

Александр Осипов

Tove H. Malloy and Levente Salat, eds. Non-Territorial Autonomy and Decentralization: Ethno-Cultural Diversity Governance. London: Routledge, 2020. 288 pp. ISBN 978-0-367-48323-4.

Александр Осипов, Международный центр исследований этнического и языкового разнообразия (Чехия). Адрес для переписки: International Centre for Ethnic and Linguistic Diversity Studies, Korunní 2569/108, 101 00 Praha 10, Czech Republic. aosipov1@gmail.com.

Эту книгу уместнее назвать сборником статей, а не монографией. Она содержит в основном описания очень непохожих друг на друга ситуаций, связанных с организацией этнического, языкового и конфессионального разнообразия. На первый взгляд, мы имеем дело с тем, что в русскоязычной академии иногда непочтительно называют «братской могилой» – публикацией в одном издании тематически и дисциплинарно слабо связанных между собой текстов. У составителей, однако, есть доводы, почему столь разные по содержанию и теоретическим подходам статьи заслуживают выпуска под одной обложкой. Основным понятием, которое, по их мнению, связывает сборник воедино, выступает «нетерриториальная автономия» (non-territorial autonomy; НТА). Отобранные казусы составители заносят в рубрики «сетевое управление» (network governance) и/или правового плюрализма (legal pluralism), которые, как они полагают, можно рассматривать в качестве подвидов НТА. Такое обоснование наглядно иллюстрирует важный тренд в современных этнических исследованиях, и поэтому книга заслуживает внимания.

Концепт НТА относительно нов и используется преимущественно в англоязычной литературе (Coakley 1994); стоящая за ним идея известна русскоязычной публике как «национально-культурная автономия». Идея появилась более 120 лет тому назад как нормативная и используется в основном в этом качестве. Она вытекает из представления, что в основе процессов, собирательно называемых этнической политикой, лежит борьба за контроль над территорией от имени этнически или культурно определяемых «наций». Поскольку территориализация этничности в любых формах и масштабах может приводить и приводит к конфликтам и исключению «чужих» групп, появляются предложения организовывать этнические общности на нетерриториальной основе (или поощрять их самоорганизацию) – и удовлетворять таким образом специфические коллективные потребности, избегая столкновения интересов. В качестве наиболее перспективной формы этой организации обычно называют корпоративные структуры, основанные на индивидуальном членстве и руководимые публично избранными органами (Kantor 2014; Suksi 1998). На практике такие конструкции возникают крайне редко и живут недолго. Почитатели концепта НТА отказываться от него не собираются и пытаются приспособить в качестве описательной и аналитической категории, а также расширяют круг предлагаемых практических решений (Osipov 2018).

Рассматриваемая книга предлагает образцы подобных упражнений. «Сетевое управление» – уже не новое нормативное понятие из модной категории демократических инноваций. Оно означает перетекание значимых функций организации общественной жизни от вертикально структурированной системы государственного управления к негосударственным структурам, связанным между собой неиерархичными формами взаимодействия и координации (Sørensen and Torfing 2007). «Правовой плюрализм» – категория, хорошо освоенная в юридической науке и антропологии и обозначающая сосуществование в одной политике принципиально разных систем юридического или квазигосударственного нормативного регулирования (Keebet and Turner 2018). Сочетание светского официального закона, с одной стороны, и регулирования на основе религиозных норм и посредством религиозных институтов, а также иных норм, известных как обычное право, – с другой, имело и имеет место в разных географических и политических рамках и обстоятельно изучено из разных дисциплинарных перспектив. Какое отношение к сетевому управлению и правовому плюрализму имеет НТА? Попытки объяснения сделаны в основном во вводной теоретической главе, написанной Тове Маллой (Tove Malloy), и в заключении, составленном Маллой и Левенте Шолатом (Levente Salat). Об этих аргументах я напишу в конце, после обзора остальных статей.

Шолат в главе «Политическое сообщество и нормативный плюрализм» показывает, что, во-первых, политику не обязательно отождествлять с формально определяемым согражданством, во-вторых, рассматривать как застывшую целостность; скорее, следует говорить о процессах формирования и последующей трансформации сообщества. При этом необходимо принимать в расчет наличие «полуавтономных социальных полей», которые могут формировать свои структуры коллективного агентства и тем самым влиять на конфигурацию политических сообществ. Соответственно, группы людей, объединяемых аскриптивными признаками (например, этничностью), могут быть внутренне связанными и иметь направленные вовне интересы.

Хелен Куэйн (Helen Quane) дает общий обзор юридических проблем, связанных с правовым плюрализмом в современных государствах. И индифферентность властей к существованию неофициального правового и квазиправового регулирования, и его включение в официальную систему создают ряд юридических и политических трудностей, поскольку регулятивные нормы, основанные на религии или обычае, зачастую вступают в противоречие с принципами прав человека, закрепленными конституциями и международными инструментами. Кроме того, создание обособленных юрисдикций для применения обычного права или религиозных норм и введение специальных персональных режимов для разных категорий населения нередко означает отступление от запрета дискриминации. В то же время попытки государства принудительно трансформировать регулятивные механизмы, основанные на религии или обычае, означают покушение на «идентичность» групп и ведут к конфликтам. Куэйн анализирует применяемые на практике подходы для разрешения этих и других противоречий и приходит к выводу, что возникающие проблемы в принципе преодолимы.

Далее в книге следует несколько глав, посвященных конкретным казусам. Деон Хелденхойс (Deon Geldenhuys) описывает инициативы «белого», в основном африканерского населения Южной Африки после апартеида, направленные на самоорганизацию и взаимопомощь в условиях деградирующей и не всегда дружественной к африканерам государственности.

Ченгиз Гюнеш (Cengiz Gunes) и Дерья Байыр (Derya Bayır) описывают формирование переходной государственности курдов, а также других этнических групп в рамках Автономной Администрации Северной и Восточной Сирии, провозглашенной в 2018 году. Система власти в этой автономной области выглядит как амбициозный проект, основанный на идеях марксистской Рабочей партии Курдистана. Проект включает в себя пропорциональное представительство групп и территорий, развитие местного самоуправления, систему защиты прав человека и особенно этнического и гендерного равенства, а также новый суд, в большой степени опирающийся на согласительные процедуры и позволяющий применять обычное право. Учредительный документ автономии – Социальный контракт – предусматривает еще самоуправление отдельных этнических групп и даже избрание их руководящих советов. Но авторы честно признаются, что в состоянии описать только формальные основы автономии и намерения идеологов, а для анализа реальных практик у них недостаточно эмпирического материала (с. 129).

Эфраим Нимни (Ephraim Nimni) рассматривает возможные пути преодоления конфликта вокруг Палестины. По его мнению, оптимальное решение основывается на двуобщинной государственности и нетерриториальной автономии. Современная самоорганизация израильских арабов в неправительственные (правозащитные, благотворительные, профессиональные) организации, объединенные сетевым взаимодействием, показывает пути формирования институтов НТА в будущем.

Стив Коулман (Steve Coleman) и Эйман О'Кисейн (Éamon Ó Ciosáin) описывают самоорганизацию людей, говорящих на ирландском гэльском языке в Ирландской Республике и Северной Ирландии. Ирландская Республика фактически свернула поддержку гэльского языка как национального и относится к нему как к языку меньшинства; в Северной Ирландии он имеет еще меньшую официальную поддержку. Пользующиеся или желающие пользоваться гэльским языком, действуя через частные организации и инициативы, порой в сотрудничестве с муниципалитетами, проводят в жизнь, иногда на трансграничной основе, культурные, образовательные и медийные проекты.

Левенте Шолат и Серджи Мишкою (Sergiu Mișcoiu) описывают основные черты квазиюридических норм и квазисудебных механизмов (*крис*) внутри ромских сообществ Балкан и Восточной Европы, в частности, Румынии. Эти институты показывают высокую степень устойчивости и регулярно используются значительной частью ромов при молчаливом невмешательстве официальных властей. Сходство правил работы *криса* в разных регионах и странах дает основание, по мнению авторов, называть эту систему «нетерриториальной», а ее использование исключительно ромами (хоть и не всей «общиной») – разновидностью автономии.

Мирза Сатрия Буана (Mirza Satria Buana) рассматривает политику в отношении коренного населения в Индонезии после демократизации конца 1990-х

годов. Эта политика включает в себя развитие местного самоуправления и дает общинам аборигенов возможность получать от властей особый статус для своих селений, что позволяет, в частности, использовать обычное право в управлении и разрешении споров. Что общего эта схема имеет с НТА – остается только гадать.

Кирьяки Топиди (Kyriaki Topidi) предлагает обзор конфессионального образования (faith education) в школьной системе Британии. Самоидентификация школ в качестве учреждений с религиозным компонентом и преподавание религиозных дисциплин возможны в разных формах как в финансируемых государством, так и в полностью частных заведениях; отношения этих учреждений с официальными структурами и с религиозными организациями строятся на основе разных моделей. Система демонстрирует большую гибкость, а школы с религиозным компонентом, благодаря рыночным механизмам и государственной политике, привлекают учащихся разного происхождения, в значительной части не относящихся к конфессии, с которой номинально связана конкретная школа.

Как редакторы и составители объясняют такое тематическое разнообразие? В изложении Тове Маллой, можно мыслить государство вообще, независимо от институционального устройства, господствующих доктрины и режима власти. Современное государство стремится взять под контроль общественную деятельность, включая активность меньшинств. «Традиционное» (с точки зрения Маллой) теоретическое и практическое понимание НТА описывается как подход «сверху вниз» – навязанные государством решения, превращающие организованную автономию для меньшинств в инструмент управления. Взамен Маллой предлагает новую программу изучения и практического продвижения НТА, которая даже обозначается как «парадигма» (и это ко многому обязывающее слово во вводной главе используется 17 раз). Новый подход сводится к определению в качестве НТА общественных инициатив на этнической почве, которые, будучи направленными «снизу вверх», ведут к перемещению функций, ранее исполнявшихся государством, к негосударственным игрокам, в частности, этническим активистам – по соглашению с государством или явочным порядком, при неспособности правительства исполнять все свои обязанности. Подборка конкретных казусов должна иллюстрировать обоснованность подобного подхода.

Израильтяне здесь сказали бы «хуцпа». Требуется немалая смелость, чтобы легко проигнорировать все предшествующее теоретическое осмысление государства и того, что собирательно называется гражданском обществом, и заменить его, дипломатично говоря, упрощенной схемой. Отношения между государством модерна и общественным самоуправлением носят сложный и многовариантный характер при всех формах правления и политических режимах, в том числе нелиберальных и репрессивных. А среди ключевых приемов современного нелиберального управления находятся аутсорсинг – передача публичных функций негосударственным акторам – и стимулирование частных инициатив вместе с общественной самоорганизацией (Pollitt, van Thiel, and Homburg 2007).

В общественной самоорганизации, берущей на себя защиту публичных интересов и предоставление общественно значимых услуг, в Северной Америке и Ев-

ропе тоже нет ничего нового. Достаточно вспомнить историю благотворительности, саморегулирование бизнеса, кооперативное движение, предшествовавшие социальному государству институты общественной взаимопомощи и многое другое. Такие инициативы касались и самоорганизации на этнической почве; стоит хотя бы назвать деятельность культурных и образовательных институтов польского меньшинства в Пруссии на протяжении всего XIX века вплоть до Первой мировой войны (Hagen 1972).

Оправдывают ли конкретные ситуации, приведенные в книге, претензии на новую исследовательскую повестку и новый теоретический подход, как утверждают составители? В трех случаях речь идет просто о деятельности неправительственных организаций; при желании это можно назвать и сетевой активностью, но по сути не предлагается ничего, что не было бы известно и в принципе не исследовано раньше. В одном случае описывается переходная государственность в ситуации гражданской войны; групповое представительство и самоуправление следуют известным образцам и пока остаются на уровне деклараций о намерениях. Два примера правового плюрализма, даже вместе с теоретическим обзором общего плана, мало что могут добавить к обширной литературе на эту тему. Представленный же в статье Топиди про конфессиональные школы в Британии материал наглядно показывает, что адекватный анализ организационного разнообразия и практик взаимодействия государственных и негосударственных игроков прекрасно обходится без категорий нормативного плюрализма, сетевого взаимодействия и даже «общины», чтобы под таковой ни понималось.

Все подобные темы по-своему и по отдельности интересны с точки зрения исследователя. Предлагаемые варианты практического действия и управленческие стратегии, вероятно, осуществимы и могут при определенных условиях принести многим утилитарную пользу. Только трудно за всем этим разглядеть новую повестку и тем более теоретическую парадигму.

А какое отношение к этим вопросам имеет НТА? Авторы теоретических глав и заключения это незатейливо разъясняют. Для них коллективная активность людей, относящихся к этнической или культурной общности, так или иначе мотивирована сохранением групповой «идентичности» и должна рассматриваться как проявление группового агентства. Коль скоро группа априори воспринимается как социальный актор и целостность, самые разные виды деятельности, в том числе создание некоммерческих организаций или альтернативных институтов разрешения споров, можно без колебаний относить к групповой автономии. Это сложно оценить иначе как концептуальную натяжку (*conceptual stretching*) (Sartori 1970) и изобретение лишних сущностей (рука сама выводит: «натягивание совы на глобус»). Как ни странно, такая операция имеет утилитарный смысл. Как показывает идущий в настоящее время на средства Европейской Комиссии масштабный проект (Andeva 2020), ребрендинг защиты меньшинств и тому подобных скучных тем как «нетерриториальной автономии» приносит хорошие результаты с точки зрения фандрайзинга. Первым воткнуть флажок НТА в уже изученную область оказывается делом не только престижным, но и доходным – пока никто ни о чем не догадывается.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Andeva, Marina, ed. 2020. *Non-Territorial Autonomy in Theory and Practice: A 2020 Report*. Skopje, North Macedonia: University American College Skopje [American College Skopje (UACS).] (UACS). https://entan.org/wp-content/uploads/2020/12/NTA-in-Theory-and-Practice-A-2020-Report_web_final.pdf.
- Benda-Beckmann, Keebet von, and Bertram Turner. 2018. "Legal Pluralism, Social Theory, and the State." *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 50(3):255–274. doi:10.1080/07329113.2018.1532674.
- Coakley, John. 1994. "Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-Territorial Autonomy." *International Political Science Review* 15(3):297–314.
- Hagen, William W. 1972. "National Solidarity and Organic Work in Prussian Poland, 1815–1914." *Journal of Modern History* 44(1):38–64.
- Kantor, Zoltan, ed. 2014. *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. Budapest: L'Harmattan, Nemzetpolitikai Kutatóintézetben.
- Osipov, Alexander. 2018. "Can 'Non-Territorial Autonomy' Serve as an Analytical Term? Between 'Thick' and 'Thin' Approaches." *International Journal on Minority and Group Rights* 25(4):621–646. doi:10.1163/15718115-02503008.
- Pollitt, Christopher, Sandra van Thiel, and Vincent Homburg. 2007. *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Basingstoke UK: Palgrave Macmillan.
- Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics." *American Political Science Review* 64(4):1033–1053. doi:10.2307/1958356.
- Sørensen, Eva, and Jacob Torfing, eds. 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Suksi, Markku, ed. 1998. *Autonomy: Applications and Implications*. The Hague: Kluwer Law International.