ПРАВОВАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЭТНОСОВ НА ПРИМЕРЕ РЯДА ФЕДЕРАЦИЙ АЗИИ И АФРИКИ

БЛЕЩИК Александр Владимирович, преподаватель кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук

620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

E-mail: bleszczyk@yandex.ru

В статье рассматриваются отдельные теоретические вопросы правовой институционализации этносов (наций, народностей, племен и иных этнических групп). На основе применяемых в социологии и ряде отраслевых юридических наук определений понятия «институционализация» предлагается авторское определение понятия «правовая институционализация этносов». Проводится анализ отдельных форм правовой институционализации этносов, известных мировой теории и практике национально-государственного строительства. В целях проведения дальнейших сравнительно-правовых исследований автор обращает особое внимание на вопросы правовой институционализации этносов в федеративном государстве. На примере многонациональных и образованных по этническому признаку федераций Индии, Ирака и Эфиопии дается оценка эффективности этнополитической стабилизации через анализ применяемых в этих государствах форм институционализации этносов. Выделяются специфические черты национальных моделей федерализма, реализуемых в указанных молодых федерациях.

Ключевые слова: правовая институционализация этносов, этнический федерализм, субъект федерации, этнополитическая стабилизация, Эфиопия, Индия, Ирак.

LEGAL INSTITUTIONALIZATION OF ETHNIC GROUPS ON THE EXAMPLE OF PARTICULAR FEDERATIONS OF ASIA AND AFRICA

A. V. BLESCHCHIK, lecturer of the constitutional law department of the Ural State Law University, candidate of legal sciences
21, Komsomolskaya st., Yekaterinburg, Russia, 620137

E-mail: bleszczyk@yandex.ru

This article dwells upon the certain theoretical issues of the legal institutionalization of ethnic groups including nations, peoples, tribes, etc. The article introduces the definition of legal institutionalization of ethnic groups basing on the definition of institutionalization which is commonly used in sociology and several legal sciences. The author describes the most popular forms of ethnic institutionalization within the context of global state-building experience. With a view of further comparative research the author pays special attention to the consideration of the issue of ethnic institutionalization in a federative state. Basing on the analysis of the different forms of ethnic institutionalization the article estimates the effectiveness of the ethno-political stabilization concerning the experience of multinational federations of Ethiopia, India and Iraq. The author also distinguishes the special features of the national federative models realized in abovementioned young federations.

Keywords: legal institutionalization of ethnic groups, ethnic federalism, federal entity, ethno-political stabilization, Ethiopia, India, Iraq.

DOI: 10.12737/18177

С точки зрения социологии под институционализацией понимается процесс формализации социальных отношений, переход от неформальных отношений (объединений, соглашений, переговоров) и неорганизованной деятельности к созданию организационных структур с иерархией власти, регламентацией соответствующей деятельности, тех или иных отношений, их юридической легализацией, если это возможно и необходимо¹. Понятие институционализации активно используется в отраслевых юридических науках, где в него, исходя из конкретной научной необходимости, автор вкладывает более конкретное содержание. Так, К. В. Чеснов определяет конституционно-правовую институционализацию системы

исполнительной власти как «обоснованный, конституционно опосредованный и юридически оформленный процесс учреждения, упорядочения, структурирования и функционирования исполнительной власти как самостоятельного сегмента публичного механизма...»². Конституционно-правовая институционализация права собственности в определении С. М. Скрыль «представляет собой процесс правового признания и формирования собственности в качестве политико-правового института через: правовое регулирование отдельных элементов статуса, правовое воздействие на развитие отношений собственности, установление роли собственности в механизме государственного

¹ См.: Новая философская энциклопедия: в 4 т. / под ред. В. С. Стёпина. М., 2001.

² Чеснов К. В. Конституционно-правовая институционализация системы исполнительной власти в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2011. С. 8.

строительства»³. Наконец, А. В. Курочкин предлагает следующее определение правовой институционализации политических партий: «Процесс трансформации общественных форм ассоциаций граждан (не оформленных в соответствии с требованиями действующего законодательства), объединенных общей политической целью в политико-правовой институт путем вовлечения их в сферу регулируемого правом комплекса отношений, связанных с образованием, организацией и деятельностью партий»⁴.

Как видно, приведенные выше определения правовой институционализации самых разных социальных явлений содержат ряд общих сущностных признаков. Опираясь на имеющиеся в научном обороте конституционного права и отчасти упомянутые ранее понятия и их дефиниции, можно предложить понятие правовой институционализации этносов и определить его как конституционно опосредованный процесс упорядочения и юридической формализации общественных отношений в сфере национальной политики государства, направленный на придание правового статуса этническим общностям в целях обеспечения конституционных прав этносов и их представителей. Целью правовой институционализации этносов должно являться обеспечение их конституционных прав (и, как следствие, прав представителей этих этносов) при сохранении государственного единства и территориальной целостности многоэтнических и этнически гетерогенных государств, иными словами, обеспечение этнополитической стабильности.

Говоря о правовой институционализации этносов, сразу следует сказать о недопустимости ее смешения с правовой институционализацией этничности, под которой следует понимать юридическую формализацию отношения индивида к конкретной этнической группе. Этничность часто институционализируется путем установления записи о принадлежности гражданина к какому-либо этносу в документе, удостоверяющем его личность. В России ввиду отсутствия специальной графы «национальность» в паспорте гражданина этничность институционализируется, например, в периоды проведения переписи населения. В таком случае, правда, институционализация этничности вообще находится вне правового поля, она весьма субъективна и связана с самоощущением человека.

Принимая во внимание то, что классифицировать все известные конституционно-правовой практике

формы правовой институционализации этносов заведомо невозможно, попытаемся хотя бы перечислить самые распространенные ее формы. К неполитическим формам правовой институционализации этносов относятся национальные общественные объединения, национально-культурные автономии, а также более специальные формы, такие как общины коренных малочисленных народов. Богатым разнообразием отличаются политические формы правовой институционализации этносов; внутерриториальные: политические партии, созданные по этническому признаку, внутерриториальные национальные совещательные органы (этнические «парламенты»), языковые сообщества (как внутерриториальные субъекты федерации в Бельгии), территориальные: территориальная автономия во всех ее многообразных формах, субъекты федерации, образованные по национальному признаку, ассоциированные государства и, наконец, суверенные государства.

В контексте научного исследования в области конституционного права России, например, большее внимание традиционно уделяется такой форме правовой институционализации этносов, как субъект федерации, созданный по этническому признаку.

Особый интерес в рамках проблемы правовой институционализации этносов представляют молодые этнические федерации из числа развивающихся стран. В этих государствах идет процесс активного политического развития, в том числе негосударствообразующих этносов, которые все чаще заявляют о своих правах и растущих политических притязаниях. Представляется, что федеративная форма государственного устройства этими государствами была избрана, что называется, «на вырост» как средство обеспечения внутренней стабильности на период формирования устойчивой национальной государственности. Рассмотрим практику правовой институционализации этносов в отдельных этнических федерациях Азии и Африки: Ираке, Эфиопии и Индии.

Одной из самых молодых федераций в мире можно считать Ирак. Путь этого государства к федерализму как единственному цивилизованному способу решения обострившихся за последние 20 лет проблем в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений был трудным и болезненным. На территории Ирака проживает несколько крупных этнических групп: арабы (этническое большинство, составляющее 75% населения⁵), курды, туркоманы (туркмены), ассирийцы, а также существует ряд традиционных религиозных общин: мусульмане-сунниты, мусульмане-шииты, христиане, езиды и мандеи. В результате военной интервенции США и фактической ликвидации иракской государственности межэтниче-

³ *Скрыль С. М.* Конституционно-правовые проблемы институционализации права собственности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 11.

⁴ *Курочкин А. В.* Особенности правовой институционализации политических партий // Ученые записки Казанского гос. ун-та. Серия «Гуманитарные науки». 2008. Т. 150. Кн. 5. С. 35.

⁵ См.: Страны и регионы мира: экономико-политический справочник / ред. А. С. Булатов. 3-е изд. М., 2010. С. 425.

ские и межконфессиональные конфликты обострились и вылились в гражданскую войну.

Наиболее опасная (как внутри государства, так и вовне) линия социального разлома в Ираке образовалась между арабами и курдами. Курдское население, проживающее на севере государства, а также на территории Сирии, Ирана и Турции, не имеет своей национальной государственности, вследствие чего в каждом из этих государств курды ведут активную борьбу за отделение или создание и расширение своей национальной автономии. Можно говорить о том, что в рамках новой (послевоенной) иракской федеративной государственности курды получили самую большую степень самоуправления. Согласно ст. 116 Конституции Ирака⁶ федеративная система в Ираке состоит из столицы, регионов и провинций (губернаторств, или мухафаз). Конституция Республики определяет, что единственным регионом в составе Иракской федерации является Курдистан, не исключая при этом возможности возникновения на территории Ирака и других регионов путем объединения нескольких провинций или повышения статуса одной провинции до статуса региона (ст. 119). Регион имеет право принимать собственную конституцию и в соответствии с основным законом федерации определять систему и структуру своих государственных органов, их полномочия, а также механизм реализации этих полномочий. Компетенция органов государственной власти региона весьма широка: «Органы власти Курдистана держат под своим контролем вопросы безопасности, ресурсов и даже вопросы внешней политики региона»⁷. Федеральная конституция позволяет региональным органам власти в случае несоответствия регионального законодательства законодательству федерации по предметам совместного ведения изменять федеральные нормы в пределах территории региона (ст. 121).

Таким образом, курдский этнос в Ираке институционализирован территориально и политически. Вместе с тем иные коренные этносы, проживающие на территории Республики, аналогичной правовой институционализации не получили. Более того, как считает Ханна Хаджар, «курдский федерализм препятствует реализации национальных прав ассирийцев, туркмен и арабов в северной Месопотамии»⁸. По мнению специалистов, «модель федерализма, реализуемая курдами в последние годы, такова, что при-

влекательность федерализма для других этносов, проживающих в стране, становится все меньше»⁹. Приведенные свидетельства указывают на то, что оригинальные способы правовой институционализации этносов в Ираке носят исключительно политический характер и являются предметом торга между центральной властью и национальными меньшинствами, что можно считать проявлением неэффективности иракской модели федерализма.

Еще одной выраженной этнической федерацией современности является Федеративная Демократическая Республика Эфиопия. Сегодня в Эфиопии проживает более 80 этнических групп, которые говорят на 80 языках с 200 различными диалектами. Несмотря на то что амхарский язык согласно ч. 2 ст. 5 Конституции Эфиопии является рабочим языком федеральных органов государственной власти, в одинаковой степени признаны государством и другие национальные языки (ч. 1 ст. 5 Конституции Эфиопии)¹⁰.

В состав федерации входят штаты (регионы) Тыграй, Афар, Амхара, Оромия, Сомали, Бенишангул-Гумаз, Штат народов и народностей юга, Гамбела и Харари. В Палате Федерации (верхней палате федерального парламента. — А. Б.) представлены 69 этнических групп, принадлежащих к четырем основным этническим семьям: найлотской, омотской, кушитской и семитской¹¹. Таким образом, в Эфиопии юридически институционализированы (в форме политико-территориальных образований) лишь самые крупные этносы, для малочисленных же предусмотрена своеобразная коллективная институционализация (в случае со Штатом народов и народностей юга).

Государствообразующей нацией Эфиопии являются амхарцы — семитский этнос, составляющий в настоящее время около трети населения страны. Представителями амхара были видные политические деятели Эфиопии, в том числе императоры Менелик II, Хайле Селассие I и президент Х. М. Менгисту. Долгое время в стране проводилась политика насильственной амхаризации и христианизации населения, жертвой которой стал в том числе крупнейший этнос Эфиопии — оромо, относящийся к кушитской этнической семье, исповедующий преимущественно ислам.

Следует отметить, что оромо сегодня имеет собственный штат в составе Эфиопской федерации, так же как и амхара. Конституция государства предусматривает равный статус всех субъектов федерации и устанавливает довольно небольшой перечень их предметов ведения, относя к компетенции федеральных органов государственной власти основные

⁶ См.: Iraqi Constitution. URL: http://www.iraqinationality.gov.iq/attach/iraqi_constitution.pdf.

⁷ Al-Qarawee H. Redefining a Nation: The Conflict of Identity and Federalism in Iraq. Perspectives on Federalism. Vol. 2. Iss. 1. 2010. P. 36. URL: http://www.on-federalism.eu/attachments/061_download.pdf.

⁸ Hajjar H. Four-Way Iraqi Federalism: Kurdistan, Turkmenistan, Arabistan, & Ashuristan. URL: <http://www.bethsuryoyo.com/articles/AssyrianTurkmen/AssyrianTurkmen.html>.

⁹ Al-Qarawee H. Op. cit.

¹⁰ См.: Alemayehu F. W. Conflict Management in the Ethiopian Multi-National Federation. 2009. P. 39.

¹¹ См.: Страны и регионы мира. С. 375.

полномочия в сфере экономической политики, международных отношений и безопасности государства.

Согласно ч. 2 ст. 47 Конституции Эфиопии все этнические группы, проживающие на территории страны, вправе в любое время инициировать учреждение нового субъекта федерации¹². Для положительного решения вопроса о создании этнической группой собственного штата необходимо одобрение инициативы 2/3 голосов членов совета штата, проведение в течение года референдума по указанному вопросу и получение поддержки инициативы на референдуме. Несмотря на кажущуюся простоту данной процедуры, субъектный состав Эфиопии не претерпел изменений с момента принятия Конституции в 1995 г.

Эфиопский ученый Ф. Алемайеху заканчивает свое исследование, посвященное разрешению конфликтов в многонациональном эфиопском государстве, следующим выводом: «Применимыми к эфиопским реалиям этнический федерализм и его методы делает постоянный запрос государства на решение проблем, связанных с внутренним разнообразием эфиопского общества: проблем неодинакового развития социальных групп и несовершенства политических отношений. В свете этого этнический федерализм — единственный путь к установлению мира и к развитию Эфиопии»¹³. Вместе с тем отечественный исследователь А. Захаров придерживается абсолютно противоположной точки зрения. По его мнению, федерализм в Эфиопии и иных африканских странах — это навязанный извне способ территориальной организации этнически неоднородных государств: «Эфиопия, которая не имела колониального прошлого, в середине XX века согласилась на федеративное устройство исключительно из-за инициированной ООН деколонизации Эритреи, земли которой эфиопская монархия рассчитывала включить в состав своего государства»¹⁴.

Принимая различные точки зрения по вопросу органичности и имманентности в Эфиопии федерации как формы государственного устройства, стоит признать, что федерализм, гарантирующий правовую институционализацию крупнейшим эфиопским этносам (и потенциальную возможность неинституционализированным этносам получить собственную государственность в рамках федерации), выполняет возложенную на него функцию «кризисного менеджера» и способен решить проблемы, связанные с

этнополитической стабилизацией внутри крайне гетерогенного общества и государства.

Еще одной молодой федерацией, гарантирующей политически не институционализированным этносам возможность получения собственной этнической государственности в составе союза, является Индия. Индия состоит из 28 самоуправляемых штатов и 7 союзных территорий центрального подчинения, не пользующихся правами штата. Как отмечает В. Е. Чиркин, «индийская федерация строится, по существу, на базе автономии штатов, имеет централизованный характер»¹⁵. Это проявляется, в частности, в том, что федеральные органы власти принимают непосредственное участие в формировании органов власти штатов, а территории и границы штатов изменяются федеральным центром самостоятельно лишь с учетом мнения субъектов федерации.

Особенностью индийской модели федерализма можно считать существование этнолингвистических автономий внутри штатов. В соответствии со ст. 224 и 224А Конституции Индийского Союза в составе штатов могут учреждаться территории племен, а также автономные округа (в штатах Ассам, Мегхалая, Трипура и Мизорам)¹⁶. При этом практика государственного строительства Индии показывает, что такие этнолингвистические автономии внутри штатов на основании ст. 2 Конституции неоднократно преобразовывались в новые штаты в составе Союза. Как указывает Х. Бхаттачарья, «автономия самоуправления коренных народов (общая численность представителей которых составляет сегодня около 100 миллионов человек) учреждена и действует в целях обеспечения интересов относительно неразвитых этносов. Таким образом, региональные или окружные племенные советы часто были отправной точкой в стремлении этнических сообществ получить более широкую автономию в форме штата в составе Союза»¹⁷.

Индийский федерализм, как видно, обеспечивает возможность получения каждым этносом (от племенных автономных округов до самостоятельного штата — субъекта индийской федерации) в процессе (и в зависимости от) его социального и экономического развития новых форм правовой институционализации. Предусмотренная в индийском праве возможность повышения политического и правового статуса публично-правовых образований призвана, таким

¹² См.: Constitution of Ethiopia, 1994. URL: http://www.eueom.eu/files/dmfile/ethiopian-constitution-1994_en.pdf.

¹³ Alemayehu F. W. Op. cit. P. 83.

¹⁴ Захаров А. «Черный федерализм»: африканский опыт и Российская Федерация // Журнальный клуб Интелрос. Не-прикосновенный запас. 2011. № 3. URL: <http://www.intelros.ru/readroom/nz/neprikosnovennyj-zapas-77-32011/10307-chernyj-federalizm-afrikanskij-opyt-i-rossijskaya-federaciya.html>.

¹⁵ Чиркин В. Е. Сравнительное государственное устройство: учеб. пособие. М., 2011. С. 393.

¹⁶ Constitution of India (Updated upto (Ninety-Eighth Amendment) Act, 2012). URL: [http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/Const.Pock%20Pg.Rom8Fsss\(15\).pdf](http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/Const.Pock%20Pg.Rom8Fsss(15).pdf).

¹⁷ Bhattacharyya H. Federalism and Regionalism in India: Institutional Strategies and Political Accommodation of Identity. Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics. Working Paper No. 27. May 2005. P. 11.

образом, предупреждать развитие сепаратистских настроений и межэтнических конфликтов.

Проблемным для Индии остается вопрос правовой институционализации государствообразующего этноса ввиду его отсутствия как такового. Общность людей, говорящих на хинди, не имеет своего самоназвания и представлена значительным количеством этносов, таких как хиндустани, бихари, раджастанцы и ряд многочисленных хиндиговорящих племен. Как отмечает С. С. Кузнецова, «создавая национальные штаты в пределах территории проживания тех или иных крупных народов Индии, правительство страны не пошло по пути СССР и не стало создавать одного общего штата для хиндиязычного населения страны, рассредоточив последнее по нескольким лингвистически однородным штатам, граничившим друг с другом»¹⁸. При этом, несмотря на отсутствие собственного штата хиндустанцев как формы институционализации этнического большинства, их роль как государствообразующего этноса всего Индийского Союза не закреплена ни конституцией государства, ни соответствующей конституционной конвенцией.

Федерализм как принцип, форма и режим государственного устройства, позволяющий обеспечить

единство и разделение государственной власти¹⁹, используется не только в развитых государствах западного мира, но и в новых, развивающихся государствах Азии и Африки, столкнувшихся с проблемой межэтнических конфликтов. Озабоченные сохранением молодой государственности развивающиеся страны проявляют завидную изобретательность, конструируя собственные национальные модели федерализма. Это в том числе проявляется в применении различных форм правовой институционализации этносов, проживающих на территориях таких государств. Практика государственного строительства показывает, что часто автономия является предметом политического торга между государствообразующей нацией и этническим меньшинством, а потому правовая регламентация внутригосударственного межэтнического компромисса представляет огромный научный интерес. Большинство молодых этнических федераций практикует применение сразу нескольких форм институционализации этносов в рамках одного государства, а также определяет основания для изменения этих форм. Нередко институционализации этносов корреспондирует усиление (иногда и насильственное) влияния государствообразующей нации, что в большинстве случаев просто дезавуирует саму идею этнического федерализма.

¹⁸ Саликов М. С., Гончаров М. В., Кузнецова С. С. и др. Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке: монография / под ред. М. С. Саликова. Екатеринбург, 2014. С. 132.

¹⁹ См.: Конюхова И. А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. М., 2006. С. 522.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Alemayehu F. W. Conflict Management in the Ethiopian Multi-National Federation. 2009.
- Al-Qarawee H. Redefining a Nation: The Conflict of Identity and Federalism in Iraq. Perspectives on Federalism. Vol. 2. Iss. 1. 2010. URL: http://www.on-federalism.eu/attachments/061_download.pdf.
- Bhattacharyya H. Federalism and Regionalism in India: Institutional Strategies and Political Accommodation of Identity. Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics. Working Paper No. 27. May 2005.
- Hajjar H. Four-Way Iraqi Federalism: Kurdistan, Turkmenistan, Arabistan, & Ashuristan. URL: <http://www.bethsuryoyo.com/articles/AssyrianTurkmen/AssyrianTurkmen.html>.
- Захаров А. «Черный федерализм»: африканский опыт и Российская Федерация // Журнальный клуб Интелпрос. Неприкосновенный запас. 2011. № 3. URL: <http://www.intelros.ru/readroom/nz/nekriksenovennyy-zapas-77-32011/10307-chernyj-federalizm-afrikanskij-opyt-i-rossijskaya-federaciya.html>.
- Конюхова И. А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. М., 2006.
- Курочкин А. В. Особенности правовой институционализации политических партий // Ученые записки Казанского гос. ун-та. Серия «Гуманитарные науки». 2008. Т. 150. Кн. 5.
- Новая философская энциклопедия: в 4 т. / под ред. В. С. Стёпина. М., 2001.
- Саликов М. С., Гончаров М. В., Кузнецова С. С. и др. Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке: монография / под ред. М. С. Саликова. Екатеринбург, 2014.
- Скрыль С. М. Конституционно-правовые проблемы институционализации права собственности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Челябинск, 2010.
- Страны и регионы мира: экономико-политический справочник / ред. А. С. Булатов. 3-е изд. М., 2010.
- Чеснов К. В. Конституционно-правовая институционализация системы исполнительной власти в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2011.
- Чиркин В. Е. Сравнительное государственное устройство: учеб. пособие. М., 2011.