

ДВА ПОДХОДА К ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПОЛИЭТНИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

Савицкий Петр Иванович

Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), e-mail: art-m2006@yandex.ru

Мочалов Артур Николаевич

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), e-mail: art-m2006@yandex.ru

Рассматриваются вопросы отражения этнического фактора в территориальном устройстве государства. Авторы приводят характеристику двух основных подходов к решению данных вопросов, сложившихся в западной и отечественной доктрине и практике конституционного регулирования. Отмечается, что использование инструментов территориальной автономии и федерализма для управления этническим многообразием является в современном мире общей тенденцией. При этом вопреки высказываемым опасениям риску сецессии автономных «этнических» территорий в большей степени подвержены «слабые» государства с неразвитыми демократическими институтами и механизмами защиты индивидуальных и коллективных прав, в то время как развитые демократии обладают достаточным арсеналом средств для урегулирования возникающих противоречий.

Ключевые слова: этническое многообразие, государственная территория, государственное устройство, полиэтничное государство, фрагментация, федерализм, территориальная автономия, самоуправление, национальные меньшинства

TWO APPROACHES TO TERRITORIAL STRUCTURE OF A MULTI-ETHNIC STATE

Savitskiy Petr

Ural State Law University (Yekaterinburg), e-mail: art-m2006@yandex.ru

Mochalov Artur

Ural State Law University (Yekaterinburg), e-mail: art-m2006@yandex.ru

The problematic issues concerning reflection of the ethnic factor in organization of territorial structure of a state are discussed. The authors briefly describe basic approaches in the Russian and Western doctrines and practices of governance to resolving the problems. It is highlighted that implementation of different instruments of federalism and territorial autonomy for managing ethnic diversity is a general trend in the modern world. Contrary to concerns being expressed in the literature the risk of secession of «ethnic» autonomous regions is more real mainly for «weak» states with undeveloped democratic institutions and mechanisms of protection of individual and collective rights while developed democracies have a sufficient set of means for conflicts resolution.

Key words: ethnic diversity, state territory, multi-ethnic state, territorial structure of state, ethnic-territorial fractionalization, federalism, territorial autonomy, self-government, national minorities

Этнический состав населения любой страны оказывает влияние на выбор конкретных конституционно-правовых форм управления культурным многообразием. Страны, население которых отличается сложной этнической (и шире – этнолингвистической

и этноконфессиональной) структурой, можно условно разделить на две категории. К первой отнесем те, где все этнические группы проживают дисперсно, не будучи связанными с тем или иным регионом. Обычно одна из таких групп составляет большинство населения, в то время как остальные находятся в положении национальных меньшинств, «разбросанных» по территории страны. Во вторую категорию входят государства, в которых какая-либо этническая, языковая или этноконфессиональная группа (не вдаваясь в терминологические уточнения, для краткости в данной статье будем использовать термин «этническая группа») проживает концентрированно в определенной местности, образуя значительную часть или даже большинство ее населения.

Во втором случае речь идет об *этнотерриториальной фрагментации*, выступающей одним из проявлений полиэтничности. Этническое многообразие приобретает в такой ситуации территориальное измерение, а территориальное устройство государства служит одним из инструментов управления этническим и культурным многообразием. В качестве примеров стран, имеющих признаки этнотерриториальной фрагментации, обычно называют Бельгию, Индию, Испанию, Канаду, Швейцарию, хотя этот список при более детальном анализе оказывается довольно большим. Концентрированно проживающие этнические общности встречаются за редкими исключениями практически во всех странах. Методы и конституционно-правовые формы управления этническим многообразием в условиях этнотерриториальной фрагментации представляют исследовательский интерес уже только потому, что обозначенное явление встречается и в России.

Главная особенность рассматриваемого типа государств состоит в том, что совпадение их внутренних географических границ с линиями этнокультурных различий может способствовать формированию глубоких этнополитических расколов и, приобретая политизированный характер, провоцировать сепаратизм и межэтнические конфликты. Такие расколы обуславливают возникновение феномена, обозначаемого в западной политической науке термином «разделенное общество» (*divided society*). Основным признаком разделенного общества является то, что различия между группами, образующими данное общество, приобретают политическую окраску и служат маркерами политической идентичности и основой для политической мобилизации¹.

Названные особенности связаны с проявлениями свойств идентичности. Каждый человек соотносит себя с социальными группами, образующими культурный контекст его бытия и во многом определяющими его мировосприятие и поведение. Идентичность – это ощущение человеком своей принадлежности к конкретной общности, разделение ее ценностей и культурных традиций. Принадлежность к этнической группе, лежащая в основе этнической (или национальной) идентичности, – одна из наиболее устойчивых и редко изменяется в течение жизни.

Когда этническая группа концентрированно проживает в определенном географическом районе, являющемся частью территории государства, этническая идентичность срастается с территориальной (региональной) идентичностью: «малая родина» обычно рассматривается представителями данной группы в терминах принадлежности, т. е. как территория, которой «владеет» эта группа (безотносительно того, поддерживается ли такой подход конституцией и законодательством государства).

¹ Choudhry S. Bridging Comparative Politics and Comparative Constitutional Law: Constitutional Design in Divided Societies // Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation? / ed. by S. Choudhry. N. Y., 2008. P. 5.

Остальные же народы на этой территории считаются «чужаками», а иногда даже «врагами» и «оккупантами». Территория, таким образом, выступает не просто географическим пространством проживания этнической общности, она наполняется символическим смыслом и становится атрибутом национальной и культурной самоидентификации наряду с языком и религией¹. Придание данной территории еще и политического значения, ее восприятие как пространства социальной организации именно данного (и никакого другого) этноса приводит к политизации этничности, выражающейся в переоценке любых проблем социального, экономического, культурного характера в терминах «мы» против «них»², появлении регионального этнонационализма и росте сепаратистских настроений.

Конечно, этнополитические расколы и межэтнические конфликты возможны и при дисперсном проживании этнических групп, а «разделенные» общества могут быть фрагментированы не только по этническому признаку. В свою очередь, полиэтничность и многокультурность не всегда свидетельствуют о «разделении» общества (например, США или Бразилия – мультирасовые и полиэтнические государства, но культурные различия между этническими группами здесь не имеют выраженного политического содержания). Вместе с тем, как справедливо отмечает О. Б. Подвинцев, совпадение этнической и территориальной идентичностей – одна из предпосылок, которые «в наибольшей степени благоприятствуют возникновению межобщинных конфликтов и росту сепаратистских тенденций»³.

Саму по себе этнотерриториальную фрагментацию все же не следует рассматривать как непосредственную причину межэтнических конфликтов и источник сепаратизма (а такие интерпретации периодически встречаются в русскоязычной научной литературе). Скорее, она служит одним из условий, которое (в сочетании с определенными факторами) может способствовать возникновению негативных последствий. Поэтому одной из главных задач, стоящих перед фрагментированными в этническом отношении государствами является выбор таких конституционно-правовых форм территориального устройства, которые способствовали бы снижению конфликтного потенциала общества и нивелированию центробежных тенденций.

В мировой конституционной практике сложилось два основных подхода к организации территориального устройства государства в условиях этнотерриториальной фрагментации. Во-первых, государственная территория может быть организована так, чтобы каждая этническая группа была распределена по нескольким территориальным единицам, ни в одной из них не образуя устойчивого большинства. Считается, что тем самым этнические общности лишаются оснований предъявлять политические притязания в отношении «своих» территорий, что позволяет эффективно противодействовать этническому сепаратизму. Во-вторых, внутренние границы, напротив, могут проводиться таким образом, чтобы они в целом совпадали с границами территорий расселения этнических или языковых общностей. При этом «этническим» регионам могут предоставляться права самоуправления (автономии).

Международные документы, принятые в последние десятилетия, демонстрируют весьма благосклонное отношение ко второму подходу. Например, в подготовленном

¹ Murphy A. B. Territorial Policies in Multiethnic States // *Geographical Review*. 1989. Vol. 79. № 4. P. 412.

² Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М., 2006. С. 429.

³ Подвинцев О. Б. Региональная идентичность в де-факто двунациональных субъектах РФ: конкурентный потенциал и попытки стимулирования // Идентичность как предмет политического анализа: сб. ст. по итогам науч.-практ. конф. / отв. ред. И. С. Семенов, Л. А. Фадеева. М., 2011. С. 224–225.

Рабочей группой ООН по меньшинствам в 2005 г. Комментарии к Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2), отмечается, что «лица, компактно проживающие на какой-либо части территории соответствующего государства, в отличие от лиц, проживающих некомпактно, могут рассчитывать на осуществление прав, касающихся использования языка и наименования улиц и мест, а также в некоторых случаях – на автономию в определенных масштабах»¹. В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. подчеркивается необходимость действий государств по созданию «надлежащих местных или автономных органов управления, отвечающих конкретным историческим и территориальным условиям... меньшинств»². Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) в одном из докладов (CDL-MIN(1994)001rev2) пришла к выводу, что «федерализм, или подлинный регионализм, без сомнения, является системой, позволяющей меньшинствам приобретать определенную степень автономии внутри существующей структуры государства».

Первый подход к территориальной организации характерен для старых иммигрантских государств, таких как США, Австралия, Мексика или Бразилия. Например, территориальная и языковая политика США построена на непринятии возможности существования штатов, где население по большей части говорило бы на каком-либо другом языке помимо английского³ (хотя статус данного языка в качестве официального не закреплен ни в Конституции США, ни в законодательстве). У. Кимлика описывает это следующим образом: «Когда Соединенные Штаты покорили Юго-Запад в ходе войны с Мексикой в 1848 г., они... лишили коренных поселенцев их языковых прав и институтов, установили экзамены на грамотность, чтобы затруднить им голосование, и поощряли массовую миграцию в эту местность, чтобы испаноязычное население оказалось в меньшинстве»⁴.

Напротив, во многих европейских странах, а также государствах, конституционное развитие которых началось во второй половине XX в., используется второй подход. К примеру, ст. 2 Конституции Испании гарантирует *национальностям и районам их проживания* право на автономию.

На Западе интерес к территориальным инструментам управления этническим многообразием усилился в 1960–1970-х гг. с появлением работ американских политологов А. Лейпхарта (Lijphart) и Д. Горовица (Horowitz), посвященных проблемам демократии в «разделенных» (в терминологии А. Лейпхарта «многосоставных» – *plural*) обществах. Основной вопрос, которым задавались данные авторы, состоял в том, как примирить интересы различных групп (сегментов), составляющих разделенное общество, и обеспечить их *аккомодацию* (*accommodation*), или встраивание, в политическую систему.

А. Лейпхарт предложил оригинальную концепцию «консоциальной» (*consociational*) (в российских переводах также «сообщественной») демократии в качестве

¹ Комментарий Рабочей группы по меньшинствам к Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам от 22 марта 2005 г. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/83/PDF/G0513383.pdf> (дата обращения: 04.09.2017).

² Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Копенгаген, 1990 // URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/14304?download=true> (дата обращения: 04.09.2017).

³ Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке / под ред. М. С. Саликова. Екатеринбург, 2014. С. 65–66.

⁴ Кимлика У. Федерализм и сецессия: восток и запад // Ab Imperio. 2000. № 3–4. С. 251.

альтернативы классической демократии как «власти большинства». Последняя, по его мнению, неприемлема для обществ, разделенных на сегменты. В основе данной концепции лежит принцип распределения власти (*power-sharing*), согласно которому власть в многосоставном обществе должна осуществляться «большой коалицией» (*grand coalition*), состоящей из представителей входящих в его состав сегментов (групп) и формируемой на основе их пропорционального представительства (*proportional representation*). При этом каждый сегмент в «разделенном» обществе должен обладать автономией в решении внутренних вопросов и правом вето на решения, принимаемые «большой коалицией»¹. Соответственно, если образующие общество сегменты (в частности, этнические группы) территориально обособлены, то оптимальным способом «встроить» их в политическую систему страны является федерализм, в основе которого лежит, с одной стороны, автономия территориальных единиц (сегментов) в решении внутренних вопросов, а с другой – их участие в осуществлении общегосударственных функций (в частности, посредством представительства их интересов в верхней палате федерального парламента)². В более поздней литературе по теории федерализма отмечается, что демократический консенсус, достигаемый путем использования различных инструментов консociональной демократии, – одно из важнейших условий существования «мультинациональных» федераций, таких как Канада, Бельгия или Индия³.

Примером государства, в Конституции которого можно обнаружить черты консociональной демократии, выступает Бельгия. Статьи 2 и 3 Конституции в качестве субъектов Бельгийской федерации называют три образованных по лингвистическому признаку сообщества (Французское сообщество, Фламандское сообщество и Германоязычное сообщество) и три региона (Фламандский, Валлонский и Брюссельский).

Переход Бельгии, неоднородной по этнолингвистическому составу населения, от унитарной формы государственного устройства к федеративному, был вызван давно назревшей острой проблемой урегулирования отношений между нидерландоязычной Фландрией и франкоязычной Валлонией прежде всего в языковой сфере и в области культуры. Фламандцы требовали установления равенства использования языков (по Закону от 19 сентября 1831 г., действовавшему вплоть до принятия 18 апреля 1998 г. нового закона, французский язык по сути оставался единственным государственным языком в Бельгии, двуязычие в ряде сфер было введено несколькими законами, принятыми в 70–80-х гг. XIX в.), а также активно выступали за развитие национальной фламандской культуры.

Большое значение в решении этнолингвистической проблемы имел «компромисс бельгийцев» (валлонов и фламандцев), на котором между представителями обеих сторон было достигнуто согласие о том, что обучение, делопроизводство, судопроизводство должны вестись в Валлонии на французском языке, а во Фландрии – на нидерландском, в связи с чем в 1930-х гг. был принят ряд законов, регулировавших использование языков в соответствующих сферах.

Впоследствии в составе территории Бельгии были созданы культурно-лингвистические структуры (лингвистические районы): район французского языка, район

¹ Lijphart A. Consociational Democracy // World Politics. 1969. Vol. 21. № 2. P. 207–225.

² Lijphart A. Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links // Canadian Journal of Political Science. 1979. № 3. P. 499–515.

³ Pinder J. Multinational Federations. Introduction // Multinational Federations / ed. by M. Burgess, J. Pinder. Abingdon, 2007. P. 9–10.

нидерландского языка, район немецкого языка и двуязычный район Брюссель – столица. В Конституцию страны была включена ст. 3bis, закрепившая их статус. Необходимость расширения прав регионов в области национальной культуры была отражена в ст. 3ter Конституции Бельгии. Затем было образовано три культурных сообщества: французское, фламандское и немецкоязычное, преобразованные впоследствии в соответствующие субъекты Бельгийской федерации (в настоящее время их статус закреплен в ст. 2 Конституции). Бельгийские авторы, отмечая сложность структуры созданной федерации, подчеркивают, что она отражает «волю политического и лингвистического компромисса»¹, который был необходим для урегулирования фламандско-валлонских отношений, ибо вся история Бельгии «отмечена веками межобщинных конфликтов»².

Этнолингвистический фактор нашел отражение в организации и деятельности высших органов власти Бельгии. Так, согласно ч. 1 ст. 43 Конституции «в случаях, определенных Конституцией, избранные члены каждой палаты установленным законом способом распределяются на французскую лингвистическую группу и на нидерландскую лингвистическую группу». Например, в верхнюю палату Парламента – Сенат – входят 29 франкоязычных сенаторов, 41 нидерландоязычный и один германоязычный. Причем в соответствии с процедурой, установленной ст. 54 Конституции, французская или нидерландская лингвистическая группа в любой из палат Парламента может принять квалифицированным большинством резолюцию, объявляющую тот или иной законопроект «способным нанести серьезный ущерб отношениям между сообществами» (это своего рода возможность выражения сегментом права вето согласно концепции А. Лейпхарта). В этом случае парламентская процедура приостанавливается, а Совет министров в 30-дневный срок должен представить заключение на такой законопроект и при необходимости внести в него изменения.

Равное представительство от лингвистических групп требуется в Совете министров (ст. 99 Конституции), где из 15 министров должно быть семь франкоязычных и семь нидерландоязычных (оставшееся место, не входящее в лингвистические квоты, – для главы правительства). Аналогичные правила равного представительства от лингвистических групп действуют при формировании Конституционного суда Бельгии, состоящего из 12 судей, включая двух председателей: по шесть судей от каждой из групп. При рассмотрении дела Судом в составе семи судей должно быть соответственно по три представителя от каждой группы и председатель.

Критики данного подхода, предполагающего необходимость учета этнического фактора в структурировании государственной территории и формировании органов власти, полагают, что территориальная аккомодация этнических групп способна еще больше усилить и институционально «заморозить» раскол между ними³. Многие российские исследователи, став в 1990-е гг. свидетелями усиливавшегося этнорегионального сепаратизма в «национальных» регионах России, выступали против влияния этнического фактора на территориальное устройство государства, особо критикуя модель так называемого этнического (или национального) федерализма. И. А. Конюхова, в частности, писала: «К сожалению, национальный фактор [в государственном устройстве] оказывает разрушающее воздействие на государственность

¹ Les nouvelles institution politiques de la Belgique: Fas. 2 // La nouvelle structure de l'Etat. Bruxells, 1980. P. 25.

² A l'inseigne de la Belgique nouvelle. Bruxells, 1989. P. 9.

³ The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate of Exacerbate Ethnic Divisions? / ed. by J. Erk, L. Anderson. Abingdon, 2010. P. 2.

России, влияет на рост национализма»¹. Аналогичного мнения придерживается Н. М. Добрынин². М. В. Глигич-Золотарева характеризует этнический федерализм как «два шага назад в эпоху родоплеменных отношений»³. Очевидно, что все эти авторы ориентируются на американскую модель федерализма как на своего рода идеал и образец для подражания. В американском федерализме, как уже отмечалось, воплощен первый подход к организации государственной территории (который действительно не приемлет существования «этнических» политико-территориальных единиц). Однако в современных условиях такая модель может быть реализована далеко не всегда, а попытки «деэтнизации» региональной политики (например, посредством *этнического джерримендеринга*, направленного на «растворение» этнических меньшинств среди более многочисленных этнических общностей или их «размазывание» по территориям нескольких регионов) могут привести к углублению существующих расколов в обществе.

Например, когда в 1956 г. в Индии создавались штаты по лингвистическому признаку, штат Пенджаб оказался двуязычным: в западной его части в основном был распространен региональный язык панджаби, а в восточной – хинди. Границы были так проведены специально: большинство панджабоязычного населения исповедуют сикхизм, в случае создания монолингвистического панджабоязычного штата сикхи составили бы в нем подавляющее число жителей (в то время как в целом по стране 80 % населения – индуисты). Считалось, что такое положение может привести к политизации религии и усилить этноконфессиональный сепаратизм (в то время в этой части страны уже звучали лозунги в пользу создания сикхского государства Сикхистана – Халистана). В двуязычном же Пенджабе, включавшем также хиндиязычные районы, сикхи оказывались в меньшинстве. Как в то время считалось, это лишало их оснований рассматривать Пенджаб как «сикхский» штат и должно было снизить уровень сепаратистских настроений⁴. Однако вопреки ожиданиям конфликты между сикхским и индуистским населением только усилились, а региональный этноконфессиональный сепаратизм приобрел новый импульс. В результате спустя десять лет политическое руководство страны было вынуждено сделать уступку: из Пенджаба были выделены хиндиязычный штат Харьяна и город Чандигарх⁵. Пенджаб в итоге оказался не только монолингвистическим штатом, но и штатом с доминирующим неиндуистским населением (впрочем, с юридической точки зрения данное обстоятельство не дает ему каких-либо преимуществ в сравнении с другими субъектами федерации). Данное решение во многом было запоздавшим: конфликт к тому времени приобрел уже значительный масштаб.

Похожим образом события развивались в 1961 г. в Италии после того, как было принято решение об объединении германоязычного Южного Тироля на севере стра-

¹ Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 282.

² Добрынин Н. М. Российский федерализм. Становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005. С. 68.

³ Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 109.

⁴ Яковлев А. Ю. Эволюция религиозного терроризма в индийском штате Пенджаб // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2014. № 26. С. 144–148.

⁵ Chadda M. Minority Rights and Conflict Prevention: Case Study of Conflicts in Indian Jammu and Kashmir, Punjab and Nagaland // URL: <http://minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-82-Minority-Rights-and-Conflict-Prevention-Case-Study-of-Conflicts-in-Indian-Jammu-and-Kashmir-Punjab-and-Nagaland.pdf> (дата обращения: 19.06.2017).

ны с соседней провинцией Тренто с преобладающим италоязычным населением. Ответом на «итальянизацию» Южного Тироля стали массовые беспорядки, в том числе события, известные как «огненная ночь».

Таким образом, далеко не всегда государство может позволить себе произвольное обращение с национальными меньшинствами и населяемыми ими территориями. Новейшая история свидетельствует в пользу того, что этнотерриториальная фрагментация государства во многих случаях диктует необходимость не «растворения» этнических групп среди других политических общностей (это может восприниматься национальными меньшинствами как угроза существованию), а, наоборот, их территориальной аккомодации. Это связано с ростом национального самосознания многих этносов, «бумом локальных идентичностей»¹, выражающимся в требованиях определения юридического статуса территорий, на которых проживают те или иные этнические группы. Данный процесс характерен не только для России, и его вряд ли следует квалифицировать исключительно как наследие национальной политики советского времени. У. Кимлика отмечает, что тенденция к так называемому мультинациональному федерализму – модели территориального устройства, при которой «национальные меньшинства объединяются в государстве на федеративных началах через какую-то форму территориальной автономии», – довольно распространена на Западе².

И. В. Лексин констатирует, что «предоставление автономии является не корнем межнациональных проблем, а ответной реакцией на них»³. Л. М. Дробижева в результате многочисленных социологических исследований, проведенных в «этнических» регионах России, приходит к выводу, что «федерализм, в том числе тот, который называют этническим, помогает избежать открытых, в том числе насильственных, конфликтов»⁴. В. А. Тишков, будучи последовательным сторонником интеграции всех российских народов в «нацию наций», в то же время признает, что «развитие разных форм автономии, в том числе этнотерриториальной, при всех ее плюсах и минусах создает возможность ощущать правовую обеспеченность групповой целостности и воспроизводства этнической культуры»⁵.

Различные формы территориальной аккомодации этнических групп, заключающиеся в предоставлении регионам их концентрированного проживания определенных прав самоуправления (или территориальной автономии в широком смысле), встречаются в современных полиэтнических государствах весьма часто. Это могут быть как региональные автономные единицы, в которых учитываются этнические, языковые или культурные особенности населения (подобные тем, что существуют в Италии, Испании, Китае, ЮАР), так и «этнические» или «этнолингвистические» субъекты федеративных государств (например, провинции Квебек и Нунавут в Канаде, регионы и сообщества в Бельгии, лингвистические и этнические штаты в Индии, кантоны в Швейцарии, республики в Российской Федерации и т. д.). Как отмечает

¹ *Hanco M. B.* Актуальные проблемы реализации права на самоопределение в современных условиях // Журн. рос. права. 2016. № 10. С. 26.

² *Кимлика У.* Указ. соч. С. 255–256.

³ *Лексин И. В.* Территориальное устройство России. Конституционно-правовые проблемы. М., 2014. С. 74.

⁴ *Дробижева Л. М.* Изменения социального ресурса российского федерализма в середине первого десятилетия XXI века // Россия реформирующаяся. 2005. № 5. С. 253.

⁵ *Тишков В. А.* Полиэтническое общество и государство: понимание и управление культурным разнообразием // Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики / под ред. М. Б. Погорбинского, А. К. Толпыго. М., 2013. С. 172.

Т. Бенедиктер (Benedikter), наделение «этнических» территорий автономным статусом не препятствует интеграции национальных меньшинств в общество, напротив, может даже способствовать ей¹.

Исследователи в то же время отмечают, что «вопрос о целесообразности признания в том или ином виде в государстве территориальной автономии национальных меньшинств следует решать в каждом конкретном случае с учетом множества факторов»².

Дж. Коакли (Coakley) выделяет следующие факторы, которые обычно влияют на решение вопроса о предоставлении тому или иному «этническому» региону автономного статуса³:

тип этнической группы и ее культурные характеристики (собственная религия, образ жизни, отличающийся от образа жизни большинства населения, степень культурной близости с группой или группами, составляющими большинство населения страны);

демографические характеристики: относительная и абсолютная численность этнической группы; темп, с которым изменяется доля данной группы в структуре населения; степень концентрации этнической группы в определенном географическом пространстве (чем больше этническая группа, чем быстрее происходит рост ее численности и чем выше ее концентрация на определенной территории, тем сложнее государству игнорировать ее притязания);

«культурное разделение труда»: чем более высокое положение в обществе занимают представители той или иной этнической группы, тем большее влияние на государственные институты имеет данная группа в целом. Если же представители этнической группы имеют в основном невысокий социальный статус, они легче поддаются аккультурации и сближению с доминирующей группой и соответственно в меньшей степени нуждаются в аккомодации;

традиции государства в вопросах признания коллективных прав, а также степень самостоятельности государства в международных отношениях и его подверженность давлению со стороны международного сообщества в вопросах защиты прав национальных меньшинств.

Дж. Мак-Гэрри (McGarry), Б. О'Лири (O'Leary) и Р. Симеон (Simeon) полагают, что территориальные способы аккомодации в большей степени применимы к концентрированно проживающим крупным и средним по численности этническим группам. По их мнению, чем больше численность этнической группы, тем с большей вероятностью она будет требовать не просто территориальной автономии, а участия в распределении власти на принципах федерализма⁴.

Важно заметить, что если территория, на которой концентрированно проживает та или иная этническая группа, получает автономные права, то обратный процесс ее «деэтнизации» в современных условиях маловероятен (по крайней мере, если речь не идет об использовании принудительной ассимиляции, форсированной миграции и других методов, не совместимых с представлениями о демократическом управле-

¹ Benedikter T. *The World's Modern Autonomy Systems*. Bozen; Bolzano, 2009. P. 19–20.

² Алебастрова И. А. Большинство и меньшинство в конституционном государстве: этнический аспект // *Lex Russica*. 2017. № 1. С. 35.

³ Coakley J. *The Resolution of Ethnic Conflict: Toward a Typology* // *International Political Science Review*. 1992. Vol. 13. № 4. P. 352–354.

⁴ McGarry J., O'Leary B., Simeon R. *Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation* // *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* P. 85–87.

нии и правах человека). По мере развития институтов демократии и формирования общегражданской идентичности этнотерриториальная фрагментация сглаживается, но не исчезает и периодически может о себе напоминать (вспомним о «референдумах о независимости», периодически проходящих в разных частях мира: Квебеке, Шотландии, Каталонии, Южном Судане, Крыму, Иракском Курдистане и т. д.). В то же время угроза сецессии остается реальной главным образом для тех государств, которые не способны урегулировать возникающие межэтнические противоречия в рамках демократических правовых процедур. До настоящего времени ни одно из государств с развитыми демократическими институтами не испытало на себе утраты «этнических» территорий, наделенных автономным статусом.

Библиография

A l'inseigne de la Belgique nouvelle. Bruxells, 1989.

Benedikter T. The World's Modern Autonomy Systems. Bozen; Bolzano, 2009.

Chadda M. Minority Rights and Conflict Prevention: Case Study of Conflicts in Indian Jammu and Kashmir, Punjab and Nagaland // URL: <http://minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-82-Minority-Rights-and-Conflict-Prevention-Case-Study-of-Conflicts-in-Indian-Jammu-and-Kashmir-Punjab-and-Nagaland.pdf>.

Choudhry S. Bridging Comparative Politics and Comparative Constitutional Law: Constitutional Design in Divided Societies // Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation? / ed. by S. Choudhry. N. Y., 2008.

Coakley J. The Resolution of Ethnic Conflict: Toward a Typology // International Political Science Review. 1992. Vol. 13. № 4.

Les nouvelles institution politiques de la Belgique: Fas. 2 // La nouvelle structure de l'Etat. Bruxells, 1980.

Lijphart A. Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links // Canadian Journal of Political Science. 1979. № 3.

Lijphart A. Consociational Democracy // World Politics. 1969. Vol. 21. № 2.

McGarry J., O'Leary B., Simeon R. Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation // Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation? / ed. by S. Choudhry. N. Y., 2008.

Murphy A. B. Territorial Policies in Multiethnic States // Geographical Review. 1989. Vol. 79. № 4.

Pinder J. Multinational Federations. Introduction // Multinational Federations / ed. by M. Burgess, J. Pinder. Abingdon, 2007.

The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions? / ed. by J. Erk, L. Anderson. Abingdon, 2010.

Алебастрова И. А. Большинство и меньшинство в конституционном государстве: этнический аспект // Lex Russica. 2017. № 1.

Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006.

Добрынин Н. М. Российский федерализм. Становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005.

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Копенгаген, 1990 // URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/14304?download=true>.

Дробижева Л. М. Изменения социального ресурса российского федерализма в середине первого десятилетия XXI века // Россия реформирующаяся. 2005. № 5.

Кимлика У. Федерализм и сецессия: восток и запад // Ab Imperio. 2000. № 3–4.

Комментарий Рабочей группы по меньшинствам к Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам от 22 марта 2005 г. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/83/PDF/G0513383.pdf>.

Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004.

Лексин И. В. Территориальное устройство России. Конституционно-правовые проблемы. М., 2014.

Нансо М. Б. Актуальные проблемы реализации права на самоопределение в современных условиях // Журн. рос. права. 2016. № 10.

Подвинцев О. Б. Региональная идентичность в де-факто двунациональных субъектах РФ: конкурентный потенциал и попытки стимулирования // Идентичность как предмет политического анализа: сб. ст. по итогам науч.-практ. конф. / отв. ред. И. С. Семенов, Л. А. Фадеева. М., 2011.

Тишков В. А. Полиэтническое общество и государство: понимание и управление культурным разнообразием // Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики / под ред. М. Б. Погребинского, А. К. Толпыго. М., 2013.

Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М., 2006.

Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке / под ред. М. С. Саликова. Екатеринбург, 2014.

Яковлев А. Ю. Эволюция религиозного терроризма в индийском штате Пенджаб // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2014. № 26.

Bibliography

A l'inseigne de la Belgique nouvelle. Bruxells, 1989.

Alebastrava I. A. Bol'shinstvo i men'shinstvo v konstitucionnom gosudarstve: ehtnicheskij aspekt // Lex Russica. 2017. № 1.

Benedikter T. The World's Modern Autonomy Systems. Bozen; Bolzano, 2009.

Chadda M. Minority Rights and Conflict Prevention: Case Study of Conflicts in Indian Jammu and Kashmir, Punjab and Nagaland // URL: <http://minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-82-Minority-Rights-and-Conflict-Prevention-Case-Study-of-Conflicts-in-Indian-Jammu-and-Kashmir-Punjab-and-Nagaland.pdf>.

Choudhry S. Bridging Comparative Politics and Comparative Constitutional Law: Constitutional Design in Divided Societies // Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation? / ed. by S. Choudhry. N. Y., 2008.

Coakley J. The Resolution of Ethnic Conflict: Toward a Typology // International Political Science Review. 1992. Vol. 13. № 4.

Dobrynin N. M. Rossijskij federalizm. Stanovlenie, sovremennoe sostoyanie i perspektivy. Novosibirsk, 2005. Dokument Kopenhagenskogo soveshchaniya Konferencii po chelovecheskomu izmereniyu SBSE. Kopenhagen, 1990 // URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304?download=true>.

Drobizheva L. M. Izmeneniya social'nogo resursa rossijskogo federalizma v seredine pervogo desyatiletija XXI veka // Rossiya reformiruyushchaya. 2005. № 5.

Ehtnichost'. Kul'tura. Gosudarstvennost'. Problemy ehtnicheskogo federalizma v XXI veke / pod red. M. S. Salikova. Ekaterinburg, 2014.

Gligich-Zolotareva M. V. Pravovye osnovy federalizma. M., 2006.

Kimlika U. Federalizm i secessiya: vostok i zapad // Ab Imperio. 2000. № 3–4.

Kommentarij Rabochej grupy po men'shinstvam k Deklaracii OON o pravax lic, prinadlezhashchix k nacional'nym, ehtnicheskim, religioznym i yazykovym men'shinstvam ot 22 marta 2005 g. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/83/PDF/G0513383.pdf>.

Konyukhova I. A. Sovremennyj rossijskij federalizm i mirovoj opyt: itogi stanovleniya i perspektivy razvitiya. M., 2004.

Leksin I. V. Territorial'noe ustrojstvo Rossii. Konstitucionno-pravovye problemy. M., 2014.

Les nouvelles institution politiques de la Belgique: Fas. 2 // La nouvelle structure de l'Etat. Bruxells, 1980.

Lijphart A. Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links // Canadian Journal of Political Science. 1979. № 3.

Lijphart A. Consociational Democracy // World Politics. 1969. Vol. 21. № 2.

McGarry J., O'Leary B., Simeon R. Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation // Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation? / ed. by S. Choudhry. N. Y., 2008.

Murphy A. B. Territorial Policies in Multiethnic States // Geographical Review. 1989. Vol. 79. № 4.

Napso M. B. Aktual'nye problemy realizacii prava na samoopredelenie v sovremennyx usloviyax // Zhurn. ros. prava. 2016. № 10.

Pinder J. Multinational Federations. Introduction // Multinational Federations / ed. by M. Burgess, J. Pinder. Abingdon, 2007.

Podvincev O. B. Regional'naya identichnost' v de-fakto dvunacional'nyx sub'ektax RF: konkurentnyj potencial i popytki stimulirovaniya // Identichnost' kak predmet politicheskogo analiza: sb. st. po itogam nauch.-prakt. konf. / отв. ред. И. С. Семенов, Л. А. Фадеева. М., 2011.



The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions? / ed. by J. Erk, L. Anderson. Abingdon, 2010.

Tishkov V. A. Poliehtnicheskoe obshchestvo i gosudarstvo: ponimanie i upravlenie kul'turnym raznoobraziem // Krizis mul'tikul'turalizma i problemy nacional'noj politiki / pod red. M. B. Pogrebinskogo, A. K. Tolpygo. M., 2013.

Xantington S. Stolknoenie civilizacij. M., 2006.

Yakovlev A. Yu. Ehvolyuciya religioznogo terrorizma v indijskom shtate Pendzhab // Sovremennye tendencii v ehkonomike i upravlenii: novyj vzglyad. 2014. № 26.