

Артур Николаевич МОЧАЛОВ¹

УДК 342.2

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭТНИЧЕСКИМ МНОГООБРАЗИЕМ В МНОГОНАЦИОНАЛЬНЫХ ФЕДЕРАЦИЯХ*

¹ кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права,
Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург)
artur.mochalov@usla.ru

Аннотация

Рассматриваются сложившиеся в практике многонациональных федеративных государств основные инструменты управления этническим многообразием и особенности их конституционно-правового регулирования. В то время как большая часть современных работ по данной проблематике направлены на критику многонационального (или этнического) федерализма как такового или, напротив, на его оправдание, целью предлагаемой статьи является описание и краткий анализ инструментов, наиболее часто используемых в многонациональных федерациях для встраивания (аккомодации) различных этнических общностей в единое политико-правовое пространство. В числе таких инструментов автор выделяет следующие: признание правосубъектности и коллективных прав этнических общностей; языковые права и языковая политика; представительство этнических общностей в органах публичной власти; разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами; «позитивная дискриминация»; консультативные органы, ассоциации и национально-культурные автономии; юридическое признание обычаев и традици-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-311-00202 «Многонациональный федерализм: конституционно-правовая концептуализация».

Цитирование: Мочалов А. Н. Конституционно-правовые инструменты управления этническим многообразием в многонациональных федерациях / А. Н. Мочалов // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2018. Том 4. № 3. С. 136-151.
DOI: 10.21684/2411-7897-2018-4-3-136-151

онной социальной организации отдельных этнических общностей, проживающих в границах определенного субъекта федерации.

На основе сравнительно-правовой методологии автор рассматривает особенности закрепления данных инструментов в конституциях отдельных многонациональных государств, как Бельгия, Индия, Испания, Канада, Россия, Швейцария, Эфиопия, Южно-Африканская Республика. Делается вывод, что рассматриваемые инструменты используются с одной стороны в целях сохранения идентичности этнокультурных общностей, их языков и традиций, с другой стороны — на их интеграцию в общественную и государственную жизнь, преодоление диспропорций в развитии регионов, населенных различными этническими группами, снижение уровня межэтнической напряженности. Также в работе приводится авторское понимание категории «многонациональная федерация».

Ключевые слова

Федерализм, многонациональная федерация, этническое многообразие, этничность, управление этническим многообразием, национальные меньшинства, этническая общность.

DOI: 10.21684/2411-7897-2018-4-3-136-151

Введение

Проблематика, связанная с межэтническими отношениями и управлением этническим многообразием, часто становится предметом дискуссий в политологии и конституционно-правовой науке. Своеобразным мейнстримом, утвердившимся в течение последних десятилетий в российской академической среде, стала конструктивистская парадигма, согласно которой этническая принадлежность понимается как результат индивидуального выбора каждого человека, способного изменяться с течением времени и в зависимости от внешних обстоятельств [5, 6, 10, 12]. Этнические общности рассматриваются как подвижные образования, конструируемые в воображении людей посредством социального мифотворчества. Управление этническим многообразием при этом может связываться с созданием в обществе «правильной» иерархии идентичностей [5, с. 62-64] и помещаться в плоскость культурных и политических, но не правовых отношений. Наиболее радикальные представители конструктивизма возражают против какой бы то ни было правовой институционализации этнических групп («эссенциализации этничности») — будь то коллективные права этнических общностей [6], этнический федерализм [12] или национально-культурная автономия [7].

В работах многих крупных западных политологов, социологов и правоведов [14, 15, 16, 17, 20] присутствует иной взгляд. Признается, что этническая принадлежность, даже будучи результатом индивидуального выбора каждого человека, обуславливает объективно существующую и относительно устойчивую сегментацию общества. Эта сегментация порождает явление, называемое

этническим многообразием (*ethnic diversity*), и обуславливает необходимость использования определенных юридических инструментов для инкорпорации всех этнических сегментов общества в единое государственно-правовое пространство и снижения уровня межэтнической напряженности.

Одним из наиболее ярких примеров сегментированных в этническом отношении государств являются многонациональные федерации. В каждой из таких федераций существует один или несколько субъектов, образованных по национальному признаку, т. е. являющихся исторической родиной проживания определенных этнических, языковых или религиозных общностей. Значительная часть населения «национального» субъекта федерации имеет выраженные этнокультурные отличия от жителей других регионов данного государства или от остальной части страны в целом. Концентрированное проживание определенной этнокультурной общности (составляющей меньшинство в масштабах страны в целом) в некотором географическом пространстве внутри государства нередко обуславливает феномен, известный как «политизация этничности», когда этническая общность начинает располагать «не только общими элементами культуры, но и определенными представлениями о [собственных] национальных интересах» [8, с. 97]. В результате возникают так называемые многонациональные государства, которые известный исследователь федерализма Р. Уоттс определил как государства, в которых этнокультурные общности, «требующие большего признания их этнической идентичности, имеют в качестве первоначальной цели не стать отдельным самоуправляемым сообществом, но изменить законодательство и институты государства таким образом, чтобы обеспечить себе лучшие условия для поддержания культурных различий» [20, с. 227].

В научной литературе [1, 2, 3, 9, 11, 12] не утихают споры о том, является ли сам многонациональный (этнический) федерализм причиной политизации этничности [2, 3, 9, 12] или, напротив, политизированная этничность и возникающий на ее основе региональный этнический сепаратизм побуждают государства прибегать к конституционному закреплению федеративных механизмов в целях сдерживания центробежных тенденций и предотвращения (или отсрочивания) распада страны по линиям этнического размежевания [11, 13, 17, 20]. Как бы то ни было, многонациональные федерации в современном мире — явление довольно распространенное (к ним можно отнести Бельгию, Индию, Канаду, Россию, Швейцарию, Эфиопию и ряд других стран), поэтому анализ используемых в них инструментов для управления этническим многообразием представляет научный и практический интерес. В зарубежных исследованиях к многонациональным федерациям часто относят Испанию, Пакистан и Южно-Африканскую Республику. Отдельные черты многонационального федерализма можно обнаружить также в регионалистских государствах и государствах с автономиями, в частности, в Великобритании, Италии, на Кипре.

Дискуссия о том, должно ли существующее в государстве правовое регулирование учитывать различия между этническими группами, носит не только академический характер. Скорее наоборот: интерес ученых к этой проблеме

продиктован запросами со стороны сферы практической политики и государственного управления, для которой вопросы гармонизации межэтнических отношений всегда были актуальными. Лишь 10% государств можно условно назвать «моноэтническими», остальные же страны отличаются полиэтничностью, и для них выбор тех или иных инструментов управления этническим многообразием в условиях возрастающего этнонационализма и возникновения все новых очагов межнациональной напряженности стоит далеко не на последнем месте. Актуальность вопросов, связанных с достижением межнационального (межэтнического) согласия, сохраняется и для России. Обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений названы в Стратегии государственной национальной политики на период до 2025 г. (утверждена указом Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666) в числе приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации.

Арсенал конституционно-правовых инструментов управления этническим многообразием, используемый в современных многонациональных федерациях, достаточно обширен. Мы назовем лишь основные и наиболее часто используемые и продемонстрируем их применение в конкретных государствах.

1. *Признание правосубъектности этнических и языковых общностей*, их коллективных прав, в частности, права на самоуправление и права на самоопределение. К примеру, ст. 2 Конституции Бельгии называет в качестве самостоятельных элементов федеративной системы три языковых сообщества — Французское, Фламандское и Германоязычное, тем самым связывая территориальные единицы государства с определенными лингвистическими группами и гарантируя для них самоуправление. Ст. 2 Конституции Испании «признает и гарантирует право на автономию для национальностей и регионов, ее составляющих». Конституция Эфиопии в ст. 8 декларирует «власть национальностей, народностей и народов Эфиопии», а в ст. 39 перечисляет права данных коллективных субъектов, в частности, право на язык, право на самоуправление и право на самоопределение. Ст. 46 Конституции Эфиопии говорит о праве любой национальности, народности или народа основать свой собственный регион. Данное конституционное положение обуславливает этнический характер эфиопского федерализма.

Конституция РФ также говорит о народах России как о субъектах права, называя в числе принципов федерализма равноправие народов и закрепляя за ними право на самоопределение (ст. 5 Конституции РФ). Помимо России, право на самоопределение встречается в некоторых других конституциях, например, в ст. 235 Конституции ЮАР. Данная статья гарантирует «право на самоопределение любого сообщества (*community*), разделяющего общее культурное и языковое наследие, в пределах территориальной единицы Республики и иным образом, предусмотренным национальным законодательством». В этой стране осуществление государственной власти на уровне провинций прямо не связывается с самоопределением либо самоуправлением этнических групп. Вместе с тем территориальное устройство государства (не объявляющего себя федерацией, но широко использующего федеративные принципы в своей территории

альной организации) нацелено в том числе на сохранение самобытности, традиций, культуры и языков различных этнических и языковых общностей.

Рассматриваемый инструмент применяется не во всех многонациональных федерациях. Так, положений о коллективных правах этнических или языковых общностей мы не встретим в Конституции Швейцарии. Швейцарские кантоны хотя и образованы по языковому признаку, но официально не рассматриваются в качестве формы самоуправления или самоопределения соответствующих языковых групп. Конституция и законодательство данной страны используют этнически нейтральные формулировки — «граждане кантона», «граждане Союза». В Конституции Индии этнические и языковые группы также не рассматриваются как субъекты права на самоуправление. В то же время ст. 29 индийской конституции говорит об «интересах меньшинств», в т. ч. об их праве сохранять письменность и культуру. Данное конституционное положение находит практическое воплощение, в частности, в сложившемся в стране «лингвистическом федерализме» — системе, при которой в каждом штате преимущественно проживают носители определенного языка или нескольких языков.

Независимо от того, признает или нет конституция федеративного государства коллективные права этнических групп, субъекты федерации, образованные по этническому или языковому признаку, можно рассматривать в качестве формы самоопределения соответствующих этнических или языковых общностей [13, с. 137], заключающегося в наличии у них определенных элементов государственности [9, с. 48] и возможности самостоятельно решать на региональном уровне некоторые вопросы в таких сферах, как язык, культура, образование с учетом этнической и культурной специфики.

2. Языковые права и языковая политика. Данный инструмент является одним из наиболее часто используемых в управлении этническим многообразием. Языкам различных этнических общностей может придаваться (или в зависимости от цели управления многообразием, наоборот, не придаваться) официальный статус, они могут использоваться в официальных целях в регионах компактного проживания соответствующих этнических групп.

В образованных по национальному признаку субъектах федеративных государств языки, являющиеся родными для значительной части населения, могут наделяться статусом официальных или государственных. Например, в соответствии со ст. 345 Конституции Индии в каждом штате законодательный орган может устанавливать собственные официальные языки. Несмотря на то, что государственным языком на всей территории страны провозглашается хинди, ст. 350 индийской конституции закрепляет правило, согласно которому жалобы о возмещении ущерба могут быть поданы на любом языке, «используемом в Индии или в соответствующем штате».

В Швейцарии, в отличие от Индии, на федеральном уровне в качестве официальных провозглашены немецкий, французский и итальянский языки, а в отношениях с носителями ретороманского языка — ретороманский язык (ч. 4, ст. 70 Конституции Швейцарии). При этом кантоны в соответствии с ч. 2 ст. 70 Конституции

наделены правом установления собственных официальных языков, «уважая традиционный языковой состав территорий и принимая во внимание коренные языки меньшинства». В России согласно ч. 2 ст. 68 Конституции РФ право устанавливать собственные государственные языки признается за республиками. Такие языки, однако, могут использоваться в республиканских органах публичной власти и учреждениях исключительно наряду с государственным языком РФ (русским языком).

Несколько по-иному регулируется вопрос использования языков в Канаде. Официальными языками здесь являются английский и французский. На федеральном уровне, согласно ст. 16 Конституционного акта 1982 г., оба языка «имеют одинаковый статус и равные права и привилегии в том, что касается их использования в парламентских и правительственных органах Канады». На уровне практически всех субъектов федерации используется английский язык. Двуязычной является только провинция Нью-Брансуик: согласно ч. 2 ст. 16 Конституционного акта в Законодательном собрании и Правительстве Нью-Брансуика на равных основаниях используются как английский, так и французский языки. Канадская конституция обходит стороной вопрос о регулировании использования языков во франкоязычной провинции Квебек. Однако еще в 1977 г. Законодательным собранием провинции была принята Хартия французского языка, закрепившая французский язык в качестве единственного официального языка Квебека. Использование английского языка не запрещается. Так, например, в крупнейшем городе Квебека Монреале из четырех университетов два являются англоязычными. Английский язык может использоваться в судах, он является обязательным для изучения во франкоязычных школах (как и французский — в англоязычных). Однако все провинциальные правительственные учреждения и парламент провинции в официальных целях должны использовать исключительно французский язык. На нем же осуществляется официальное опубликование нормативных правовых актов.

3. Представительство этнических общностей в органах публичной власти.

Данный инструмент направлен на обеспечение эффективного участия различных этнических, языковых и религиозных общностей в управлении публичными делами. Возможные механизмы обеспечения такого представительства приведены в принятых в 1999 г. Лундских рекомендациях ОБСЕ об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни. В частности, согласно этому документу, механизмы обеспечения представительства меньшинств (как и любых других этнических, языковых или религиозных групп, даже если они официально не признаются государством в качестве меньшинств) могут быть следующими:

- резервирование определенного числа мест в одной или в обеих палатах парламента либо в парламентских комитетах, а также другие формы гарантированного участия представителей соответствующих этнокультурных общностей в законодательном процессе;
- «официальные или неофициальные договоренности о закреплении за представителями национальных меньшинств постов в кабинете мини-

- стров, мест в верховном или конституционном суде либо в судах нижестоящих инстанций, а также в назначаемых совещательных органах или других органах высокого уровня» [4, пункт 6];
- «специальные меры» по привлечению представителей меньшинств на работу в государственные органы [4, пункт 6];
 - свобода создания политических партий, «объединяющих граждан по признакам принадлежности к той или иной общности», равно как и «партий, не выражающих интересов только какой-либо одной отдельно взятой общности» [4, пункт 8];
 - использование избирательных систем, в наибольшей степени отражающих особенности расселения различных общностей по территории страны. В частности, «границы избирательных округов должны определяться так, чтобы это отвечало интересам справедливого представительства национальных меньшинств» [4, пункт 9].

Теоретическое обоснование пропорционального представительства различных сегментов общества в органах власти в свое время осуществил автор концепции консосиональной демократии А. Лейпхарт [11]. Примером федерации, где механизмы представительства языковых общностей в федеральных органах исполнительной власти закрепляются непосредственно в конституции, является Бельгия. Согласно ст. 100 бельгийской конституции Совет министров должен состоять «в равном количестве из министров, изъясняющихся на французском языке, и министров, изъясняющихся на нидерландском языке». Ст. 151 Конституции Бельгии предусматривается языковое представительство и в Высшем совете правосудия. Ст. 175 Конституции Швейцарии также говорит о необходимости «учитывать соразмерное представительство местностей страны и языковых регионов» при формировании Федерального совета. В силу сложившейся практики это означает, что германская, французская и итальянская языковые группы должны быть представлены в этом органе каждая по крайней мере одним членом (в действующем составе Федерального совета четыре члена, говорящих по-немецки, два франкоговорящих и один говорящий по-итальянски).

Представительство лингвистических групп в Бельгии существует и в парламенте. Согласно ст. 43 Конституции Бельгии выборные члены каждой из палат подразделяются на нидерландскую и французскую лингвистические группы. При этом каждая из этих групп обладает своего рода правом «вето»: три четверти членов одной из лингвистических групп могут принять перед окончательным голосованием по законопроекту (за исключением проектов законов о бюджете и некоторых других законов) мотивированную резолюцию, которая объявит рассматриваемый законопроект «способным нанести серьезный ущерб отношениям между сообществами» (ст. 54 Конституции). В этом случае рассмотрение законопроекта приостанавливается, а резолюция передается в Совет министров, который, в свою очередь, должен в течение тридцати дней сформулировать свое заключение или предложить проект закона с необходимыми поправками.

Поскольку практически во всех федерациях имеются двухпалатные парламенты, где верхние палаты являются органами представительства субъектов федерации, бикамерализм также можно отнести к числу механизмов представительства этнических общностей. В большинстве случаев такое представительство является опосредованным: член верхней палаты парламента представляет не этническую или языковую общность как таковую, а субъект федерации, образованный по национальному признаку и являющийся формой самоопределения соответствующей общности. В то же время, ст. 61 Конституции Эфиопии определяет верхнюю палату федерального парламента (Палату Федерации) как орган, «состоящий из представителей национальностей, народностей и народа». Каждая национальность, народность и народ представлены в Палате согласно Конституции одним ее членом, а также «одним дополнительным представителем на каждый миллион своего населения».

Палата Федерации в Эфиопии избирается не прямым голосованием, а формируется советами регионов. В случаях же, когда речь идет о формировании органов власти непосредственно избирательным корпусом (в том числе верхней и нижней палат федерального парламента), представительство различных общностей обычно достигается посредством применения соответствующих избирательных систем (например, путем создания избирательных округов в местах компактного проживания меньшинств), а также законодательно установленной возможности создания региональных политических партий и партий, образованных по национальному признаку. Так, в свое время тамильский сепаратизм на юге Индии во многом удалось преодолеть благодаря уступкам, сделанным Индийским национальным конгрессом в пользу местных политических партий, в частности, Федерации дравидийского прогресса [19, с. 53]. Федерация дравидийского прогресса до настоящего времени остается одной из наиболее влиятельных региональных партий Индии, в настоящее время имеет 16 мест в Народной палате (нижняя палата индийского Парламента).

4. *Разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами.* Этнокультурные особенности многонациональных федераций могут проявляться и в характере разграничения компетенции. Так, выше уже отмечалось, что законодательные органы субъектов, образованных по национальному признаку, часто наделяются правом установления собственных официальных языков. В большинстве многонациональных федераций на уровне субъектов регулируются вопросы культуры и школьного образования, сохранения и развития традиционных промыслов.

Если в федеративном государстве различные субъекты образованы по разным признакам (например, по территориальному, этническому, языковому), это нередко обуславливает различия в их правовом положении, приводя к асимметрии в территориальную организацию страны. Например, в Индии специальными полномочиями наделены образованные по этническому признаку штаты на северо-востоке страны, представляющие собой местности концентрированного проживания горных племен. Так, ст. 371А Конституции Индии предусматриваются специальные положения в отношении штата Нагаленд (образованного на территории проживания племен нага). Любой принятый индийским парламентом закон, касающийся «религиозных или социальных обычаев племени нага, его обычного права или судопроизводства, осу-

щества правосудия по гражданским и уголовным делам», а также прав на землю и земельные ресурсы, действует в пределах Нагальенда только на основании специальной резолюции, принимаемой законодательным органом этого штата [19].

Вообще, разграничение компетенции является одним из ключевых признаков любого федеративного государства, в связи с чем особенности разграничения компетенции в многонациональных федерациях нуждаются в отдельном исследовании.

5. *Позитивная дискриминация (affirmative action)*. Представляет собой «дискриминацию наоборот» и заключается в предоставлении индивидам, принадлежащим определенным этническим или языковым общностям, льгот и привилегий. Чаще всего позитивная дискриминация связывается со слабостью тех или иных групп (например, по причине их угнетения в прошлом), ставящих их членов в неравное положение с представителями «сильных» общностей. Выравнивание такого положения обычно интерпретируется как реализация принципа недискриминации: представителям «слабых» групп предоставляются возможности (прежде всего, при получении профессионального образования и трудоустройстве), которые в условиях формального равенства были бы доступны только представителям «сильных» групп. Тем самым «слабые» группы получают возможность более эффективно интегрироваться в общество. Существует и более прагматичное объяснение позитивной дискриминации: она позволяет сокращать разрывы (в социальном положении, уровне жизни, образования, дохода и т. д.) между представителями различных групп (причем не только этнических), ослабляя тем самым неравенство и вызываемую им социальную (в том числе межэтническую) напряженность. Если различные группы населяют разные регионы, то позитивная дискриминация может способствовать выравниванию экономического положения регионов.

Примером многонациональной федерации, широко использующей данный инструмент, является Индия. Здесь для представителей «включенных в списки племен» (*scheduled tribes, STs*), «включенных в списки каст» (*scheduled castes, SCs*) и «иных слабых групп» (*other backward classes, OBCs*) в соответствии с федеральной конституцией резервируется определенное число мест в колледжах и университетах, а также на федеральной государственной службе и на государственной службе штатов. В различных штатах доля *STs*, *SCs* и *OBCs* различна и в среднем по стране составляет около 70% населения. В зависимости от этнорелигиозной и кастовой структуры населения штата или территории резервироваться может от 32 (Гоа) до 50% (Андхра-Прадеш, Мадхья-Прадеш) должностей государственной службы.

Несмотря на то, что еще в 1992 г. Верховный суд Индии в решении по делу *Indra Sawhney and others v. Union of India* [18] признал резервирование мест противоречащим ст. 16 Конституции, гарантирующей равенство возможностей при найме на работу, он допустил его дальнейшее использование на протяжении последующих пяти лет. Однако в 1995 г. 77-й поправкой к Конституции Индии ст. 16 была дополнена пунктом 4А, закрепившим возможность резервирования мест на государственной службе для «какого-либо класса или классов из числа каст и племен, включенных в списки, которые, по мнению государства, недостаточно представлены на государственной службе» [19]. 82-я поправка к конституции, принятая в 2000 г., дополнила статью 335,

установив возможность смягчения квалификационных требований в отношении представителей каст и племен, включенных в списки.

Похожая практика была введена в ЮАР после падения режима апартеида для представителей африканского населения. Но эффект от позитивной дискриминации двоякий: в Индии в положении меньшинства, на которое не распространяются специальные меры поддержки, оказались представители «сильных» (*forward*) каст и других общностей, что вызывает с их стороны все большее недовольство, нередко оборачивающееся протестами. Неоднозначно позитивная дискриминация была воспринята и в ЮАР: многие увидели в ней реинкарнацию апартеида и потенциал межрасовой напряженности.

6. *Консультативные органы, формируемые по этническому или межэтническому признаку, национально-культурные автономии и ассоциации.* Это еще один инструмент, направленный на расширение участия этнических общностей в управлении государственными и местными делами и учета их консолидированных интересов при принятии решений. Чаще всего консультативные механизмы используются в отношении коренных народов, которые в силу их специфического жизненного уклада часто оказываются в ситуации исключения из сферы государственной и общественной жизни. Например, в соответствии с приложением 5 к Конституции Индии в индийских штатах, где расположены территории проживания племенных народов (а доля представителей этнических общностей, сохранивших родоплеменной уклад, в структуре населения страны достигает 8%, в отдельных штатах превышает 20%), образуются консультативные советы племен, в компетенцию которых входит консультирование губернаторов штатов по вопросам благосостояния и развития племен и занимаемых ими территорий. Наличие подобных консультативных органов несколько модифицирует порядок осуществления полномочий региональными органами власти. В частности, принятие губернаторами некоторых решений, затрагивающих интересы племенных народов, возможно только после проведения консультаций с советами.

Во многих государствах законодательство допускает образование ассоциаций (объединений граждан) по этническому признаку. Так, Конституция ЮАР предусматривает ряд прав лингвистических, религиозных и культурных сообществ, включая право на ассоциацию. В России по этническому признаку могут образовываться общественные объединения (за исключением политических партий), а этнические общности, находящиеся в ситуации национального меньшинства, вправе также образовывать национально-культурные автономии (НКА). На практике права НКА мало отличаются от прав других общественных объединений, а в чем-то их круг даже уже. Поэтому комментаторами высказываются негативные суждения в адрес этого института [7]. Впрочем, довольно высокая востребованность этого института (сегодня в России действует порядка 1 240 НКА, в том числе 19 общероссийских, включая автономии курдов, казахов, литовцев, российских цыган и т. д.) обусловлена тем, что НКА носит во многом символический характер как форма экстерриториального национально-культурного самоопределения соответствующего народа (ст. 1 Федерального закона от 17 июня 1996 г.

№ 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»), выступая своего рода альтернативой территориальному самоопределению в форме «национальных» субъектов Федерации. В ряде случаев статус НКА дает право на получение государственной поддержки. Кроме того, часто НКА воспринимается этническими элитами не просто как объединение граждан на этнической основе, но как организация, уполномоченная выступать от имени всей соответствующей этнической общности (хотя законодательно подобные полномочия за НКА не признаются).

7. *Юридическое признание обычаев, социальной организации и традиционного хозяйства отдельных этнических групп, проживающих в субъекте федерации или в пределах иной территории; существование на региональном уровне параллельных правовых систем.* Данный инструмент заключается в правовой институционализации традиционной социальной организации определенной этнической общности, населяющей субъект федерации. Применяется достаточно редко, как правило — в отношении народов, сохранивших родоплеменной уклад, чьи правовые традиции не всегда согласуются с правовой системой страны. Государство не просто допускает использование обычаев в границах субъекта федерации, но может придавать им статус правовых норм. Например, Конституцией Индии признается возможность образования в индийских штатах Нагаленд и Мизорам специальных судов для рассмотрения споров в соответствии с племенными обычаями. Выше уже приводился пример, когда действие федеральных законов Индии, затрагивающих обычаи племен нага, применяется в штате Нагаленд только после принятия резолюции законодательным собранием штата (в отношении штата Мизорам действует аналогичное правило: оно защищает традиционную социальную организацию племен мизо). Фактически данное конституционное положение приводит к тому, что в том или ином субъекте допускается функционирование параллельной правовой системы наряду с правовой системой федерации в целом (в случае с Нагалендом и Мизорамом — это система обычного права племен).

С данным инструментом тесно связан еще один инструмент, называемый «личным законом» (*personal law*) или «персональной автономией». Существуют сферы отношений, на которые большое влияние оказывает религия и религиозные обычаи. Так, порядок и условия вступления в брак могут существенно различаться для лиц разного вероисповедания. В ряде государств со сложным религиозным составом населения такие различия могут признаваться и закрепляться на законодательном уровне. Например, в Индии заключение брака регулируется отдельными законами в отношении индуистов, христиан, а также парсов-зороастрийцев. Мусульманские браки могут заключаться в соответствии с исламским обычным правом. Другая типичная сфера персональной автономии — наследственные отношения. Если в Индии персональная автономия носит экстерриториальный характер и относится к сфере федерального регулирования, то в Малайзии мусульманское право относится к компетенции штатов (п. 1 перечня II Конституции). Тем самым Конституция допускает параллельное использование в различных субъектах разных правовых систем.

Выводы

Приведенный перечень инструментов управления этническим многообразием не претендует на то, чтобы считаться полным. Мы рассмотрели лишь инструменты, наиболее часто используемые в современных многонациональных федерациях. Часть из них тесно связана с федеративными механизмами и территориальной структурой государства (например, признание права на самоопределение, языковая политика, разграничение компетенции, представительство этнических общностей в федеральных органах), другие (позитивная дискриминация, ассоциации, национально-культурная автономия) носят преимущественно экстерриториальный характер, в связи с чем обычно применяются в отношении этнических общностей, проживающих не только концентрированно, но и дисперсно. Но при этом оказывают влияние и на федеративные отношения.

Рассмотренные инструменты управления этническим многообразием нацелены на решение двух задач. Во-первых, они способствуют сохранению традиций, культуры и языков различных этнических общностей [11, с. 105], защищая их от ассимиляции. Во-вторых, они направлены на интеграцию различных этнических общностей, независимо от их языковых и культурных особенностей, в единое политическое и правовое пространство, приобщение к политическим ценностям, вовлечение в общественно-политическую жизнь. Можно согласиться с Д. Горовицем в том, что сам по себе федерализм, в том числе многонациональный, «может как обострять, так и смягчать этнические конфликты» [14, с. 603], в связи с чем его не следует рассматривать как безусловную причину межнациональной напряженности и распада государств. Значение имеет набор инструментов, используемых в каждой конкретной федерации для управления этническим многообразием. В существовавших в прошлом многонациональных государствах (СССР, Югославия, Чехословакия) признавались коллективные права народов, широко использовались инструменты языковой политики и позитивная дискриминация. Однако одной из причин распада данных государств видится существовавший в них дефицит инструментов демократического (при том реального, а не декларативного) представительства этнических групп в федеральных органах власти, их вовлечения в процессы принятия решений на общегосударственном уровне. Государственное единство поддерживалось высокоцентрализованным партийно-бюрократическим аппаратом. Его ослабление способствовало росту этнотерриториального партикуляризма и сепаратизма, что и привело в конечном счете к расколу по линиям этнического размежевания.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдеев Д. А. Современные проблемы российского федерализма / Д. А. Авдеев // Евразийский юридический журнал. 2017. № 6. С. 243-246.
2. Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма / М. В. Глигич-Золотарева. М.: Юрист, 2006. 422 с.

3. Добрынин Н. М. Историко-методологические предпосылки построения модели нового российского федерализма / Н. М. Добрынин // Российский юридический журнал. 2003. № 4. С. 26-32.
4. Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями. 1999. URL: <https://www.osce.org/ru/hcnm/30337?download=true>
5. Мартыянов В. С. Риторика идентичности в условиях модерна: кому выгодно? / В. С. Мартыянов // Социум и власть. 2011. № 4. С. 61-65.
6. Осипов А. Г. Автономия, меньшинства и мультикультурализм: в чем смысл «управления многообразием»? / А. Г. Осипов // Мир России. 2008. № 1. С. 102-121.
7. Осипов А. Г. Эссенциалистские представления об этничности в системе преподавания правовых специальностей / А. Г. Осипов // Расизм в языке образования. СПб.: Алтейя, 2008. С. 140-169.
8. Празаускас А. А. Этнонационализм, многонациональное государство и процессы глобализации / А. А. Празаускас // Полис. 1997. № 2. С. 95-105.
9. Старостина И. А. Политико-правовые проблемы этнического федерализма на пути формирования стратегии национального развития России: конституционно-правовые аспекты / И. А. Старостина // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 47-49.
10. Тишков В. А. Полиэтническое общество и государство: понимание и управление культурным разнообразием / В. А. Тишков // Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики / под ред. М. Б. Погребинского, А. К. Толпыго. М.: Весь мир, 2013. С. 144-194.
11. Фарукшин М. Х. Институциональные основы этнических федераций / М. Х. Фарукшин // Полис. 2017. № 2. С. 103-107.
12. Филиппов В. Р. Критика этнического федерализма / В. Р. Филиппов. М.: ЦЦРИ РАН, 2003. 379 с.
13. Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов. Сравнительно-правовое исследование / Т. Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010. 288 с.
14. Horowitz D. Ethnic Groups in Conflict / D. Horowitz. Berkeley: University of California Press, 1985. 707 p.
15. Kymlicka W. Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity / W. Kymlicka. New York: Oxford University Press, 2007. 374 p.
16. Lijphart A. Consociational Democracy / A. Lijphart // World Politics. 1969. Vol. 21. No. 2. Pp. 207-225. DOI: 10.2307/2009820
17. McGarry J. Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation / J. McGarry, B. O'Leary, R. Simeon // Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation? / ed. by S. Choudhry. New York: Oxford University Press, 2008. Pp. 41-88.
18. Reddy B. J. Indra Sawhney Etc. Etc vs Union Of India And Others, Etc. ... on 16 November, 1992 / B. J. Reddy. AIR 1993 SC 477, 1992 Supp 2 SCR 454.
19. Tillin L. United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism / L. Tillin // Publius. 2007. Vol. 37. No. 1. Pp. 45-67. DOI: 10.1093/publius/pjl017
20. Watts R. Multinational Federations in Comparative Perspective / R. Watts // Multinational Federations / ed. by M. Burgess, J. Pinder. L. / N.Y.: Routledge, 2007. Pp. 225-247.

Artur N. MOCHALOV¹

UDC 342.2

**CONSTITUTIONAL TOOLS OF MANAGING ETHNIC DIVERSITY
IN MULTINATIONAL FEDERATIONS***

¹ Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor, Department of Constitutional Law,
Ural State Law University (Yekaterinburg)
artur.mochalov@usla.ru

Abstract

This article studies the basic means of ethnic diversity management implemented in the constitutional law of modern multinational federations. While the majority of the current studies in the field either criticize or justify multinational (or ethnic) federalism, this article aims to describe, and briefly analyze the tools for accommodation of various ethnic groups within a single legal and political space most frequently applied in modern multinational federations. Such tools include the following: recognition of legal personality of ethnic groups and their group rights; linguistic rights and linguistic policy; representation of ethnic groups in public authorities; distribution of powers between the federation and sub-federal units; “positive discrimination”, advisory bodies, associations, and national-cultural autonomies; legal recognition of customs and traditional social organization of separate ethnic groups inhabiting certain regions.

Based on comparative legal methodology, the author analyzes peculiarities of consolidation of the abovementioned tools in constitutions of various multinational states, such as Belgium, India, Spain, Canada, Russia, Switzerland, Ethiopia, and South Africa. He concluded that the considered tools are used on the one hand in order to preserve the identity of ethno-cultural communities, their languages and traditions, on the other hand — to facilitate their integration into public and state life, to overcome imbalances in the development of regions

* The research was supported by the Russian Foundation for Basic Research (grant no 18-311-00202).

Citation: Mochalov A. N. 2018. “Constitutional Tools of Managing Ethnic Diversity in Multinational Federations”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 4, no 3, pp. 136-151.

DOI: 10.21684/2411-7897-2018-4-3-136-151

inhabited by different ethnic groups, reduce inter-ethnic tensions. This article provides the author's explanation of the category "multinational federalism" as well.

Keywords

Federalism, multinational federation, ethnic diversity, ethnicity, ethnic diversity management, national minorities, ethnic community.

DOI: 10.21684/2411-7897-2018-4-3-136-151

REFERENCES

1. Avdeev D. A. 2017. "Sovremennyye problemy rossiiskogo federalizma" [Modern Problems of Russian Federalism]. *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal*, no 6, pp. 243-246.
2. Gligich-Zolotareva M. V. 2006. *Pravovyye osnovy federalizma* [Legal Grounds of Federalism]. Moscow: Yurist".
3. Dobrynin N. M. 2003. "Istoriko-metodologicheskie predposylki postroeniya modeli novogo rossiiskogo federalizma" [Historical and Theoretical Prerequisites for Development a Model of New Russian Federalism]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, no 4, pp. 26-32.
4. Project Unit. 1999. *Lundskiye rekomendatsii ob effektivnom uchastii natsional'nykh men'shinstv v obshchestvenno-politicheskoy zhizni s poyasnitel'nymi primechaniyami* [Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public and Political Life with Explanatory Notes]. <https://www.osce.org/ruhcnm/30337?download=true>
5. Martyanov V. S. 2011. "Ritorika identichnosti v usloviyakh moderna: komu vygodno?" [The Rhetoric of Identity in the Modernity Conditions: Who Benefits from It?]. *Sotsium i vlast'*, no 4, pp. 61-65
6. Osipov A. G. 2008. "Avtonomiya, men'shinstva i mul'tikul'turalizm: v chem smysl 'upravleniya mnogoobraziem'?" [Autonomia, Minorities, and Multiculturalism: What Does "Diversity Management" Mean?]. *Mir Rossii*, no 1, pp. 102-121.
7. Osipov A. G. 2008. "Essentsialistskie predstavleniya ob etnichnosti v sisteme prepodavaniya pravovykh spetsial'nostei" [Essentialist Imagination of Ethnicity in the System of Law Education]. In: *Rasizm v yazyke obrazovaniya*, pp. 140-169. Saint-Petersburg: Alteiya.
8. Prazauskas A. A. 1997. "Etnonatsionalizm, mnogonatsional'noe gosudarstvo i protsessy globalizatsii" [Ethnonationalism, Multinational state and Processes of Globalization]. *Polis*, no 2, pp. 95-105.
9. Starostina I. A. 2016. "Politiko-pravovyye problemy etnicheskogo federalizma na puti formirovaniya strategii natsional'nogo razvitiya Rossii: konstitutsionno-pravovyye aspekty" [Political and Legal Issues of Ethnic Federalism in the Way of Formation of the Russia's National Development Strategy: Constitutional and Legal Aspects]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no 11, pp. 47-49.
10. Tishkov V. A. 2013. "Polietnicheskoe obshchestvo i gosudarstvo: ponimanie i upravlenie kul'turnym raznoobraziem" [Multiethnic Society and State: Understanding and Management Cultural Diversity]. In: Pogrebinskii M. B., Tolpygo A. K. (eds.). 2013. *Krizis*

- mul'tikul'turalizma i problemy natsional'noi politiki [Crisis of Multiculturalism and Problems of National Policy], pp. 144-194, Moscow: Ves' mir.
11. Farukshin M. Kh. 2017. "Institutsional'nye osnovy etnicheskikh federatsii" [Institutional Bases of Ethnic Federations]. *Polis*, no 2, pp. 103-107.
 12. Filippov V. R. 2003. *Kritika etnicheskogo federalizma* [Criticizing Ethnic Federalism]. Moscow: TsTsRI RAN.
 13. Khabrieva T. Ya. 2010. *Sovremennye problemy samoopredeleniya etnosov. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [The Modern Problems of Self-Determination of Ethnic Groups]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF.
 14. Horowitz D. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
 15. Kymlicka W. 2007. *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford-New York: Oxford University Press.
 16. Lijphart A. 1969. "Consociational Democracy". *World Politics*, vol. 21, no 2, pp. 207-225. DOI: 10.2307/2009820
 17. McGarry J., O'Leary B., Simeon R. 2008. "Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation". In: Choudhry S. (ed.) 2008. *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, pp. 41-88. New York: Oxford University Press.
 18. Reddy B. J. 1992. "Indra Sawhney Etc. Etc vs Union of India and Others, Etc. ... on 16 November 1992". AIR 1993 SC 477, suppl. 2, SCR 454.
 19. Tillin L. 2007. "United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism". *Publius*, vol. 37, no 1, pp. 45-67. DOI: 10.1093/publius/pjl017
 20. Watts R. 2007. "Multinational Federations in Comparative Perspective". In: Burgess M., Pinder J. (eds.). *Multinational Federations*, pp. 225-247. London-New York: Routledge.