Территориальное устройство государства как способ управления этническим многообразием (конституционно-правовое регулирование в странах БРИКС)¹

🖳 А.Н. Мочалов

доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук. Адрес: 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21. E-mail: artur.mochalov@usla.ru

Ш Аннотация

Для многих современных государств характерна этнотерриториальная фрагментация. Отдельные местности или регионы внутри страны могут быть территориями концентрированного проживания этнических групп, являющихся национальными меньшинствами в масштабе страны в целом. В статье рассматривается вопрос, каким образом этнотерриториальная структура населения может отражаться в конституционном регулировании территориального устройства государства. На основе сравнительно-правовой методологии проводится анализ этнического фактора в конституционно-правовом регулировании территориального устройства стран БРИКС. Цель исследования — показать, что данные страны независимо от их географического положения, конституционного строя или исторического прошлого учитывают этнотерриториальную фрагментацию населения в своем территориальном устройстве, но делают это разными способами и с использованием различных конституционно-правовых форм. В работе дается объяснение выявленным различиям. По мнению автора, государственная территория в данном случае выступает инструментом управления этническом многообразием. Конституция страны может наделять регионы, населенные этническими меньшинствами, особым правовым статусом и закреплять за ними права самоуправления (территориальная аккомодация этнических групп). И наоборот: внутренние границы могут быть проведены таким образом, чтобы ни одно из этнических меньшинств не получало численного доминирования в том или ином регионе. В свою очередь самоуправление на «этнических» территориях также может реализовываться в рамках различных конституционноправовых форм, основными среди которых являются федерализм, территориальная автономия, а также создание специализированных территорий, пользующихся конституционной защитой. На примере стран БРИКС иллюстрируются различные подходы и способы их реализации. Автор приходит к выводу, что выбор способа территориальной аккомодации этнических групп обусловлен главным образом степенью политических притязаний таких групп в отношении территорий их концентрированного проживания. В то же время наделение «этнических» регионов особым статусом не всегда приводит к углублению этнополитических расколов, а напротив, может способствовать интеграции общества.

¹ Статья написана в рамках исследования, выполняемого за счет средств гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов наук МК-8057.2016.6.

этническое многообразие, этнотерриториальная фрагментация, территориальное устройство государства, самоуправление, федерализм, территориальная автономия, национальные меньшинства, коренные народы.

Библиографическое описание: Мочалов А.Н. Территориальное устройство государства как способ управления этническим многообразием (конституционно-правовое регулирование в странах БРИКС) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 3. С. 154–173.

JEL: K10; УДК: 342 DOI: 10.17323/2072-8166.2017.2.154.173

Введение

Большинство стран мира отличаются этническим многообразием. Лишь в 20% государств доминирующая этническая группа составляет свыше 90% населения. Только около 9% стран можно назвать этнически гомогенными².

Существует категория полиэтнических государств, в которых этнические, языковые или конфессиональные группы (далее, не углубляясь в терминологические уточнения, будем использовать термин «этнические группы») проживают не дисперсно, а концентрированно, т.е. составляют значительную часть или локальное большинство населения той или иной местности или региона внутри страны. Другими словами, в таких государствах имеются исторически сложившиеся территории концентрированного проживания этнических групп, обладающих выраженными культурными отличиями от других групп или остального населения и находящихся, как правило, в положении национальных меньшинств в масштабах страны в целом. В числе примеров — Каталония в Испании, Квебек в Канаде, «национальные» субъекты в Российской Федерации. Для всех перечисленных стран (их список можно продолжать) характерна этнотерриториальная фрагментация.

Концентрированно проживающие этнические группы, называемые в работах некоторых зарубежных авторов «безгосударственными нациями»³, нередко выступают с требованиями большей самостоятельности (автономии) в решении внутренних вопросов на занимаемых ими территориях с учетом особенностей культуры, языка и традиций. Порой звучат требования отделения и образования собственного национального государства (здесь можно вспомнить о референдумах о независимости, проходивших в свое время в Квебеке, Шотландии, Каталонии, Крыму). По этой причине государства, в которых существует этнотерриториальная фрагментация, вынуждены уделять повышенное внимание поддержанию государственной целостности и находить правовые средства преодоления дезинтеграционных тенденций. Особую роль в конституционно-правовом регулировании межэтнических отношений в таких государствах играет территориальное устройство. Один из наиболее острых вопросов заключается в следующем: должно ли территориальное устройство государства, закрепляемое в его конституции, отражать особенности географического распределения этнических групп, и, если да, то каким образом?

² Connor W. Ethnonationalism. The Quest for Understanding. Princeton, 1994. P. 29.

³ Кимличка У. Федерализм и сецессия: восток и запад // Ab Imperio. 2000. № 3–4. С. 256.

Поиску ответа на данный вопрос посвящено много работ как в сфере конституционного права, так и в смежных научных областях, таких, как история, этнология, политология и социология⁴. Многие публикации связаны с изучением отдельных форм государственного устройства с точки зрения их потенциала для управления этническим многообразием в условиях этнотерриториальной фрагментации. В частности, большое внимание уделяется федерализму⁵ и территориальной автономии⁶. Влияние территориальной организации государства на межэтнические отношения исследуется также с позиций теории национализма⁷ и этнополитической конфликтологии⁸. В российской науке проблемам территориального устройства полиэтнических государств также уделяют внимание специалисты в области межнациональных отношений и теории идентичностей⁹. Существенный вклад в дискуссию вносят работы, посвященные проблемам национально-территориального устройства $P\Phi^{10}$ и других полиэтнических государств, а также сравнительные исследования¹¹.

Данная статья содержит сравнительный обзор основных способов организации государственной территории и форм их конституционно-правовой регламентации в странах с этнотерриториальной фрагментацией. Эмпирическим материалом для анализа послужило конституционное регулирование территориального устройства в странах БРИКС (Бразилия, Российская Федерация, Индия, Китайская Народная Республика,

⁴ См., напр.: 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. 3–40; Safran W. Spatial and Functional Dimensions of Autonomy: Cross-National and Theoretical Perspectives / Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies. W. Safran, R. Maiz (eds.). London, 2000. P. 11–34; Лексин И.В. Территориальное устройство России. Конституционно-правовые проблемы. М., 2014; Чертков А.Н. Территориальное устройство Российской Федерации. Правовые основы. М., 2009 и др.

⁵ См., напр.: Anderson L. Federal Solutions to Ethnic Problems. Abingdon, 2013; Burgess M. Multinational Federalism in Multinational Federalism / Ed. by M. Seymour and A.-G. Cagnon. L., 2012. P. 23–44; McGarry J., O'Leary B. Federation and Managing Nations / Multinational Federations / Ed. by M. Burgess and J. Pinder. Abingdon, 2007. P. 180–211; Pinder J. Introduction / Multinational Federations. P. 1–16; The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate of Exacerbate Ethnic Divisions? / Ed. by J. Erk and L. Anderson. Abingdon, 2010; Филиппов В.Р. Критика этнического федерализма. М., 2003 и др.

 $^{^6}$ См., напр.: Benedikter T. The World's Modern Autonomy Systems. Bozen/Bolzano, 2009; Lapidoth R. Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts. Washington, 1997; Лексин И.В. Территориальная автономия в системе категорий государственного устройства // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 56–61 и др.

⁷ Brass P.R. Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison. New Delhi, 1991; Connor W. Op. cit.

⁸ Coakley J. The Resolution of Ethnic Conflict: Toward a Typology // International Political Science Review. 1992. Vol. 13. No. 4. P. 343–358.

⁹ См. напр.: *Дробижева Л.М.* Изменения социального ресурса российского федерализма в середине первого десятилетия XXI века // Россия реформирующаяся. 2005. № 5. С. 248–259; *Паин Э.А.* Между империей и нацией. Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России. М., 2003; *Семененко И.С.* Политика идентичности и идентичность в политике: этнонациональные ракурсы, европейский контекст // Полис. Политические исследования. 2016. № 4. С. 8–28 и др.

 $^{^{10}}$ См. напр.: *Болтенкова Л.Ф.* От НКВД до федерализма. М., 2008; *Конюхова И.А.* Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004 и др.

¹¹ Среди лишь некоторых работ по зарубежным странам на русском языке можно назвать: *Кузнецова С.С.* Этнические и экономические аспекты индийского федерализма и их отражение в конституционном праве (на примере штата Джаркханд) // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 4. С. 43–47; Федерализм в России и Канаде / под ред. С.В. Кабышева и др. М., 2009; *Чжэн Кай.* Национально-территориальная автономия в Китайской Народной Республике: дис. ... к. ю. н. М., 2009 и др.

Южно-Африканская Республика), представляющих собой обширное поле для компаративистских исследований рассматриваемой проблематики. С одной стороны, все они имеют сложный этнический состав населения и признаки этнотерриториальной фрагментации. С другой стороны, в каждой из них данные признаки проявляются поразному и, соответственно, различным образом отражаются в конституционном закреплении территориального устройства. Это дает возможность не только находить, но и объяснять различия.

Статья состоит из четырех частей. В первой части приводится описание основных способов организации государственной территории с точки зрения управления этническим многообразием. Во второй части дается краткий обзор этнической (а при необходимости также языковой и конфессиональной) структуры населения каждой из стран БРИКС, приводятся особенности этнотерриториальной фрагментации в каждой из них. Третья часть содержит анализ конституционно-правового регулирования территориального устройства отдельных стран БРИКС в зависимости от характера этнотерриториальной фрагментации. С учетом того, что этническому фактору в политикотерриториальном устройстве России посвящено немало работ, основной акцент сделан на изучении регулирования в четырех зарубежных странах (в то же время, когда это необходимо, проводятся параллели с Россией). Четвертая часть содержит выводы.

Основные способы организации государственной территории в условиях этнотерриториальной фрагментации

Перед любым государством с этнотерриториальной фрагментацией встает ряд вопросов:

должны ли внутренние административные границы государства соответствовать границам между регионами проживания различных этнических групп?

если да, то необходимо ли наделять «этнические» регионы специальным правовым статусом, дающим его населению право самостоятельно решать некоторые внутренние вопросы с учетом их языка, традиций и культурных особенностей?

если ответы на оба предыдущих вопроса положительны, то какой способ организации государственной территории (федерализм, территориальная автономия и т.д.) будет в наибольшей степени выражать интересы этнических групп, не ставя при этом под угрозу территориальную целостность страны?

Эти вопросы выступают предметом спора не только в среде политиков. В течение многих десятилетий они остаются в числе наиболее обсуждаемых как в российской, так и в зарубежной научной литературе. Одни ученые являются сторонниками территориальной аккомодации национальных меньшинств, заключающейся в предоставлении им прав самоуправления, или автономии, в решении ряда внутренних вопросов на «их» территориях. Другие же категорически возражают против придания «этническим» территориям особого правового статуса, полагая, что такой шаг способствует углублению этнополитических расколов.

 Φ . Φ . Кокошкин еще в 1917 г. выступал с критикой «этнической» децентрализации, которая, по его мнению, «не является единственным средством для культурного самоопределения национальностей» 12. В противном случае «мы будем постоянно наталки-

 $^{^{12}}$ *Кокошкин* Ф.Ф. Автономия и федерация / Хрестоматия по конституционному праву. Т. III. / Сост. Н.А. Богданова, Д.Г. Шустров. М., 2014. *С.* 306.

ваться на... границы, за которыми начинается совсем другой уклад жизни, совсем другое правовое устройство, совсем другие социально-политические задачи» Иной точки зрения придерживался Н.И. Лазаревский, полагавший, что «автономия не только не нарушает государственного единства, но его и не затрагивает», а «отказ в автономии возможен лишь при условии борьбы с проявлением местного национализма» 14.

Нет единства мнений и среди современных авторов. Многие комментаторы (в особенности правоведы), ставшие в 1990-е годы свидетелями усиления этнорегионального сепаратизма на фоне продолжавшейся дезинтеграции российского общества, резко критикуют «этнизацию» территориальной структуры государства и высказываются о необходимости упразднения «национального» признака в федеративном устройстве России¹⁵. Особой атаке подвергся так называемый «этнический федерализм» 6, который М.В. Глигич-Золотарева охарактеризовала как «два шага назад в эпоху родоплеменных отношений» 7, Другие ученые замечают, что «этнические федерации и их институты имеют скорее положительный потенциал, чем отрицательный» 8, а «федерализм, в том числе тот, который называют этническим, помогает избежать... конфликтов» 19.

В зарубежной научной литературе тоже можно встретить различные суждения. Так, по мнению А. Лейпхарта, исследовавшего проблемы управления «многосоставными» обществами и предложившего оригинальную концепцию консоциональной демократии, оптимальным способом «встроить» в политическую систему территориально обособленные сегменты общества является федерализм²⁰. С ним солидарен Д. Горовиц, полагающий, что федерализм позволяет преобразовать национальное меньшинство в региональное большинство, что, в свою очередь, дает возможность подходить к решению региональных проблем с учетом особенностей соответствующей этнической группы²¹. Но имеется и противоположная позиция, основанная на опасениях, что предоставление этнической группе прав самоуправления на определенной территории может только усилить расколы в обществе и институционально «заморозить» их²².

Современные авторы предпринимают попытки объединить точки зрения сторонников территориальной аккомодации этнических групп и ее противников²³. Отмечается, что наделение «этнических» территорий автономным статусом не препятствует интеграции национальных меньшинств в общество, а, напротив, может даже способство-

¹³ Там же. С. 309.

 $^{^{14}}$ Лазаревский Н.И. Автономия / Там же. С. 300–301.

 $^{^{15}}$ См.: Добрынин Н.М. Российский федерализм. Становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005. С. 28, *Конюхова И.А.* Указ. соч. С. 280–284.

¹⁶ См. напр.: Филиппов В.Р. Указ. соч.

 $^{^{17}}$ Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 109.

 $^{^{18}~}$ Фарукшин М.Х. Институциональные основы этнических федераций // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 114.

¹⁹ Дробижева Л.М. Указ. соч. С. 257.

²⁰ Cm.: *Lijphart A.* Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links // Canadian Journal of Political Science. 1979. No. 3. P. 499–515.

 $^{^{21}}$ Cm.: Horowitz D. A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society. Los Angeles, 1985. P. 214.

²² The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate of Exacerbate Ethnic Divisions? P. 2.

²³ Пример такого подхода можно найти в работе: *McGarry J., O'Leary B.* Federation and Managing Nations. P. 189.

вать ей²⁴. Данная позиция находит поддержку и среди российских ученых. Например, 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»²⁵. Тем не менее универсального подхода к территориальному устройству, который мог бы быть применим ко всем полиэтническим государствам, ни наукой, ни практикой не выработано, да и вряд ли он существует.

В современной практике конституционализма территориальное устройство может использоваться для управления этническим многообразием двояко. Во-первых, государство может исходить из необходимости территориальной аккомодации этнических групп и создать в местах проживания национальных меньшинств «этнические» регионы со специальным правовым статусом, дающим, например, возможность использования языков меньшинств в школах, подачи обращений и ведения судопроизводства на таких языках, обеспечивающим представительство меньшинств в органах власти и т.д. В соответствии с конституцией или текущим законодательством такие регионы могут в той или иной степени наделяться правом на внутреннее самоуправление исходя из культурных особенностей населения (например, самостоятельно проводить культурную и языковую политику, ведать вопросами правопорядка, регулировать некоторые земельные и хозяйственные отношения и т.д.).

Во-вторых, возможна противоположная ситуация, когда внутренние границы устанавливаются таким образом, чтобы «растворить» меньшинства среди доминирующей в регионе этнической группы или «разбросать» их между несколькими регионами. В результате ни в одном из них меньшинства не образуют устойчивого большинства.

При использовании первого подхода не менее значимым является выбор способа организации государственной территории — институционального дизайна и соответствующей ему конституционно-правовой формы, в рамках которых будет осуществляться самоуправление на территориях проживания этнических групп. От выбранного способа будет зависеть объем самоуправления и правовых гарантий его реализации. Можно назвать три основных способа: этнический федерализм, территориальная автономия, создание специализированных территорий с особым конституционно-правовым режимом.

Этический (а также лингвистический и этиолингвистический) федерализм (в западной науке используется и термин «мультинациональный федерализм») предполагает, во-первых, разграничение государственных функций и компетенции между двумя уровнями государственной власти (федеральным центром и субъектами федерации), во-вторых, участие образующих государство политико-территориальных единиц — субъектов федерации в осуществлении федеральной власти²⁶. При этом один, несколько или все субъекты образуются по этническому (национальному), лингвистическому, либо смешанному (этнолингвистическому, этноконфессиональному) признаку, будучи местами концентрированного проживания тех или иных этнических групп (в терми-

²⁴ Benedikter T. Op. cit. P. 19-20.

²⁵ Тишков В.А. Полиэтническое общество и государство: понимание и управление культурным разнообразием / Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики / под ред. М.Б. Погребинского и А.К. Толпыго. М., 2013. С. 172.

²⁶ Pinder J. Op. cit. P. 15.

нологии М. Берджесса — «внутренних наций» гл. «Этнические» субъекты федерации осуществляют государственную власть с учетом культурных и языковых особенностей населения, в частности, могут устанавливать собственный официальный язык. В региональных правовых системах, а также в организации региональных институтов могут быть учтены национальные традиции.

Территориальная автономия означает наделение публично-территориальной единицы в составе государства некоторой степенью самоуправления в решении определенных внутренних вопросов. Различают административную и политическую формы автономии28. В последнем случае предполагается возможность автономных единиц принимать собственное законодательство по ряду вопросов (но в пределах, очерченных общегосударственным законодательством). В большинстве случаев территориальная автономия учреждается в местности проживания какого-либо национального меньшинства и преследует цель защитить его языковые и культурные особенности при осуществлении им самоуправления²⁹. Как правило, автономные территориальные единицы образуются в составе унитарных государств и представляют собой более самостоятельные в политическом отношении образования, чем остальные административно-территориальные единицы, не наделенные правами автономии. Однако территориальная автономия возможна и в федерациях. В этом случае автономные территории образуются, как правило, в составе субъектов федерации, имеют в сравнении с ними более низкий юридический статус и более ограниченный объем компетенции³⁰, а их представители не участвуют в работе федеральных органов власти.

Следует сказать, что федерализм и территориальная автономия имеют сходство: оба способа связаны с децентрализацией государственной власти. Поэтому в современных работах можно встретить широкую трактовку территориальной автономии как самоуправления территориальных единиц вообще. В этом смысле политическая самостоятельность субъектов федеративных государств может рассматриваться как частный случай автономии³¹. И наоборот, понятие «федерализм» может применяться не только к тем государствам, в конституциях которых закреплена федеративная форма государственного устройства, но и к тем, кто использует в территориальной организации распределение власти на два уровня на основе «разделенного управления», в частности, к государствам, в составе которых имеется территориальная автономия³². Л. Андерсон констатирует, что статус автономной единицы может быть схож со статусом субъекта федерации³³.

В то же время, как справедливо отмечается в литературе, федерализм предполагает не просто децентрализацию власти, а ее распределение в более широком политико-

²⁷ Burgess M. Op. cit. P. 26.

²⁸ См.: Лексин И.В. Территориальная автономия в системе категорий государственного устройства. С. 58–59; Федерализм в России и Канаде. С. 19–20; Чертков А.Н. Территориальное устройство Российской Федерации. С. 79–80.

²⁹ Cm.: Lapidoth R. Op. cit. P. 27–32.

³⁰ Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001. С. 163.

 $^{^{31}\,}$ См.: Лексин И.В. Территориальная автономия в системе категорий государственного устройства. С. 58–59.

³² Cm.: Watts R. Comparing Federal Systems. Montreal/Kingston, 2008. P. 8.

³³ Anderson L. Op. cit. P. 219.

правовом контексте³⁴, территориальное рассредоточение³⁵. Говоря словами Д. Елазара — «нецентрализацию»³⁶ в том смысле, что федеративная модель не предполагает деления на «центр» и «периферию», а вся государственная власть осуществляется совместно органами власти федерального и регионального уровней, самостоятельными в пределах своей компетенции.

Необходимо также обратить внимание на следующий момент. Хотя федерализм и территориальная автономия могут применяться как способы территориальной аккомодации этнических групп, правом самоуправления в каждом случае пользуются не сами этнические группы, а в целом публично-территориальные коллективы, населяющие соответствующие территории и включающие в себя личностей как «титульной» этнической группы, так и других групп (т.е. «внутренних» меньшинств).

В числе способов территориальной организации государства, используемых для управления этническим многообразием, следует назвать еще один — создание специализированных территорий (земель) для проживания этнических меньшинств. Обычно его не указывают в одном ряду с федерализмом и территориальной автономией по той причине, что он, во-первых, в строгом смысле не имеет отношения к формам государственного устройства, во-вторых, не предполагает распределения государственных функций между двумя уровнями управления. Специализированные территории, в отличие от субъектов федерации или автономных территорий, не рассматриваются в качестве универсальных территориальных единиц и не вносят корректив в существующее в государстве административно-территориальное или федеративное устройство. Они накладываются «поверх» существующего территориального деления. Децентрализация и территориальная аккомодация меньшинств в данном случае проявляются в том, что этнические группы на специализированных территориях, могут наделяться правом использовать традиционные институты социальной организации для осуществления самоуправления в соответствии с их обычными правовыми системами (в той мере, в какой это согласуется с правовой системой страны в целом). При этом, в отличие от двух предыдущих способов, самоуправлением наделяется именно этническая группа.

Чаще всего такой способ применяют к коренным народам, сохранившим родоплеменной уклад и тем самым обособляющим себя от остального населения страны. Правовой режим специализированных территорий (резерваций, земель исконного проживания коренных народов, национальных поселений и т.д.) может быть различным и в большинстве случаев предусматривает юридические гарантии сохранения традиционного хозяйства и исконной среды обитания, однако не предполагает их наделения статусом публичнотерриториальных единиц. В некоторых странах такие территории могут иметь статус муниципалитетов, а институты социальной организации коренных народов могут интегрироваться в систему органов публичной власти (например, Совет горных гуркхов Дарджилинга в Индии, статус которого закреплен в ст. 243ZC Конституции).

В государстве может использоваться только один из перечисленных способов (например, только этнический федерализм), либо одновременно несколько способов (в

³⁴ McGarry J., O'Leary B., Simeon R. Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation / Constitutional Design for Divided Societies... P. 86–87.

 $^{^{35}}$ См.: Четвернин В.А., Прохоров А.В. О правовом понимании федерализма // Российское право в Интернете. 2007. № 1 [Электронный ресурс]: // URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_9504333_34567849. htm (дата обращения: 19.06.2017)

³⁶ Elazar D.J. Contrasting Unitary and Federal Systems // International Political Science Review. 1997. Vol. 18. No. 3. P. 243.

отношении разных этнических групп). Выбор способа обусловлен множеством факторов, относящихся как к самому государству, так и к этническим группам. Дж. Коакли предлагает учитывать тип этнической группы и ее культурные и демографические характеристики, особенности «межкультурного разделения труда», существующие в государстве традиции управления и т.д. По его мнению, чем больше численность этнической группы, тем труднее игнорировать ее территориальные притязания и тем выше может оказаться статус региона, в котором она проживает³⁷. Дж. Мак-Гэрри, Б. О'Лири и Р. Симеон полагают, что федерализм и территориальная автономия в большей степени применимы к аккомодации крупных и средних по численности этнических групп. При этом ими выявлена следующая закономерность: чем крупнее этническая группа, тем с большей вероятностью она будет требовать не только самоуправления, а участия в распределении власти на принципах федерализма³⁸. В связи с этим выбор способа территориальной аккомодации этнической группы и определение статуса того или иного «этнического» региона часто носит компромиссный и даже вынужденный характер и выступает результатом политических уступок и договоренностей между руководством страны и «этническими» лидерами.

2. Этническое многообразие и этнотерриториальная фрагментация в странах БРИКС

Для исследования территориального устройства стран БРИКС необходимо дать краткую характеристику этнического состава каждой из них. Все пять стран можно назвать полиэтническими. При этом во всех случаях этническое многообразие в той или иной степени обусловливает этнотерриториальную фрагментацию.

Полиэтнический характер *России* не нуждается в дополнительных пояснениях. Многонациональность народа Российской Федерации закреплена в преамбуле и ст. 3 Конституции 1993 г. По данным Всероссийской переписи населения 2010 г. в России проживает около 200 народов. Доминирующая этническая группа — русские — составляет порядка 80% населения страны³⁹. Они образуют этническое большинство в подавляющем числе регионов. Лишь в 13 субъектах РФ их доля в структуре населения составляет менее 50%. Часть регионов России представляет собой «этнические» субъекты Федерации: будучи исторически сформировавшимися местностями концентрированного проживания соответствующих этнических групп (отличных от русского этноса), они образованы по национальному (22 республики) или национально-территориальному (четыре автономных округа и автономная область) признаку.

Во многом сходная картина наблюдается в *Китае*: здесь также присутствует доминирующая этническая группа (ханьцы — 91% населения), но наряду с ними в стране еще 55 официально признанных народов, являющихся национальными меньшинствами, большинство из которых имеет исторические регионы проживания⁴⁰. При этом наблю-

³⁷ Coakley J. Op. cit. P. 352–354.

³⁸ McGarry J., O'Leary B., Simeon R. Op. cit. P. 85-87.

 $^{^{\}rm 39}$ Сайт официальной статистической информации Bcepoccuйской переписи населения 2010 г. [Электронный pecypc]: // URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol4/pub-04-01.pdf (дата обращения: 19.06.2017)

⁴⁰ Данные переписи населения 2010 г. See: Communiqué of the National Bureau of Statistics of People's Republic of China on Major Figures of the 2010 Population Census (No. 1) [Электронный ресурс]: // URL: http://www.stats.gov.cn/english/NewsEvents/201104/t20110428_26449.html (дата обращения: 19.06.2017)

дается крайне высокая неоднородность распределения этнических групп. Так, почти 92% жителей Тибетского автономного района составляют этнические тибетцы, и лишь 8% приходится на ханьцев⁴¹. Вместе с тем, исторический район Тибета (в административном отношении — Тибетский автономный район и примыкающие к нему тибетские автономные округа в соседних провинциях) занимает без малого четверть территории Китая. На востоке обширные территории занимает историческая область Синьцзян (Восточный Туркестан, 17% площади страны) — «малая родина» мусульман-уйгуров и ряда других национальных меньшинств. Ханьцы здесь составляют менее половины населения, численно уступая уйгурам.

В Южно-Африканской Республике этнические различия носят расовый характер. Более 80% населения составляют африканцы (в официальной южноафриканской терминологии — «черные»), примерно по 8,5% — потомки европейских мигрантов («белые»), а также мулаты, или «цветные» — потомки лиц, рожденных в смешанных афро-европейских браках⁴². Африканское население проживает в основном на востоке страны, в то время как на западе большая часть жителей — мулаты. Расовые группы воспринимаются южноафриканским обществом (во многом вследствие проводившейся ранее политики апартеида) как относительно автономные политические сегменты, обладающие выраженным «расовым самосознанием». Но расовые группы ЮАР также неоднородны с точки зрения этнического и языкового состава. Среди африканского населения выделяется пять основных этнических групп (зулусы, коса и др.), ни одна из которых не является доминирующей⁴³. Каждая этническая группа имеет в пределах страны исторические ареалы концентрированного проживания (например, зулусы — на юго-востоке, коса — на юге и т.д.) и язык. Самый распространенный язык — зулусский, но родным он является только у четверти населения (хотя понимает его большинство граждан). «Белое» население и мулаты в совокупности делятся на две автономные языковые группы — англофоны и африканеры (носители языка африкаанс). Языковая принадлежность, выступающая в ЮАР своего рода «суррогатом этничности⁴⁴, продемонстрировала мобилизационный потенциал в 1993-1994 гг., когда так называемый «Народный фронт африканеров» настаивал на самоопределении и образовании «национального государства» (Volksstaat) в составе Республики⁴⁵.

В *Бразилии* около половины населения называют себя «белыми» («евробразильцами»), на долю же «афробразильцев» и мулатов приходится в совокупности более 50% жителей. Несмотря на то, что бразильское общество, как и южноафриканское, является мультирасовым, большинство населения использует португальский язык и, подобно другим иммигрантским обществам, разделяет общие политические ценности и традиции. Это объединяет их в единую бразильскую нацию и сглаживает различия, носящие в основном культурный и в некоторой степени экономический, но не поли-

⁴¹ Там же.

⁴² Данные переписи населения 2011 г. См.: Сайт официальной статистической информации ЮАР [Электронный ресурс]: // URL: http://www.statssa.gov.za/census_2011/census_products/Census_2011_Census_in_brief.pdf (дата обращения: 19.06.2017)

⁴³ Murray C., Simeon R. Recognition without Empowerment: Minorities in a Democratic South Africa / Constitutional Design for Divided Societies... P. 411–412.

⁴⁴ Ibid. P. 414.

⁴⁵ Henrard K. Post-Apartheid South Africa: Transformation and Reconciliation // World Affairs. 2003. Vol. 166. No. 1. P. 43–44; *Ramutsindela M.* National Identity in South Africa: the Search for Harmony // Geo-Journal. 1997. Vol. 43. No. 1. P. 105.

тический характер. В то же время называть бразильское общество полностью лишенным этнотерриториальной фрагментации неверно. Разделение здесь проходит между «основной нацией» и коренными индейскими народами, сохранившими племенной образ жизни и имеющими отличительные этноязыковые характеристики, самоназвания и собственные институты социальной организации. Несмотря на незначительную долю в населении страны (всего 0,4%), они, по данным Бразильского института географии и статистики, образуют в совокупности 305 этнических групп и говорят на 274 языках⁴⁶. Индейские племена компактно населяют многочисленные территории (в основном в бассейне Амазонки на севере и западе Бразилии). До принятия нынешней Конституции Бразилии (1988) считалось, что «племенные» индейцы не могут рассматриваться в качестве полноправных членов нации (а Гражданский кодекс Бразилии вплоть до 2002 г. приравнивал индейцев по степени дееспособности к несовершеннолетним), в связи с чем проводилась политика их интеграции. Принятое официально противопоставление самобытных коренных народов Бразилии «полноправным бразильцам» способствовало политической мобилизации этих народов и росту их национального самосознания⁴⁷.

Наиболее пестрый этнический и культурный состав населения — в Индии, являющейся одним из ярких примеров «многосоставного» общества⁴⁸. Назвать точное количество этнических групп в этой стране затруднительно, поскольку в качестве первоосновы социальных коллективов здесь выступают, как правило, не этносы, а «этноконфессиональные альянсы с зачастую хрупким межобщинным взаимодействием»⁴⁹. С этнолингвистической точки зрения территория Индии напоминает мозаику. Ее население говорит на 448 языках (имеющих в совокупности около 2000 наречий и диалектов). Самый распространенный язык — хинди, но на нем говорит только 41% населения, проживающего преимущественно на севере страны. Территориальная фрагментация, кроме того, проявляется по конфессиональному признаку: в Кашмире большинство составляют мусульмане, в Пенджабе — сикхи (в то время как в целом по стране 80% населения исповедует индуизм). Своеобразна фрагментация северо-востока Индии, населенного множеством малочисленных тибето-бирманских народов, длительное время развивавшихся изолированно от индоарийской цивилизации и сохранивших родоплеменной уклад. В культурном отношении они имеют существенные отличия от населения «основной» части Индии, а некоторые из них в колониальный период были христианизированы. Каждый из таких народов говорит на отдельном языке и занимает исконное пространство, обычно небольшое. Их культурные отличия от остального населения Индии подпитывают распространенный в этой части страны этнорегиональный сепаратизм.

Таким образом, во всех странах БРИКС имеются признаки этнотерриториальной фрагментации. В Индии и в ЮАР она носит наиболее сложный характер, поскольку

⁴⁶ Данные переписи населения 2010 г. См.: Официальный сайт Бразильского института географии и статистики [Электронный ресурс]: // URL: http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/ (дата обращения: 19.06.2017)

 $^{^{47}\,}$ Cm.: Oliveira Neves L. The Struggles for Land Demarcation by the Indigenous Peoples of Brazil / Another Knowledge Is Possible: Beyond Northern Epistemologies / Ed. by B. de Sousa Santos. L., 2007. P. 112–113.

⁴⁸ Cm.: *Lijphart A.* The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation // The American Political Science Review. 1996. Vol. 90. No. 2. P. 258–259.

⁴⁹ *Тишков В.А.* Усложняющееся разнообразие: как его понимать и упорядочить / Культурная сложность современных наций / отв. ред. В.А. Тишков, Е.И. Филиппова. М., 2016. С. 11.

⁵⁰ Etnologue: Languages of the world [Электронный ресурс]: // URL: https://www.ethnologue.com/country/IN/languages (дата обращения: 19.06.2017)

одновременно основана на нескольких типах групповой идентичности. В наименьшей степени этнотерриториальная фрагментация выражена в Бразилии, где она связана с коренными народами, ведущими племенной образ жизни и занимающими незначительную долю в структуре населения.

3. Федерализм, территориальная автономия и специализированные территории в конституционном праве стран БРИКС

Рассмотрим особенности конституционно-правового регулирования территориального устройства Индии, Китая, ЮАР и Бразилии с позиции управления этническим многообразием (территориальное устройство России с этой точки зрения является темой отдельной дискуссии).

Федерализм как способ организации государственной территории используется в России, Индии и Бразилии. Причем в первых двух государствах он непосредственно связан с территориальной аккомодацией этнических групп.

После провозглашения Индией независимости ее федеративное устройство не учитывало этнотерриториальной фрагментации общества. Однако с 1956 г. здесь действует лингвистический принцип образования субъектов федерации, в соответствии с которым в каждом штате большинство населения использует определенный язык или несколько языков. Ст. 345 Конституции Индии (1950)⁵ предусматривает право законодательного органа штата установить один или несколько языков, употребляемых в таком штате, в качестве официальных. Ст. 350 Конституции дает гражданам право подавать жалобы на любом языке, используемом в Индии или в соответствующем штате.

Лингвистический федерализм в Индии в то же время не является формой самоопределения или самоуправления языковых групп или народов — носителей соответствующих языков. Языковые группы в индийской конституционной доктрине не рассматриваются как коллективные субъекты, обладающие правами самоуправления. Федерализм в данном случае носит во многом функциональный характер и направлен, с одной стороны, на преодоление сепаратизма нехиндиязычных народов, в частности тамилов⁵², с другой — на создание условий для интеграции всех языковых и этнических групп в единое политическое и правовое пространство Индии (в России во многом теми же соображениями продиктовано право республик устанавливать собственные государственные языки). Поэтому он изначально мыслился основателями современного индийского государства как способ аккомодации именно наиболее крупных языковых, но не этнических или религиозных групп.

В отношении некоторых малочисленных народов северо-востока Индии (главным образом тех, чьи политические притязания на исконные территории были выражены наиболее отчетливо) был выбран другой способ аккомодации — предоставление отдельным местностям территориальной автономии в составе полиэтнического штата

 $^{^{51}\,}$ Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 2. Средняя Азия и Индостан / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. С. 177–448.

⁵² Chadda M. Minority Rights and Conflict Prevention: Case Study of Conflicts in Indian Jammu and Kashmir, Punjab and Nagaland [Электронный ресурс]: // URL: http://minorityrights.org/wp-content/up-loads/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)

Ассам⁵³. Приложение 6 к Конституции Индии предусматривает создание автономных округов и автономных областей на «территориях племен», учреждение их законодательных органов (советов) и передачу им части законодательных полномочий для решения вопросов их внутренней организации в соответствии с их традициями и правовыми системами (например, в сферах землепользования, наследования, брачно-семейных отношений). В свою очередь, акты индийского Парламента или легислатуры штата по вопросам, отнесенным к компетенции окружных и областных советов, могут применяться в пределах автономных единиц только на основании распоряжения соответствующего совета. Децентрализация затрагивает и судебную сферу: окружные и областные советы могут учреждать суды для рассмотрения споров, стороны которых принадлежат к племенам, зарегистрированным в пределах соответствующего автономного округа или автономной области.

Однако территориальная автономия как «облегченный» вариант самоуправления не устраивала этнических лидеров некоторых северо-восточных народов (таких, как нага и мизо), требовавших независимости и прибегавших к насильственным методам борьбы. После нескольких лет вооруженного противостояния политическое руководство страны сделало уступку сепаратистам: в 1963 г. на карте Индии появился первый «этнический» штат Нагаленд, впоследствии — Манипур, Мизорам, Трипура и Мегхалая. Создание этих штатов было компромиссным решением: сецессионистские движения были сильны, Индия фактически утратила контроль над рядом территорий и рисковала их лишиться совсем. В отличие от «лингвистических» штатов, в которых языковые группы не рассматриваются в качестве коллективных субъектов — носителей групповых прав, «этнические» штаты «привязаны» к соответствующей «титульной» этнической группе и выступают как форма ее самоуправления. Это отражается в их конституционном статусе. Например, Нагаленд и Мизорам, подобно автономным территориям, получили право осуществлять законодательное регулирование сообразно обычаям местных племен (ст. 371А и 371G Конституции). Федеральные же законы имеют на данных территориях ограниченное применение и вступают в силу только после их санкционирования законодательными собраниями штатов. В индийской научной литературе есть точка зрения, что федерализация северо-востока оказалась следствием фактического провала политики территориальной автономии⁵⁴. Тем не менее автономия по-прежнему используется в десяти округах в Ассаме и других северо-восточных штатах и, как и федерализм, часто выступает результатом политического компромисса с лидерами сепаратистских движений.

Наиболее широко *территориальная автономия* как способ территориальной организации полиэтнического государства используется в Китае. Существенное его отличие от Индии — в том, что здесь она служит основным (и единственным) способом аккомодации этнических меньшинств внутри унитарного государства, в то время как в Индии это дополнение к первичному федеративному устройству, которое применяется исключительно в отношении коренных народов северо-востока и образует третий уровень территориальной организации государства (наряду с федеральным уровнем и уровнем штатов).

⁵³ *Dhar I.* Assam through the Prism of Reorganisation Experience / Interrogating Reorganization of States / Ed. by A. Sarangi and S. Pai. New Delhi, 2011. P. 286.

⁵⁴ Suan Hausing K. Asymmetric Federalism and the Question of Democratic Justice in Northeast India // India Review. 2014. Vol. 13. No. 2. P. 88.

Региональная национальная автономия рассматривается в китайской доктрине как форма территориального самоуправления (но не самоопределения) соответствующего национального меньшинства и создается в местах концентрированного проживания неханьских этнических групп. Всего в Китае 155 территориальных единиц, обладающих статусом региональной национальной автономии в соответствии со ст. 4 и 30 Конституции КНР (1982)⁵⁵ и Законом о региональной национальной автономии (1984)⁵⁶. Они входят в состав Китая наряду с «неавтономными» территориальными единицами (провинциями, уездами и т.п.), не связанными с каким-либо национальным меньшинством. В зависимости от ареала проживания этнической группы автономные территории могут быть образованы на трех уровнях: провинциальном (автономные районы), окружном (автономные округа) и уездном (автономные уезды).

Правовой статус автономных территорий независимо от их уровня в целом одинаков. В соответствии с Конституцией КНР и Законом 1984 г. их собрания народных представителей могут принимать собственное законодательство в сферах образования (которое может вестись на языке соответствующего меньшинства), культуры, спорта, планирования и т.д. В этих собраниях устанавливаются квоты представительства как «титульной» этнической группы, так и других этнических групп. К «титульной» национальности должно принадлежать лицо, занимающее должность председателя автономии.

В то же время ст. 7 Закона 1984 г. прямо указывает на приоритет общегосударственных интересов при осуществлении прав автономии: органы самоуправления автономных единиц «должны ставить интересы всего государства выше каких-либо других интересов и предпринимать необходимые усилия для выполнения задач, поставленных вышестоящими государственными органами». Ст. 5 Закона предписывает им «защищать единство страны и гарантировать, что Конституция и другие законы будут соблюдаться и исполняться на [их] территориях». В силу данных положений большинство инициатив собственного автономного регулирования воспринимается вышестоящими органами как попытка поставить региональные или национальные интересы выше государственных 57, поэтому фактически законодательные полномочия собраний автономных территорий существенно ограничены. К тому же законы автономных территорий подлежат обязательному согласованию с вышестоящими собраниями народных представителей, получить которое удается крайне редко. Такое положение объясняется тем, что территориальная автономия служит частью политики КНР, направленной на последовательную интеграцию неханьских народов в китайское социалистическое общество (во многом основанное на конфуцанских ценностях доминирующего этноса — ханьцев) и «сплочение различных национальностей»⁵⁸. Будучи встроенной в иерархическую структуру государственного управления, территориальная автономия является не столько компромиссом между интересами национальных меньшинств и общегосударственными интересами, сколько инструментом доведения до неханьских народов государственной идеологии, трансформации их сознания в духе этой идеологии и «встраивания» в надэтническое социалистическое общество, в котором не долж-

⁵⁵ Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 3. Дальний Восток. М., 2010. С. 224–258.

⁵⁶ Law of the People Republic of China on Regional National Autonomy. Adopted on May 31, 1984 [Электронный ресурс]: // URL: http://www.npc.gov.cn (дата обращения: 19.06.2017)

⁵⁷ *Haiting Z.* The Laws on the Ethnic Minority Autonomous Regions in China // Loyola University Chicago International Law Review. 2012. Issue 2. P. 254–255.

⁵⁸ Чжэн Кай. Указ. соч. С. 16.

но быть места этничности⁵⁹. Территориальная автономия хотя и предполагает довольно ограниченную меру самоуправления, но предназначена в основном для осуществления государственной политики на национальных окраинах с учетом местных условий и культурных особенностей. По этой причине в западной литературе есть мнение, что национально-территориальная автономия КНР в действительности таковой не является⁶⁰.

Довольно любопытна с точки зрения исследуемого вопроса территориальная организация Южно-Африканской Республики. В российской конституционно-правовой науке это государство часто именуется «региональным» в соответствии с Конституцией ЮАР (1996) оно не является федерацией, однако каждая из девяти его провинций обладает законодательной компетенцией по широкому кругу вопросов, вправе принимать свою конституцию и, подобно субъектам федеративного государства, направляет представителей в верхнюю палату Парламента Республики (Национальный совет провинций). Провинции ЮАР, таким образом, могут рассматриваться как вариант законодательной территориальной автономии. Но такая автономия не является, как в Китае или Индии, «этнической»: образование провинций не было обусловлено культурными отличиями, а самоуправление на провинциальном уровне не предполагает учета этнокультурных особенностей местного населения, за исключением языка.

Когда в 1993 г. устанавливались межпровинциальные границы, в основу территориального деления страны было положено десять критериев, в числе которых — исторически сложившиеся связи между различными частями государства, доступность инфраструктуры, экономическая жизнеспособность будущих регионов и т.д. Этнические и расовые соображения формально при этом не учитывались (они неизбежно воспринимались как попытка реинкарнации апартеида и бантустанов), однако последними в перечне критериев все же были названы «культурные и языковые реалии» 63. В результате юридически закрепленные внутренние границы ЮАР во многом воспроизводят границы между историко-географическими регионами, складывавшиеся на протяжении нескольких веков. Хотя ни одна из провинций не рассматривается как «национальная» или «этническая», фактически в каждой из них доминирует одна или несколько этнических или языковых групп (что обусловлено особенностями их расселения, описанными выше). Например, провинция Квазулу-Натал в основном — историческая территория проживания зулусов и распространения зулусского языка; Восточно-Капская провинция — территория преимущественного проживания народа коса и распространения языка исикоса и т.д.

По этой причине ст. 6 Конституции ЮАР закрепляет в качестве официальных 11 языков, «заслуживающих равного уважения», и предписывает как национальному правительству, так и региональным правительствам использовать в своей деятельности по меньшей мере два из них. Ни один из языков не обладает в ЮАР особым статусом, однако в качестве *lingua franca* используется английский⁶⁴. Нельзя не отметить сходства

 $^{^{59}}$ Закурдаев А. А. Национальная идентичность как продукт управляемых этнических процессов в КНР // Культурная сложность современных наций. С. 317.

⁶⁰ Benedikter T. Op. cit. P. 218.

⁶¹ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 189.

⁶² [Электронный ресурс]: // URL: http://www.justice.gov.za/legislation/constitution/SAConstitution-web-eng.pdf (дата обращения: 19.06.2017)

⁶³ Christopher A. Regionalization and Ethnicity in South Africa 1990-1994 // Area. 1995. Vol. 27. No. 1. P. 4.

⁶⁴ Murray C., Simeon R. Op. cit. P. 429.

данного подхода с лингвистическим федерализмом в Индии: в обеих странах языковые группы, составляющие большинство населения соответственно в провинции или штате, не рассматриваются с точки зрения конституционного права как коллективные субъекты осуществления регионального самоуправления (в отличие, например, от национальностей в Китае), однако языковые особенности во многом обусловливают территориальную организацию каждой из этих стран.

Собственно этнический фактор в ЮАР также проявляет себя как на провинциальном, так и на местном уровнях власти. Конституция Республики признает существование так называемых традиционных институтов этнических групп, в том числе «традиционной монархии, где она применяется» (ст. 143) и местных «традиционных лидеров» (ст. 212 и 212). Эти институты не встроены в систему конституционных органов власти, однако обладают авторитетом и играют большую символическую и культурную роль. Некоторое время назад провинция Квазулу-Натал пыталась закрепить статус так называемого «короля зулусов» в провинциальной конституции⁶⁵.

Интересно, что в ЮАР территория используется не только для аккомодации языковых и этнических групп, но также для «перемешивания» расовых групп. Такой подход применяется на местном уровне и нацелен на преодоление последствий апартеида и интеграцию «черного» населения в мультирасовые местные сообщества. Для этого границы между муниципалитетами по возможности проводились таким образом, чтобы в каждом муниципалитете одна часть представляла собой бывшие «белые» земли, а другая располагалась бы на бывших территориях бантустана.

Следует привести пример еще одного способа использования территориальной организации государства для управления этническим многообразием. Он применяется в Бразилии и нацелен не столько на интеграцию меньшинств, сколько, напротив, на сохранение их культурной и хозяйственной самобытности как залога сохранения экосистемы. Несмотря на то, что эта страна, подобно Индии и России, является федерацией, федерализм здесь не выступает способом территориальной аккомодации этнических или языковых групп⁶⁷. С учетом того, что этнотерриториальная фрагментация связана главным образом с малочисленными коренными индейскими народами, не заявляющими выраженных притязаний на занимаемые ими территории, ст. 232 Конституции Бразилии (1988)68 предусматривает наименее политизированный способ их территориальной аккомодации — создание специализированных территорий. Земли традиционного проживания индейцев (в настоящее время их 704⁶⁹) пользуются специальной конституционной защитой, но при этом не наделяются самостоятельным статусом и не имеют собственных органов управления, статус которых признавался бы федеральным законодательством. Индейские общины обладают правом пользования (узуфрукта) соответствующими землями для проживания и ведения на них традиционного хозяйства, но как этнические группы не имеют на эти территории политических прав. В 2009 г. это

⁶⁵ Brand D. Asymmetry in Federal Systems — Constitutional Arrangements in South Africa / Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems / Ed. by F. Palermo, C. Zwilling and K. Kossler. Bozen/Bolzano, 2009. P. 129–130.

⁶⁶ Ramutsindela M. Op. cit. P. 106-107.

 $^{^{67}}$ Souza C. Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity // Publius: The Journal of Federalism. 2002. Vol. 32. \mathbb{N}^2 2. P. 24.

 $^{^{68}}$ Конституции государств Америки: в 3 т. Том 3. Южная Америка. М., 2006. С. 123–302.

⁶⁹ Current Legal Status of Indigenous Lands in Brazil [Электронный ресурс]: // URL: https://pib.socioambiental.org/en/c/0/1/2/situacao-juridica-das-tis-hoje (дата обращения: 19.06.2017)

подтвердил Федеральный верховный суд Бразилии, постановивший, что традиционные земли индейцев имеют исключительно социокультурное значение и не могут рассматриваться как основа провозглашения независимости коренных народов⁷⁰.

Самостоятельность и самоорганизация племен на землях индейцев, таким образом, не рассматривается в Бразилии как автономия или самоуправление в юридическом или политическом смысле. Функционирование институтов коренных народов в пределах их традиционных земель «молчаливо» допускается, однако решения традиционных органов самоуправления индейцев с точки зрения бразильского законодательства не имеют юридического признания. В этом состоит отличие Бразилии как от ЮАР, законодательство которой закрепляет институт «традиционного лидерства», так и от Индии, где традиционные институты и обычное право племен признаются Конституцией в качестве одного из элементов статуса «этнических» штатов и автономных территорий.

Отметим, что способ территориальной аккомодации малых народов, используемый в Бразилии (помимо «земель индейцев» он используется здесь также в отношении киломбол — традиционных поселений потомков африканских переселенцев), применяется (с теми или иными вариациями) также в ЮАР (в отношении племен бушменов и готтентотов), Индии (в отношении «включенных в списки племен», преимущественно в так называемом «племенном поясе» в центральной части страны), а также (с рядом существенных оговорок) в России (территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока⁷¹). Во всех случаях цель создания таких территорий не носит политического характера и не является ответом на региональный сепаратизм, а заключается, прежде всего, в защите прав коренных народов на землю и природные ресурсы как основу традиционного хозяйствования. При этом следует отметить, что в Индии традиции племенных народов могут учитываться при осуществлении местного самоуправления, а в панчаятах (сельских органах самоуправления) и муниципалитетах за представителями таких племен согласно ст. 243С и 243Т Конституции резервируется определенное число мест. Тем самым в Индии (в отличие от Бразилии и России) за концентрированно проживающими малыми народами признается коллективное право на политическое участие.

Выводы

Страны БРИКС демонстрируют, насколько по-разному может использоваться государственная территория для управления этническим многообразием. При этом прослеживается зависимость между характером и степенью этнотерриториальной фрагментации, с одной стороны, и выбранным способом территориальной организации — с другой.

Способы территориальной аккомодации этнической группы во многом зависят от интенсивности ее политических притязаний на занимаемую территорию. Наиболее рельефно данная закономерность прослеживается в Индии, где «этнический» федерализм, предполагающий наиболее высокую степень самоуправления территориальных единиц, служит ответом на вызовы регионального сепаратизма, когда обычная терри-

 $^{^{70}}$ Indigenous Rights in South America: FPIC and Other Key Issues for Natural Resource Development / Ed. by J. Sonoda. New Westminster, 2016. P. 98–99.

 $^{^{71}}$ См.: Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Российская газета. 11.05. 2001.

ториальная автономия уже не способна сдерживать центробежные тенденции. Напротив, если этническая группа не заявляет выраженных притязаний на территорию, а ее интересы заключаются преимущественно в сохранении традиционного образа жизни, то ей предоставляется минимальная степень самоуправления, необходимая для воспроизводства традиционных форм хозяйствования и жизнедеятельности, но не предполагающая автономии в политическом и юридическом понимании. С этих позиций и в контексте сравнительного исследования «национальный» федерализм в России не выглядит политико-правовой аномалией. В начале 1990-х гг. он был единственным способом сохранения государственной целостности в условиях набиравшего обороты этнорегионального сепаратизма, приведшего к «параду суверенитетов»⁷².

Можно назвать еще одну зависимость: чем сложнее этническое многообразие и чем больше типов идентичности обусловливают этнотерриториальную фрагментацию общества, тем разнообразнее способы территориальной организации государства и конституционные формы ее закрепления. Этот вывод подтверждается примерами Индии и ЮАР.

Конституционный опыт стран БРИКС свидетельствует, что территориальная аккомодация этнических групп (с использованием различных способов) является, вопервых, общей тенденцией, независимо от географического положения и культурно-исторического потенциала государства, во-вторых, вопреки часто выражаемым опасениям, не всегда способствует углублению расколов, но также может преследовать цель интегрировать общество в нацию. Роль территориального фактора в интеграции полиэтнических обществ, в частности России, является темой дальнейшей дискуссии.

Библиография

Закурдаев А.А. Национальная идентичность как продукт управляемых этнических процессов в КНР / Культурная сложность современных наций / отв. ред. В.А. Тишков, Е.И. Филиппова. М.: Политическая энциклопедия, 2016. С. 306–326.

Кузнецова С.С. Этнические и экономические аспекты индийского федерализма и их отражение в конституционном праве (на примере штата Джаркханд) // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 4. С. 43–47.

Семененко И.С. Политика идентичности и идентичность в политике: этнонациональные ракурсы, европейский контекст // Полис. Политические исследования. 2016. № 4. С. 8–28.

Тишков В.А. Усложняющееся разнообразие: как его понимать и упорядочить / Культурная сложность современных наций / отв. ред. В.А. Тишков, Е.И. Филиппова. М.: Политическая энциклопедия, 2016. С. 7–18.

Фарукшин М.Х. Институциональные основы этнических федераций // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 103–117.

Чиркин В.Е. Современное государство. М.: Международные отношения, 2001. 416 с.

Anderson L. Federal Solutions to Ethnic Problems. Abingdon: Routledge, 2013. 321 p.

Benedikter T. The World's Modern Autonomy Systems. Bozen/Bolzano: EURAC Research, 2009. 306 p.

Burgess M. Multinational Federalism in Multinational Federations / Multinational Federalism / Ed. by M. Seymour and A.-G. Cagnon. L.: Palgrave Macmillan, 2012. P. 23–44.

Dhar I. Assam through the Prism of Reorganization Experience / Interrogating Reorganization of States / Ed. by A. Sarangi and S. Pai. New Delhi: Routledge, 2011. P. 282–301.

Haiting Z. The Laws on the Ethnic Minority Autonomous Regions in China // Loyola University Chicago International Law Review. 2012. Vol. 9. Issue 2. P. 249–264.

⁷² Болтенкова Л.Ф. Указ. соч. С. 292–293.

Howland D. The Dialectics of Chauvinism: Minority Nationalities and Territorial Sovereignty in Mao Zedong's New Democracy // Modern China. 2011. No 37 (2). P. 170-201.

Indigenous Rights in South America: FPIC and Other Key Issues for Natural Resource Development / Ed. by J. Sonoda. New Westminster: Rocky Mountain Mineral Law Foundation, 2016. 252 p.

The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate of Exacerbate Ethnic Divisions? Ed. by J. Erk and L. Anderson. Abingdon: Routledge, 2010. 132 p.

Suan Hausing K.K. Asymmetric Federalism and the Question of Democratic Justice in Northeast India // India Review. 2014. Vol. 13. No. 2. P. 87-111.

Territorial Structure of State as a Tool of Ethnic **Diversity Management (Constitutional Law Regulation** in the BRICS Countries)



Arthur Mochalov

Associate Professor, Constitutional Law Department, Ural State Law University, Candidate of Juridical Sciences. Address: 21 Komsomol'skaya Str., Yekaterinburg 620137, Russia. E-mail: artur. mochalov@usla.ru



A large number of modern states are characterized by ethnic-territorial fractionalization. It means that separate regions of a state might be territories of concentration of ethnic groups which constitute a significant part or a local majority of population within these territories but have a position of national minorities within the state as a whole. The article discusses the ways in which the ethnic structure of population is reflected in constitutional-law regulation of territorial structure of a state. The comparative law analysis of the 'ethnic' factor in the constitutional rulings concerning territorial structure is represented in the article. The author has studied constitutions of the BRICS countries (Brazil, Russia, India, China, and South Africa) to demonstrate that all these states despite of their geographical positions and historical backgrounds take into consideration ethnic-territorial fractionalization in organization of the territories and choice of an appropriate constitutional form of such structurization. In the article the distinctions between the approaches in different states are described and explained. In the author's opinion, a state territory serves as a tool of ethnic diversity management. A state's constitution can give a special legal status to a region inhabited by an ethnic minority and stipulate self-government (or self-administration) for such regions (so-called territorial accommodation of ethnic groups). Conversely, internal borders can be drawn in a manner to prevent domination of an ethnic minority in a region. Self-government, in turn, can be exercised within different constitutional-law frameworks such as federalism, territorial autonomy and creation of special territories under constitutional protection. The author shows different approaches and mechanisms implemented in the BRICS countries and concludes that a mechanism of territorial accommodation of an ethnic group in a particular case depends on political demands of the group with respect to 'its' territory. At the same time, self-government of 'ethnic' regions not always leads to deepening cleavages between ethnic groups. The opposite is true: it can contribute social integration.

Kevwords

ethnic diversity; ethnic-territorial fractionalization, territorial structure of state, self-government, federalism, territorial autonomy, national minorities, indigenous peoples.

Citation: Mochalov A.N. (2017) Territorial Structure of State as a Tool of Ethnic Diversity Management (Constitutional Law Regulation in the BRICS Countries). Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki, no 3, pp. 154–173 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.2.154.173

References

Anderson L. (2013) Federal Solutions to Ethnic Problems. Abingdon: Routledge, 321 p.

Benedikter T. (2009) *The World's Modern Autonomy Systems*. Bozen/Bolzano: EURAC Research, 306 p.

Brand D. (2009) Asymmetry in Federal Systems — Constitutional Arrangements in South Africa. Palermo F., Zwilling C., Kossler K. (eds.) *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*. Bozen/Bolzano: EURAC Research, pp. 117–131.

Burgess M. (2012) Multinational Federalism in Multinational Federations. Seymour M., Cagnon A.-G. (eds.) *Multinational Federalism*. London: Palgrave Macmillan, pp. 23–44.

Chertkov A.N. (2009) *Territorial'noe ustroistvo Rossiiskoi Federatsii. Pravovye osnovy* [Territorial Structure of the Russian Federation: The Legal Grounds]. Moscow: Kontrakt, 344 p. (in Russian)

Choudhry S. (2008) Bridging Comparative Politics and Comparative Constitutional Law: Constitutional Design in Divided Societies. Choudhry S. (ed.) *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* New York: Oxford University Press, pp. 3–40.

Dhar I. (2011) Assam through the Prism of Reorganisation Experience. Sarangi A., Pai S. (eds.) *Interrogating Reorganisation of States*. New Delhi: Routledge, p. 282-301.

Dobrynin N.M. (2005) *Rossiiskii federalizm. Stanovlenie, sovremennoe sostoyanie i perspektivy* [The Russian Federalism. The Origin, Current Situation, and Perspectives]. Novosibirsk: Nauka, 429 p. (in Russian).

Erk J., Anderson L. (eds.) (2010) The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate of Exacerbate Ethnic Divisions? Abingdon: Routledge, 132 p.

Filippov V.R. (2003) *Kritika etnicheskogo federalizma* [The Critics of Ethnic Federalism]. Moscow: RAN, 379 p. (in Russian).

Gligich-Zolotareva M.V. (2006) *Pravovye osnovy federalizma* [The Legal Grounds of Federalism]. Moscow: Yurist, 422 p. (in Russian).

Haiting Z. (2012) The Laws about Ethnic Minority Autonomous Regions in China. *Loyola University Chicago International Law Review*, vol. 9, issue 2, pp. 249–264.

Howland D. (2011) The Dialectics of Chauvinism: Minority Nationalities and Territorial Sovereignty in Mao Zedong's New Democracy. *Modern China*, no 2, pp. 170–201.

Leksin I.V. (2014) *Territorial'noe ustroistvo Rossii. Konstitutsionno-pravovye problemy* [The Territorial Structure of Russia: Constitutional Problems]. Moscow: Lenand, 432 p. (in Russian)

McGarry J., O'Leary B. (2007) Federation and Managing Nations. Burgess M., Pinder J. (eds.) *Multinational Federations*. Abingdon: Routledge, pp. 180–211.

McGarry J., O'Leary B., Simeon R. (2008) Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation // Choudhry S. (ed.) *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* New York: Oxford University Press, pp. 41–88.

Murray C., Simeon R. (2008) Recognition without Empowerment: Minorities in a Democratic South Africa // Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation? Pp. 409–437.

Oliveira Neves L. (2007) The Struggle for Land Demarcation by the Indigenous Peoples of Brazil. Sousa S. (ed.) *Another Knowledge Is Possible: Beyond Northern Epistemologies*. London: Verso, pp. 105–119.

Pinder J. (2007) Introduction. Burgess M., Pinder J. (eds.) *Multinational Federations*. Abingdon: Routledge, pp. 1–16.

Sonoda J. (ed.) (2016) *Indigenous Rights in South America: FPIC and Other Key Issues for Natural Resource Development*. New Westminster (B.C.): Rocky Mountain Mineral Law Foundation, 252 p.

Souza S. (2002) Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity. *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 32, no 2, pp. 23–48.

Watts R. (2008) Comparing Federal Systems. Montreal-Kingston: Queen's University Press, 206 p.