29]. Иначе говоря, предоставление этнической группе территориальной автономии (territorial power-sharing) должно сопровождаться установлением институциональных механизмов типа governmental power-sharing на суб-национальном уровне. Классическими примерами в данном случае являются Южный Тироль в Италии, Северная Ирландия в Великобритании [22; 26], где знаменитое Соглашение Страстной Пятницы (1998 г.) остановило многолетний кровопролитный конфликт между католиками и протестантами.

Конкретные механизмы реализации правительственной power-sharing – как на национальном, так и на субнациональном уровне – разумеется, могут быть самыми разными. В парламентских системах с пропорциональным представительством самая типичная практика – хорошо описанная А. Лейпхартом «большая коалиция». В президентских системах более важным оказывается закрепление ключевых властных позиций за представителями определенных этнических сегментов. Так, в Ливане конституционно установлено, что президентом страны должен быть христианин–маронит, премьер-министром – суннит, председателем парламента – шиит. Другие варианты – установление для сегментов квот в общем количестве позиций или принцип ротации при замещении значимых властных позиций. В Боснии и Герцеговине, например, на должности председателя правительства каждые восемь месяцев сменяют друг друга представители одной из трех этнических групп (сербы, хорваты, мусульмане).

Кроме того, различаться могут и способы институционального закрепления power-sharing. В большинстве случаев это делается конституционно либо через некие формальные соглашения между этническими сегментами. Мы, однако, исходим из того, что возможна «неформальная институционализация», когда более или менее устойчивые практики возникают вследствие неких договоренностей (конвенций), которым политические акторы следуют в реальности. Именно это, строго говоря, и позволяет рассматривать сквозь призму концепции power-sharing практики распределения властных позиций в российских «национальных республиках». Здесь нормативно-правовое регулирование распределения власти между этническими сегментами отсутствует⁸, однако, как показывают результаты некоторых исследований, на практике этничность нередко учитывается при замещении ключевых должностей [подробнее см.: 8; 12; 13; 17].

⁸ В некоторых случаях можно говорить лишь о косвенном регулировании, когда закон требует знания государственного языка для замещения некоторых властных позиций.

Целью данной работы является сравнительный анализ практик распределения ключевых властных позиций в российских «национальных республиках» под углом зрения концепции power-sharing и обеспечения баланса в межэтнических отношениях. Исследование позволит определить, в каких случаях эта проблема актуальна, где и насколько эта практика институционализирована, а также какие механизмы при этом используются.

* * *

Выявить те случаи, где проблема обеспечения баланса в межэтнических отношениях при распределении властных должностей может иметь значение, позволяет обращение к этнонациональной структуре населения российских «национальных республик». Как показывают данные Всероссийской переписи населения 2010 г., они существенно различаются в этом отношении. С точки зрения степени гетерогенности и конфигурации доли «титულიной» этнической группы и русского населения можно выделить несколько вариантов:

1. Республики с явным доминированием «титულიного» населения – фактически, моноэтнические (доля «титულიного» населения более 80%): Ингушетия, Тыва, Чечня.
2. Республики с явным доминированием русского населения – фактически, моноэтнические (доля русского населения более 80%): Карелия, Хакасия.
3. Республики, в которых русские явно преобладают в составе населения (доля русского населения от 50 до 65%): Адыгея, Алтай, Бурятия, Коми, Удмуртия.
4. Республики, в которых «титულიная» группа явно преобладает в составе населения (доля «титულიного» населения от 50 до 65%): Калмыкия, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Татарстан, Чувашия.
5. Республики, в которых наблюдается примерное равенство русского и «титულიного» населения: Марий Эл, Мордовия.
6. Республики с полиэтнической структурой населения: Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика. Здесь выделяется несколько (более двух) крупных этнических сегментов, причем ни один из них не является большинством населения (исключение: кабардинцы в Кабардино-Балкарской Республике).

Высокая степень этнической гомогенности в республиках, относящихся к первому и второму вариантам, не способствует этнополитической сегментации. Соответственно, проблема обеспечения межэтнического баланса при распределении властных позиций в этих республиках не актуальна. В остальных вариантах, напротив, в силу гетерогенного этнического состава населения при замещении властных должностей этничность может приобретать значение.

Чтобы проверить это предположение, был проведён анализ практик замещения высших властных позиций в российских «национальных республиках» под углом зрения учета этничности на протяжении всего постсоветского периода (1991–2015 гг.). К высшим должностям были отнесены позиции высшего должностного лица (главы) республики, председателя парламента и председателя правительства. Эмпирическую базу для анализа составили официальные биографии должностных лиц, а также экспертные материалы.

Всего за 15 лет указанные должности в российских «национальных республиках» занимали 216 человек. Из них 68 обозначаются в официальных биографиях как русские. 141 человек можно отнести к представителям «титულных» национальностей.

- Глава республики – 61 человек, из них 44 «титулных», 16 русских.
- Председатель парламента – 84 человека, из них 54 «титулных», 30 русских.
- Председатель правительства – 71 человек, из них 43 «титулных», 22 русских.

Соотношение между русскими и «титулными» существенно отличается как в кроссрегиональном измерении, так и между должностными позициями. Вместе с тем, очевидно, что количественные показатели сами по себе мало о чем говорят. Какие-либо выводы об учете этничности при распределении высших должностей в республиках можно делать лишь при условии, если имеет место устойчивая тенденция замещения той или иной должности (или распределения должностей) представителем определенной этнической группы. Кроме того, обнаруженные на основе анализа официальных данных тенденции должны подтверждаться экспертными оценками, поскольку, в конечном счете, «неформальная институционализация» распределения властных позиций между этническими сегментами основывается на конвенциональном восприятии. Иначе говоря, об институционализации можно говорить только тогда, когда замещение властных позиций осмысливается в обществе (и элитными группами, и в массовом сознании) в этнических категориях, когда этничность воспринимается как значимая при занятии лицом той или иной должности. Именно в этих условиях становится актуальной проблема баланса в межэтнических отношениях, и распределение властных позиций может оказывать влияние на поддержание / нарушение этого баланса.

Проведенный под этим углом зрения анализ практик замещения высших государственных должностей в российских «национальных республиках» под углом зрения этничности позволил выявить несколько моделей:

1. Русские явно преобладают в составе населения и устойчиво занимают позицию высшего должностного лица, а представители «титулной» национальности устойчиво занимают «второстепенные» позиции (председатель парламента / председатель правительства).

Этой модели соответствуют практики замещения высших республиканских должностей на Алтае и в Бурятии. Так, в Бурятии русские явно преобладают в составе населения (доля русского населения – 64,9%, доля бурятского населения – 29,5%). Еще в советское время руководителем республики (первым секретарем обкома КПСС, а затем председателем Верховного Совета) был Л.В. Потапов (русский), который в 1994 г. был избран первым президентом республики. Позднее он неоднократно переизбирался на должность, в третий раз выиграв у своего ближайшего конкурента Б.Т. Семёнова (этнического бурята) с результатом 68%. В принципе, результаты голосования на выборах 2002 г. очень точно соотносятся с этнонациональной структурой населения республики. Можно предположить, что большинство представителей русского населения Бурятии голосовали за русского кандидата и обеспечили ему победу в первом туре с абсолютным преимуществом, в то время как буряты обеспечить победу своему представителю не смогли в силу численности своего этнического сегмента в республике.

К моменту окончания третьего срока полномочий Л.В. Потапова выборы глав субъектов РФ были отменены. Пришедший к власти в 2007 г. В.В. Наговицын был не выбран населением, а предложен Президентом Российской Федерации и утвержден в должности Народным Хуралом Республики Бурятия. Хотя в официальной биографии Наговицына указано, что он удмурт, в Бурятии он, очевидно, воспринимается как представитель «нетитульного» населения. Тот факт, что именно его кандидатура была предложена федеральным центром, позволяет предполагать, что к 2007 г. практика занятия главной республиканской должности представителем «нетитульного» населения воспринималась в Бурятии как нормальное явление.

Вместе с тем, «второстепенную» должность председателя парламента с 1994 г. по настоящее время стабильно занимают представители-буряты: М.И. Семёнов (1994–2002), А.Г. Лубсанов (2002–2007) и М.М. Гершевич (2007–2015). В Республике Бурятия, таким образом, ключевые государственные должности замещаются в соответствии с этнонациональной структурой населения. По мнению специалистов, эта практика устойчиво воспроизводится с советских времен, несмотря на некоторый подъем бурятского национального движения в 1990-е гг., оно имело «ограниченное влияние на органы власти и управления для лоббирования своих этнонациональных проектов» [18, 340]. Вместе с тем, стабильное нахождение бурят на «второстепенной» должности председателя парламента позволяет говорить о том, что межэтнический баланс в республике поддерживается.

2. «Титульная» этническая группа явно преобладает в составе населения, и ее представители устойчиво занимают позицию высшего должностного лица, а русские устойчиво занимают «второстепенные» позиции (председатель парламента / председатель правительства).

Эта модель обнаруживается в нескольких республиках: Калмыкия, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Чувашия. В качестве иллюстрации приведем Калмыкию. Этнонациональный состав в данной республике характеризуется наличием двух основных по численности этнических групп: калмыков (57,4%) и русских (32,2%). Хотя в советское время первые должности в Калмыкии не были «закреплены» за представителями «титულიной» группы (первыми секретарями обкома партии были и калмыки, и русские), в постсоветский период сложилась устойчивая практика замещения позиции главы республики калмыками. Почти 20 лет республику возглавлял избранный впервые в 1993 г. К.Н. Илюмжинов – яркий политический лидер, известный далеко за пределами республики. В 2010 г. его сменил А.М. Орлов, которого есть все основания рассматривать в качестве преемника. Из четырёх председателей парламента трое были этническими калмыками (последовательно с 1994 по 2008 гг.: К.Н. Максимов, В.А. Бембетов, И.В. Кичиков). С 2008 г. по настоящее время эту должность занимает русский – А.В. Козачко.

Экспертные оценки также подтверждают, что Калмыкия – это тот случай, когда «первые» должности закреплены за калмыками, «второстепенные» – за русскими. Например, И.Х. Улинова отмечает, что в советский период в республике существовало негласное политическое правило: «Если первый секретарь – калмык, то второй обязательно русский, и наоборот» [15, 243]. Высокая степень неформальной институционализации практик распределения ключевых властных позиций между калмыками и русскими позволяет поддерживать баланс в межнациональных отношениях.

3. В полиэтнических республиках высшие должности устойчиво распределяются между представителями всех основных этнических сегментов.

К этой категории относятся, в первую очередь, три полиэтнические кавказские республики: Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия и Дагестан (примечательно, что в двух первых полиэтнический характер зафиксирован в наименовании). Вместе с тем, особенно интересно, что «схемы» распределения ключевых государственных должностей здесь сложились разные. Так, в Кабардино-Балкарии по негласной договоренности между элитными группами главой субъекта является кабардинец, главой правительства – русский, главой парламента – балкарец.

Подобная практика утвердилась и в Карачаево-Черкесии, где более сложная этнонациональная структура населения. Карачаевцы здесь составляют 41%, русские – 31,6%, черкесы – 11,9%, абазинцы – 7,8%, ногайцы – 3,3%. На протяжении всех 1990-х гг. в КЧР была непростая этнополитическая ситуация, а в 1999 г., когда впервые были проведены выборы главы республики, это вылилось в открытое противостояние [11]. Поддержка основных этнических сегментов на выборах распределилась между карачаевцем В.М. Семёновым и черкесом С. Деревым. Когда во втором туре победил Семёнов, Дерев отказался признавать результаты выбо-

ров. Черкесы, а также абазинцы, требовали либо аннулирования результатов выборов, либо выхода Черкесского национального округа из состава республики. Конфликт разрешился в ходе длительных политических переговоров, в результате которых сторонам удалось договориться о том, что позицию главы республики занимает карачаевец, вице-президентом является русский (после ликвидации этой должности русские занимают пост председателя парламента), а должность главы правительства «резервируется» за представителями черкесской общины.

В соответствии с этой схемой происходит замещение ключевых политических позиций. Так, на выборах главы республики в 2003 г. ни черкесы, ни русские не выдвигали своего кандидата, в качестве оппонента инкумбенту выступил карачаевец М.А. Батдыев, выигравший выборы (при этом Батдыева поддержали черкесы, недовольные политикой Семёнова). Следующие два лидера республики, фактически назначенные из Центра (после отмены выборов) – Б.С. Эбзеев и Р. Темрезов – также являются карачаевцами. Должность председателя парламента трижды замещалась русскими (И.В. Иванов, 1995–1999 гг., С.А. Смородин, 2004–2009 гг., А.И. Иванов, 2009 г. и 2010-н.в.), по одному разу – ногайцем (Д.Ю. Суюнов, 1999–2004 гг.) и черкесом (З.Х. Докшонов, 2009–2010 гг.). Председателями правительства КЧР в течение 1990–2000-х гг. 6 раз были черкесы, по одному разу – русский и грек. При этом важно отметить, что черкесы стабильно и фактически без перерывов (кроме перерыва на 2008–2011 гг., когда председателем правительства был грек В.Г. Кайшев) занимают эту должность, начиная с 2000 г.

Примечательно, что попытка поломать эту систему, предпринятая в 2008 г. Б. Эбзеевым, противником распределения должностей по этническому признаку, нарушила баланс в межэтнических отношениях. Назначив главой правительства грека, Эбзеев по сути нарушил неформальные договоренности, и черкесы почувствовали себя ущемленным, несмотря на то, что им был отдан пост председателя парламента. В значительной мере обострение в межэтнических отношениях привело к тому, что уже в 2011 г., до истечения срока полномочий, Эбзеев был заменен на Темрезова, который восстановил сложившуюся практику, в частности, «вернул» черкесам контроль над правительством.

Самый яркий пример неформальной институционализации распределения властных позиций по этническому принципу дает Дагестан, где этническая сегментация, пожалуй, самая высокая из всех субъектов РФ. К наиболее многочисленным этническим группам относятся аварцы (29,4% населения), за ними следуют даргинцы – 17%, кумыки составляют 14,9% от населения республики, лезгины – 13,3% (доля русских составляет всего 3,6%).

В целях поддержания баланса в межэтнических отношениях еще в 1990-е гг. на выборах в региональный парламента здесь использовалось формально (законодательно) установленное квотирование по этническому принципу – уникальный

для постсоветской России случай. Голосование проходило в многомандатных округах, и большая часть мандатов была закреплена за представителями определенных этнических групп. Кроме того, в республике отсутствовала позиция высшего должностного лица, «коллективным» органом исполнительной власти был Государственный совет, в состав которого входили 14 представителей «титულных» национальностей республики [10].

Унификация системы органов власти субъектов РФ, а также электоральная реформа 2003 г., которая обязала субъекты РФ ввести пропорциональный принцип на выборах в региональные парламенты, вынудила Дагестан отказаться от оригинальной системы организации власти и от практики квотирования, ввести должность высшего должностного лица. Тем не менее, по факту распределение властных позиций между этническими сегментами продолжается на конвенциональной основе. Квотирование депутатских мандатов между этническими группами производится теперь неформально при формировании партийных списков на выборах в региональный парламент, а введение в 2006 г. единоличной должности главы республики не мешает республиканским элитам распределять ключевые властные позиции по этническому признаку.

Так, в 2006 г. главой республики стал аварец М.Г. Алиев. Пост председателя парламента занял даргинец (М.М. Магомедов с 2006 по 2007 гг. и М.В. Сулейманов с 2007 по 2010 гг.), а главой правительства был кумык (Ш.М. Зайналов).

В 2010 г. высшее руководство сменилось, на должность главы республики был выдвинут даргинец М.М. Магомедов, председателем парламента стал кумык (М-С.Б. Магомедов), а аварец (М.И. Абдулаев) занял должность председателя правительства.

Последняя смена руководства произошла в 2013 г, когда главой республики стал аварец Р.Г. Абдулатипов. Даргинцы в этой ситуации получили под контроль правительство (А.М. Гамидов), пост председателя парламента остался у кумыков (Х.И. Шихсаидов).

Таким образом, в Дагестане мы видим иную по сравнению с КБР и КЧР схему распределения высших должностей по этническому принципу, когда за этническими сегментами резервируются не определенные позиции, а гарантия представительства в общем перечне ключевых властных позиций. Тем не менее, позиция высшего должностного лица стабильно замещается представителями одной из двух основных этнических групп – аварцы и даргинцы.

Подводя итог описанию трех моделей замещения высших государственных должностей в российских «национальных республиках» под углом зрения этничности, необходимо еще раз обозначить, что, во-первых, данные модели, укладываясь в логику концепции power-sharing, позволяют обеспечивать баланс в межэтнических отношениях, и, во-вторых, распределение властных позиций между этни-

ческими сегментами соответствует этнонациональной структуре населения республики.

Вместе с тем, анализ выявил два случая достаточно устойчивых практик учета этничности при распределении властных позиций, но идущие вразрез с этнонациональной структурой населения.

Первый случай – Республика Адыгея, в которой русские явно преобладают в составе населения (доля русского населения – 63,6%, доля адыгского населения – 25,8%), однако не занимают ключевых политических позиций в органах власти. Напротив, на протяжении постсоветского периода в Адыгее сложилась устойчивая практика, когда первым лицом в республике является адыг. В эту тенденцию вписываются все 3 высших руководителя: А.А. Джаримов с 1992 по 2002 гг., Х.М. Совмен с 2002 по 2006 гг. и А.К. Тхакушинов с 2006 г. по н.в. Второстепенные же должности (председатель парламента и председатель правительства) время от времени занимают представители русского населения, но нельзя сказать, что они «закреплены» за ними. Так, из 8 председателей парламента в 1991–2015 гг. русскими были четверо, из 6 глав правительства – двое (все остальные – адыги).

Вероятно, такое положение дел связано с тем, что адыгское этнонациональное движение играет важную политическую роль на протяжении всего постсоветского периода. Его «голос» имеет значение для республиканских властей, даже несмотря на преобладание русских в составе населения. Адыги обладают общей консолидирующей идеей (историческая память о геноциде адыгов в период Кавказской войны), и они активно используют ее в качестве инструмента «давления» на федеральную власть. Например, «Адыгэ-Хасэ» использовал ее, протестуя против предполагавшегося в 2000-х гг. объединения республики с Краснодарским краем. В результате этот проект был свернут [6]. Наконец, не стоит забывать и о том, что Адыгея относится к регионам Северного Кавказа, по отношению к которому федеральная власть по известным причинам должна проводить «особую» политику, в том числе согласованную с «титულიными» этническими группами.

Второй случай несоответствия этнонациональной структуры населения и схемы рекрутирования ключевых властных позиций – это Республика Башкортостан. Регион относится к полиэтничным, причем население сегментировано на три приблизительно равные группы: башкиры – 29,5, татары – 25,4 и русские – 36,1%. Но в отличие от похожих северокавказских случаев, здесь сложилась и достаточно устойчиво воспроизводится иная модель учета этничности при распределении высших должностей: башкиры стабильно занимают должность главы республики (с 1993 по 2010 гг. – М.Г. Рахимов, с 2010 г. по н.в. – Р.З. Хамитов), а русские стабильно находятся на позиции председателя парламента (М.А. Зайцев с 1995 по 1999 гг. и К.Б. Толкачев с 1999 г. по н.в.).

Таким образом, во-первых, главная республиканская должность (главы республики) закреплена, вопреки преобладанию русских в составе населения, за башкирами. Во-вторых, нетрудно заметить также, что татары на ключевых властных позициях не представлены. По мнению И.М. Габдрафикова, высшее руководство республики оказывает серьезное влияние на этнический аспект рекрутирования должностей [4]. С целью монополизировать это влияние используется и башкирское этнонациональное движение. В свое время это позволило Рахимову, с одной стороны, взять его под контроль, а с другой – разыгрывать этнонациональную карту в отношениях с федеральным центром, доказывая, что лишь он способен сохранить стабильность в республике, и получать от центра различные преференции, в том числе возможность проводить этно-ориентированную кадровую политику.

Объяснений тому, почему татары не представлены на высших властных позициях в Башкортостане, также несколько. Во-первых, представляется важным фиксация того, что Башкортостан как «национальная республика» имеет «привязку» только к башкирам, а у татар есть «своя» «национальная республика» – Татарстан. Во-вторых, значимую роль здесь играет фактор сложных, напряженных межэтнических отношений башкир и татар [4]. Это напряжение проявляется и в конфликте между башкирским и татарским этнонациональными движениями в Башкортостане [3]. Можно предположить, что важную роль для воспроизводства доминирования на ключевых позициях башкир играет русский сегмент, который по ряду причин (в том числе и потому, что русские все же занимают некоторые властные позиции) не склонен вступать в коалицию с татарским сегментом. Это позволяет поддерживать некий баланс, хотя достаточно сложный и проблематичный.

В нескольких российских «национальных республиках» не сложилось устойчивых практик распределения властных позиций с учетом этничности. К ним относятся 5 случаев – Коми, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия) и Удмуртия.

Например, в Республике Саха (Якутия) только одна должность (председатель парламента) стабильно замещается якутами на протяжении всего постсоветского периода (от Е.М. Ларионова и А.П. Илларионова в 1993 г. до А.Н. Жиркова в настоящее время). Две другие позиции – главы республики и председателя правительства – в разное время занимали как якуты, так и русские. В Республике Удмуртия должность главы республики на протяжении постсоветского периода занимали русский А.А. Волков (с момента учреждения должности в 2000 г. по 2014 г.) и наполовину удмурт А.В. Соловьёв (с 2014 г. по н.в.). До 2000 г. А.А. Волков был председателем парламента, затем его сменил удмурт И.Н. Семёнов, в 2007 г. на этой позиции оказался А.В. Соловьёв, а после его назначения главой республики пост председателя парламента занял удмурт В.П. Невоструев. Должность председателя правительства в Удмуртии занимали представители са-

мых разных этнических групп: удмурт (1995–1999 гг.), белорус (2000–2014 гг.) и татарин (2014 г.– н.в.).

Несмотря на то, что устойчивости в распределении высших властных позиций между этническими группами в этих республиках не прослеживается, это не означает, что этничность не имеет никакого значения. Так, по экспертным оценкам, и для населения, и для республиканских элит Удмуртии представляется значимым, чтобы хотя бы одна из высших позиций была занята удмуртом. Скорее, следует говорить о том, что это происходит более сложным путем, без институционализации данных практик.

* * *

Таким образом, сравнительный анализ российских «национальных республик» подтверждает, что в большинстве из них, особенно в регионах с этнически гетерогенным составом населения, этнический фактор воспринимается в обществе как политически значимый при распределении ключевых властных позиций. Вследствие этого проблема поддержания межэтнического баланса при замещении властных должностей оказывается достаточно актуальной.

Вместе с тем, способы и механизмы учета этничности при распределении ключевых властных позиций существенно различаются. В полиэтнических республиках Северного Кавказа, где общество достаточно четко сегментировано по этническому признаку, произошла неформальная (на основе конвенций) институционализация практик распределения властных позиций по этническому признаку. Фактически она соответствует модели *power-sharing*, когда распределение ключевых должностей производится в соответствии с этнической структурой общества, и это позволяет поддерживать баланс в межэтнических отношениях. Механизмы учета этничности варьируются: в одних случаях определенные должности закрепляются за конкретным сегментом, в других за каждым значимым сегментом резервируется представительство в общем перечне ключевых властных позиций.

В большинстве российских «национальных республик» этническая сегментация выражена не столь явно, однако во многих из них практика замещения представителями «титულიной» этнической группы «высшей» (если эта этническая группа преобладает в составе населения) или «второстепенной» (если большинство населения составляют русские) властной позиции воспроизводится достаточно устойчиво. В ряде случаев подобное закрепление идет вразрез с этнической структурой региона. Но даже в тех случаях, когда какой-то устойчивости не обнаруживается, этнический фактор воспринимается как значимый и, так или иначе, учитывается при замещении властных должностей. Такое восприятие, однако, не следу-

ет рассматривать как абсолютную данность. Напротив, оно всегда в той или иной мере оспаривается, а также меняется в зависимости от социально-политического контекста и применительно к конкретной должности. Вследствие этого поддержание этнического баланса не имеет простых и универсальных решений, а требует взвешенности, гибкости и респонсивности.

Библиографический список

1. *Азанова И.В.* Этническая территориальная автономия: проблемы концептуализации // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2013. № 4. С.50–60.
2. *Вавилина Е.А.* Модель power-sharing как инструмент урегулирования этнополитических конфликтов // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2015. №1. С. 93–109.
3. *Воробьев Д.В., Грушкин Д.В.* Идея национальной государственности и проблемы этнической дискриминации в республике Башкортостан. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.memo.ru/hr/discrim/bashkir/> (дата обращения: 13.06.15).
4. *Габдрафиков И.М.* Этнические и общегражданские аспекты национальной политики в республиках современной России // Пространство власти: исторический опыт России и вызовы современности. М.: МОНФ, 2001.
5. *Дробижнева Л.М.* Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации. Опыт 20 лет. М.: Новый хронограф, 2013.
6. *Казенин К.* «Тихие» конфликты на Северном Кавказе: Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия. М.: REGNUM, 2009. 180 с.
7. *Лейпхарт А.* Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М.: Аспект Пресс, 1997.
8. *Литвинова Т.Н.* Формирование российской национальной идентичности в условиях этнического разнообразия // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2012. №3. С. 67–74.
9. *Малинова О.Ю.* Гражданство и политизация культурных различий // Полис. 2004. № 5.
10. *Маркедонов С.* Дагестан: от Магомедова к Алиеву. [Электронный ресурс]. URL: <http://politcom.ru/2247.html> (дата обращения: 13.06.15).
11. *Музаев Т.* Выборы Главы Карачаево-Черкесии: от политического противостояния к межнациональному конфликту. [Электронный ресурс]. URL: <http://igpi.ru/monitoring/1047645476/1999/0599/9.html> (дата обращения: 13.06.15).

12. *Подвинцев О.Б.* Разделение должностей по национальному принципу в системах управления российских регионов // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2012. Вып.12. С. 375–378.
13. *Сидоренко А.* Политическая власть в этнических регионах // Федерализм и этническое разнообразие в России / под ред. И. Бусыгиной и А. Хайнеманн-Грюдера. М.: РОССПЭН, 2010. С. 94–111.
14. *Тишков В.А., Шабает Ю.П.* Этнополитология: политические функции этничности. М.: Изд-во МГУ, 2011.
15. *Улинова И.Х.* Этническое представительство в административной корпоративности и его роль в калмыцком обществе // Вестник ТГПУ. 2011. №12. С. 241–245.
16. *Фарукишин М.Х.* Этничность и федерализм. Казань, 2013.
17. *Федорченко С.Н.* Проблема квотирования в российской государственной кадровой политике // Национальная безопасность: научное и государственное управленческое содержание: материалы Всероссийской научной конференции. М.: Научный эксперт, 2010.
18. *Хамутаев В.А.* Бурятское национальное движение. 1980–2000-е гг. Улан-Удэ: Изд-во БНЦ СО РАН, 2005. 384 с.
19. *Cederman L.-E. et al.* Territorial Autonomy in the Shadow of Conflict: Too Little, Too Late? // *American Political Science Review*. 2015. Vol. 109. №2. P. 354–370.
20. *Horowitz D.* *Ethnic groups in conflict*. University of California Press, 1985.
21. *Lijphart A.* The wave of power-sharing democracy // *The architecture of democracy: constitutional design, conflict management, and democracy* / A. Reynolds (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2002.
22. *O’Leary B.* *The Belfast Agreement and the British-Irish Agreement*. Oxford, N.Y.: Oxford University Press. 2008.
23. *Schraml C.* *The dilemma of Recognition. Experienced Reality of Ethnicised Politics in Rwanda and Burundi*. Springer, 2012.
24. *Wimmer A.* *Ethnic Boundary Making: Institutions, Power, Networks*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
25. *Wolff S.* Complex Power-sharing and the Centrality of Territorial Self-governance in Contemporary Conflict Settlements // *Ethnopolitics*. 2009. Vol. 8. № 1. P. 27–454.
26. *Wolff S.* The institutional structure of regional consociations in Brussels, Northern Ireland, and South Tyrol // *Nationalism and Ethnic Politics*. 2004. Vol. 10. №3. P. 387–414.

**PRACTICES OF ALLOCATING OFFICES IN RUSSIAN “NATIONAL
REPUBLICS”: THE ISSUES OF THE INTER-ETHNIC BALANCE**

P.V. Panov

Professor, Department of Political Science, Perm State University

E.Yu. Filippova

Student, Political Science Programme, Perm State University

The problem of securing a balance in inter-ethnic relations arises in societies with high ethnic segmentation. Comparative analysis of practices of allocating the key offices in Russian ‘national republics’ confirms that the ethnic factor is perceived as politically relevant and significant in most of them. At the same time, the degree of institutionalization, as well as the mechanisms of the influence of ethnicity on the power allocation, differs to a great extent. Russian experience argues that there are no simple solutions to the problem of inter-ethnic balance maintenance. It requires prudence, flexibility, and responsiveness.

Keywords: ethnic autonomies; ethnic segmentation; allocation of offices; inter-ethnic balance.

References:

1. *Azanova I.V.* The Ethnic Territorial Autonomy: Conceptual Issues // Perm University Herald. Series: Political Science. 2013. №4. P. 50-60. (In Rus.).
2. *Vavilina E.A.* Power-sharing as an Instrument for Ethno-Political Conflicts Settlement // Perm University Herald. Series: Political Science. 2015. №1. P. 93-109. (In Rus.).
3. *Vorobiev D., Grushkin D.* The Idea of National Statehood and the Problems of Ethnic Discrimination in Bashkortostan Available at: <http://www.memo.ru/hr/discrim/bashkir/> (In Rus.).
4. *Gabdrafikov I.* The Ethnic and Civil Aspects of National Policy in Russian Republics // The Space of Power: The Russian Historical Experience and Contemporary Challenges. Moscow: MONF, 2001. (In Rus.).
5. *Drobizheva L.* The Ethnicity in Social and Political Space of Russia. Moscow: Novyi Chronograf, 2013. (In Rus.).
6. *Kazenin K.* The “Silent” Conflicts in the Northern Caucasus. Moscow: REGNUM, 2009. (In Rus.).
7. *Lijphart A.* Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. Moscow: Aspekt-Press, 1997. (In Rus.).

8. *Litvinova T.N.* The Construction of Russian National Identity under the Conditions of Ethnic Diversity // Perm University Herald. Series: Political Science. 2012. №3. P. 67-74. (In Rus.).
9. *Malinova O.* Citizenship and Politicization of Cultural Differences // Polis. Political Studies. 2004. № 5. P.7-18. (In Rus.).
10. *Markedonov S.* Dagestan: From Magomedov to Aliev. Available at: <http://politcom.ru/2247.html> (In Rus.).
11. *Muzaev T.* Elections of the Head of Karachay-Cherkessia: from Political Opposition to Inter-ethnic Conflict. Available at: <http://igpi.ru/monitoring/1047645476/1999/0599/9.html> (In Rus.).
12. *Podvintsev O.* Allocation of Offices According to the Principle of Nationalities in Governance Systems of Russian Regions: Current Stage // Annual Review of the Institute of Philosophy and Law. 2012. Iss. 12. P. 375-378. (In Rus.).
13. *Sidorenko A.* Politics in Ethnic Regions // Federalism and Ethnic Diversity in Russia. Moscow: ROSSPEN, 2010. P. 94-111. (In Rus.).
14. *Tishkov V., Shabaev Yu.* Ethnopolitology: The Political Functions of Ethnicity. Moscow, Moscow State Univ. Publ., 2011. (In Rus.).
15. *Ulinova I.* The Ethnic Representation in Administrative Corporatism and its Role in Kalmyk Society // Tomsk State Pedagogical University Bulletin. 2011. №12. P. 241-245. (In Rus.).
16. *Farukhshin M.* Ethnicity and Federalism. Kazan: The Center for Innovative Technology Publ., 2013. (In Rus.).
17. *Fedorchenko S.* The Issue of Quotation in Russian Politics // National Security. Moscow: Nauchnyy Ekspert, 2010. (In Rus.).
18. *Khamutaev B.* Buryat National Movement in 1980-2000. Ulan-Ude, 2005. 384p. (In Rus.).
19. *Cederman L.-E. et al.* Territorial Autonomy in the Shadow of Conflict: Too Little, Too Late? // American Political Science Review. 2015. Vol. 109. №2. P. 354-370. (In English).
20. *Horowitz D.* Ethnic groups in conflict. University of California Press, 1985. (In English).
21. *Lijphart A.* The wave of power-sharing democracy // The architecture of democracy: constitutional design, conflict management, and democracy / A. Reynolds (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2002. (In English).
22. *O'Leary B.* The Belfast Agreement and the British-Irish Agreement. Oxford, N.Y.: Oxford University Press, 2008. (In English).
23. *Schraml C.* The dilemma of Recognition. Experienced Reality of Ethnicised Politics in Rwanda and Burundi. Springer, 2012. (In English).

24. *Wimmer A.* Ethnic Boundary Making: Institutions, Power, Networks. Oxford: Oxford University Press, 2013. (In English).
25. *Wolff S.* Complex Power-sharing and the Centrality of Territorial Self-governance in Contemporary Conflict Settlements // *Ethnopolitics*. 2009. Vol. 8. № 1. P. 27–454. (In English).
26. *Wolff S.* The institutional structure of regional consociations in Brussels, Northern Ireland, and South Tyrol // *Nationalism and Ethnic Politics*. 2004. Vol. 10. №3. P. 387-414. (In English).