

DOI: 10.17803/1729-5920.2025.226.9.108-118

А. К. КаграмановМосковский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
г. Москва, Российская Федерация

Методы и формы регулирования режимов самоуправления в многосоставных государствах при реализации права на самоопределение

Резюме. Представленная работа в определенной степени продолжает опубликованную ранее в журнале *Lex russica* статью, посвященную вопросам реализации права на самоопределение на примере Российской Федерации и иных федеративных государств (Каграманов А. К. Этнорегиональная самостоятельность и автономия как способы осуществления права на самоопределение // *Lex russica*. 2022. Т. 75. № 2. С. 9–23). Автором предпринята попытка раскрыть особенности осуществления права на самоопределение и урегулирования конфликтов в многосоставных унитарных государствах и разделенных обществах, осложненных этническим, языковым, религиозным и другими элементами. Рассмотрены основные правовые доктрины, нормативная база и практические позитивные и негативные примеры (Австрия, Италия, Украина, Ирак, Босния и Герцеговина, Северная Ирландия, Филиппины и др.) воплощения различных моделей самоуправления, таких как интеграционизм, консочионализм, объединение власти, сложное разделение власти, избирательное право, инклюзивность, права человека и национальных меньшинств, вертикальные и горизонтальные способы делегирования полномочий и т.д., способствующих сочетанию территориальной целостности государства и реализации права на самоопределение. Пренебрежение указанными институциональными методами может привести к сецессии территорий. В заключение делается вывод о том, что наиболее подходящей моделью в условиях современного развития многосоставных государств является умеренный консочионализм.

Ключевые слова: право на самоопределение; территориальная целостность; самоуправление; консочионализм; инклюзивность; разделение власти; многосоставные государства; национальные меньшинства; права человека; международное право

Для цитирования: Каграманов А. К. Методы и формы регулирования режимов самоуправления в многосоставных государствах при реализации права на самоопределение. *Lex russica*. 2025. Т. 78. № 9. С. 108–118. DOI: 10.17803/1729-5920.2025.226.9.108-118

Methods and Forms of Regulation of Self-Government Regimes in Plural States during the Implementation of the Right to Self-Determination

Azer K. KagramanovKutafin Moscow State Law University (MSAL)
Moscow, Russian Federation

Abstract. The presented work, to a certain extent, continues the paper titled «Ethno-regional independence and autonomy as ways to exercise the right to self-determination» published in *Lex Russica* journal (Kagramanov AK. Ethno-regional independence and autonomy as ways to exercise the right to self-determination. *Lex russica*. 2022;75(2):9-23. Available at: URL: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2022.183.2.009-023>. (In Russ.)). The paper was devoted to the implementation of the right to self-determination as in the case of the Russian Federation and other federal states. In this paper, the author attempts to reveal the specifics of the right to self-determination implementation and conflict resolution in plural unitary states and «divided societies»

© Каграманов А. К., 2025

complicated by ethnic, linguistic, religious, and other elements. The author examines the main legal doctrines, regulatory framework and practical positive and negative examples (Austria, Italy, Ukraine, Iraq, Bosnia and Herzegovina, Northern Ireland, Philippines, etc.) of the implementation of various models of self-government, such as integrationism, consociationalism, power-sharing, «complex separation of powers», electoral law, inclusivity, human and minority rights, vertical and horizontal ways of delegating powers, etc., contributing to the combination of the territorial integrity of the state and the implementation of the right to self-determination. Neglect of these institutional methods, as the author believes, can lead to secession of territories. In conclusion, the author argues that the most suitable model under the current conditions of development for plural states is moderate consociationalism.

Keywords: right to self-determination; territorial integrity; self-government; consociationalism; inclusivity; separation of powers; plural states; national minorities; human rights; international law

Cite as: Kagramanov AK. Methods and Forms of Regulation of Self-Government Regimes in Plural States during the Implementation of the Right to Self-Determination. *Lex russica*. 2025;78(9):108-118. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2025.226.9.108-118

Введение

Отличительной чертой современной практики построения самоуправления в многосоставных государствах является то, что основные проблемы, выдвигаемые требования и возникающие по этому поводу дискуссии связаны прежде всего с формами самоуправления. Режимы самоуправления призваны реализовать решения, которые способны удовлетворить интересы различных сегментов общества, обеспечив при этом как право на самоопределение, так и территориальную целостность. Различные формы самоуправления на практике были построены в разных странах. Некоторые из этих примеров будут рассмотрены в настоящей статье.

Существует общепринятое поощрение режимов самоуправления, т.е. юридически закрепленное право территориальных образований осуществлять определенные функции государственной власти на конкретной территории, независимо от других органов власти в государстве, но при условии соблюдения законности и правопорядка. Особую важность этот вопрос представляет в многосоставных обществах, где интересы центральных властей и различных групп населения, осложненные этническим, религиозным, языковым, социальным, полити-

ческим, экономическим и другими элементами, могут не совпадать. Не в последнюю очередь правительства сталкиваются с подобными явлениями при реализации права на самоопределение.

Основным критерием, выработанным в доктрине и практике международного и национального права в отношении проблемы самоуправления, является наличие в государстве таких принципиально важных институтов и механизмов, как разделение властей, избирательное право, законодательство в области прав человека и прав меньшинств.

Выработка моделей самоуправления с помощью институциональных механизмов предполагает, что возможные конфликты интересов между субъектами реализации права на самоопределение и органами власти в многосоставных и разделенных обществах¹ должны решаться исключительно мирными средствами в трех системообразующих направлениях:

1) **государственное устройство.** Основной акцент, как представляется, делается на определении системы власти; различных уровнях принятия решений; объеме компетенции и функций. Это касается структурной и функциональной симметрии политико-территориальной организации государства в целом и реализуется

¹ Проблемы разделенного общества (divided society) широко освещены в политологической и юридической литературе. См. подробнее: Кудряшова И. В. Как обустроить разделенные общества // Политическая наука. 2016. № 1. С. 15–33 ; Панов П. В. Институциональная устойчивость фрагментированных политий // Политическая наука. 2012. № 3. С. 31–49 ; Benedikter T. The World's Working Regional Autonomies. London, 2007 ; Can Democracy Be Designed? / S. Bastian, R. Luckham (eds.). London, 2003 ; Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation? / S. Choudhry (ed.). Oxford, 2008 ; Contemporary Peacemaking / J. Darby, R. McGinty (eds.). Basingstoke, 2003 ; Autonomy and Ethnicity / Y. Ghai (ed.). Cambridge, 2000 ; Horowitz D. L. Ethnic Groups in Conflict. Berkeley, CA, 1985 [2000] ; Lijphart A. Constitutional Design for Divided Societies // Journal of Democracy. 2004. Vol. 15. No. 2. Apr.

в тех случаях, когда этнический состав территориальных образований отличается от основной этнической группы государства. В таких случаях им могут быть предоставлены экономические, социальные и иные полномочия для решения соответствующих вопросов конкретного этноса и территории. Такие методы делегирования полномочий способствуют выстраиванию горизонтальных отношений в этнически неоднородных регионах;

2) **институты государственного управления**, определяющие состав и функции трех ветвей власти и их взаимодействие. Немаловажно, во-первых, является ли государство парламентским, президентским или смешанным; во-вторых, обязательно ли разделение исполнительной и/или законодательной власти, и если да, то в какой степени это предписывается. В то же время активное участие каждого гражданина в политической жизни общества, так называемая инклюзивность, выступает важной чертой законодательной структуры и реализуется главным образом через избирательную систему. Еще одним аспектом в этой связи является наличие функционирующей системы сдержек и противовесов, а также самостоятельность каждой из ветвей власти, в первую очередь судебной, в том числе в вопросе назначения судей и прокуроров из всех сегментов общества. Такой же подход применяется к должностным лицам на всех уровнях управления государством. Подобная смешанная система позволяет достичь этнического баланса и встроить меньшинства в управление государством;

3) **взаимоотношения между гражданами, различными группами и государством**. Заключается в уважении и защите государством прав всех групп населения вне зависимости от этнической, религиозной, языковой и иной принадлежности, фундаментальной базой которых служат Международный пакт о гражданских и политических правах и Между-

народный пакт об экономических, социальных и культурных правах². В этом контексте важно учитывать права малочисленных и коренных народов, а также национальных меньшинств. В институциональном плане основной вопрос заключается в предоставлении самоуправления со стороны государства, обеспечении возможности использовать язык меньшинства наряду с государственным в конкретном регионе пребывания, где эта группа является большинством, поощрении развития культуры и иных элементов идентичности на государственном уровне, инклюзивности представителей меньшинств в управлении государством, равном и справедливом пользовании природными ресурсами. Иными словами, в том, в какой степени признается и защищается самобытность конкретных групп и как это право реализуется.

Эмпирическая база и концепция

Для более детального обзора вышеперечисленных позиций следует обратиться к теоретической и эмпирической базе. Так, согласно мнению Ш. Вольфа, тремя доминирующими теориями самоуправления в многосоставных обществах являются объединение власти или консociализм, интеграционизм и разделение власти³.

Опираясь на труды известных американских юристов А. Лейпхарта и Б. О'Лири, Ш. Вольф рассматривает консociализм в качестве одного из ключевых элементов разрешения конфликтов в многосоставных обществах. В научной литературе проводится разграничение между корпоративным и умеренным консociализмом⁴. Основное различие между ними заключается в том, что корпоративный основывается на предположении, что группы являются как внутренне однородными, так и внешне ограниченными, в то время как умеренный

² Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи от 16.12.1966 2200 A (XXI). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml; https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 05.12.2024).

³ Wolff S. Complex Power Sharing as Conflict Resolution: South Tyrol in Comparative Perspective // *Tolerance through Law: Selfgovernance and Group Rights in South Tyrol* / J. Woelk, F. Palermo, J. Marko (eds.). Leiden, 2008. P. 329–370; *Idem*. Peace by Design? Towards «Complex Power Sharing» // *Consociational Theory: McGarry and O'Leary and the Northern Ireland conflict* / R. Taylor (ed.). London : Routledge, 2009.

⁴ См.: Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование / пер. с англ. ; под ред. А. М. Салмина, Г. В. Каменской. М. : Аспект Пресс, 1997 ; O'Leary B. *Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments* // *From Powersharing to Democracy* / ed. by S. Noel. Montreal ; Kingston, 2005.

подчеркивает, что самоуправляющаяся территория должна определять себя снизу вверх, а не управляться сверху вниз. Корпоративный консоционализм в некоторой степени проявляется в политической практике, например, Боснии и Герцеговины в соответствии с Дейтонскими соглашениями⁵, Северной Ирландии согласно «Соглашению Страстной пятницы»⁶, Ливана в соответствии с Национальным пактом 1943 г. и Таифским соглашением 1989 г.⁷

Примером умеренного консоционализма может служить Конституция Ирака, согласно которой «Киркук может присоединиться к Курдистану в соответствии с народным волеизъявлением. Мухафазам (провинциям) в других частях страны разрешается объединяться, формируя регионы, при наличии демократической поддержки в каждой мухафазе. В этом случае предлагается двойной демократический порог: голосование в ассамблее мухафазы и референдум. <...> Кроме того, мухафазы, в которых

доминируют шииты и которые не согласны с видением SCIRI⁸, могут оставаться отдельными, и, по сути, в любой мухафазе могут доминировать секуляристы, чтобы избежать включения в управляемые шариатом Шиастан или Суннистан»⁹.

Таким образом, умеренный консоционализм определяет порядок, согласно которому самоуправляемые провинции и центральная власть имеют четкие и исключительные полномочия, защищенные на конституционном уровне. Еще одной особенностью является то обстоятельство, что принятие решений по спорным ситуациям осуществляется на основе консенсуса между территориальными образованиями, центром и элитами.

Интеграционный подход подчеркивает, что с помощью избирательной системы и участия всех групп населения в выборах, а также межпартийного согласия достигается консенсус между различными группами и, таким образом,

⁵ В соответствии с Дейтонскими соглашениями от 14.12.1995 Босния и Герцеговина, оставаясь единым государством со столицей в Сараево, была разделена на две части: мусульманско-хорватскую Федерацию Боснии и Герцеговины (51 % территории) и Республику Сербскую (49 %). Сербские передали Федерации город Горажде, который соединялся с городом Сараево коридором, контролируемым международными силами. Город Сараево с прилегающими сербскими районами оставался в мусульманской зоне. Вопрос об административной принадлежности района Брчко передавался на рассмотрение Арбитражной комиссии Бадинтера (в марте 1999 г. объявлен нейтральной зоной).

⁶ «Соглашение Страстной пятницы», или Белфастское соглашение (Guid Friday Greeance or Bilfawst Greeance), ознаменовало конец противостояния юнионистов (ольстерские протестанты, желающие остаться в составе Соединенного Королевства) и ирландских националистов (католики, сторонники присоединения к Ирландии) по вопросу конституционно-правового статуса Северной Ирландии, которое продолжалось с 1960 г. Главными элементами Соглашения стали вопросы суверенитета, гражданские и культурные права, демилитаризация, правосудие и поддержание правопорядка, а также создание автономных органов власти. План реформы предусматривал уравнивание в количестве протестантов и католиков, служащих в полиции, создание комиссии для контроля за соблюдением прав человека, а также исключение из официального названия полиции слова «королевская», что имело значительную символическую окраску, подчеркивающую дореволюционный статус Северной Ирландии. Соглашение было подписано в Белфасте 10 апреля 1998 г. (пятница) британским и ирландским правительствами и одобрено большинством политических партий Северной Ирландии. 3 мая 1998 г. Соглашение было одобрено избирателями Северной Ирландии в ходе референдума. В тот же день избиратели в Республике Ирландия проголосовали за изменение Конституции в соответствии с соглашением.

⁷ Соглашение о национальном примирении, положившее конец гражданской войне в Ливане. Соглашение изменило формулу разделения власти, где отдавалось предпочтение христианам, до соотношения 50:50 и усилило полномочия премьер-министра от суннитов по сравнению с полномочиями президента-христианина. После Таифского соглашения премьер-министр был ответствен перед законодательной властью, как и в традиционной парламентской системе.

⁸ SCIRI (Supreme Council for Islamic Revolution in Iraq) — иракская шиитская исламистская политическая партия.

⁹ McGarry J. Iraq: Liberal Consociation and Conflict Management: draft working paper, ms. in author's possession. 2006. P. 96.

смягчается их этноцентрическое политическое поведение¹⁰. В то время как консоционализм направлен на включение и представительство каждой этнической группы, интеграционизм направлен на деполитизацию этнической принадлежности и поощрение создания много-этнических партий.

Л. Горовиц в классической работе по теории этнических конфликтов утверждает, что самым эффективным механизмом для избежания сепарации в многосоставных государствах является «укрепление тех конкретных интересов, которые имеют группы в неделимом обществе»¹¹.

Важным элементом системы самоуправления в многосоставных обществах является разделение власти. В контексте рассматриваемой проблемы теория разделения власти была выдвинута Г. Редером и Д. Ротшильдом. Как полагают ученые, «три стратегии играют центральную роль в разделении власти: гражданские свободы, власть большинства и система сдержек и противовесов»¹².

Ключевыми институциональными инструментами, с помощью которых предполагается осуществить разделение полномочий, являются прежде всего обширные законопроекты по правам человека. Разделение полномочий между ветвями власти должно привести к формированию множественного и меняющегося большинства и, таким образом, повысить вероятность того, что члены этнических меньшинств будут частью политического большинства по основным вопросам, а члены этнического большинства тем самым станут частью меньшинств¹³.

Практические аспекты

Вышеприведенный обзор трех основных теорий самоуправления в многосоставных государствах при реализации права на самоопределение обуславливает необходимость рассмотрения отдельных практических примеров.

Разберем урегулирование вопросов самоуправления на примере Южного Тироля, где успешное решение данной проблемы послужило яркой демонстрацией построения политического диалога между провинцией и центром, а также набор прав, предоставленный соответствующей этнической, религиозной и языковой группе. Как известно, южная часть земли Тироль была присоединена к Итальянскому королевству по Сен-Жерменскому мирному договору 1919 г., который сопровождал процесс распада Австро-Венгрии по результатам Первой мировой войны. Границы были установлены не по языковому принципу, а на основе ландшафта местности по альпийскому перевалу Бреннер. Таким образом, в составе Италии оказалась территория, население которой этнически и культурно ощущало себя австрийцами¹⁴. В 1930-е гг., после прихода к власти Б. Муссолини, началась итальянизация этих земель, что выражалось в запрете использовать немецкий язык на госслужбе, в школьном обучении, в топонимике, на радио и в прессе¹⁵. После окончания Второй мировой войны австрийское население Южного Тироля стало активно отстаивать свои политические права, в связи с чем была основана Южно-Тирольская народная партия, основной целью которой было воссоединение с Австрией. Однако на Парижской мирной конференции 1946 г. было установлено, что Южный Тироль остается в составе Италии при условии сохранения и гарантий немецкого языка и австрийской культуры¹⁶.

¹⁰ Horowitz D. L. The Alternative Vote and Interethnic Moderation: A reply to Fraenkel and Grofman // Public Choice. 2004. Vol. 121. No. 3–4. Dec. P. 507–517.

¹¹ Horowitz D. L. Ethnic Groups in Conflict. P. 628.

¹² Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars / R. G. Roeder, D. Rothchild (eds.). Ithaca, NY, 2005. P. 6.

¹³ Sustainable Peace. P. 17.

¹⁴ Göldinger W. Die Entstehung der Republik. Der Kampf um das Staatsgebiet // Geschichte der Republik Österreich. München ; Oldenbourg, 1954. S. 15–103.

¹⁵ Сулимов К. А. Автономная провинция Больцано (Южный Тироль). Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств». URL: http://identityworld.ru/maps_aera/profile/south_tyrol.pdf (дата обращения: 15.11.2024).

¹⁶ Peterlini H. K. 100 Jahre Südtirol. Geschichte eines jungen Landes. Innsbruck: Haymon, 2012. S. 118–129.

Соответствующий договор получил название по именам министров иностранных дел Австрии и Италии «Соглашение Грубера — Де Гаспери»¹⁷. Это Соглашение фактически стало первым примером реализации внутреннего права на самоопределение после принятия Устава ООН в 1945 г.

Особенностью Соглашения явилось то обстоятельство, что гарантом реализации прав региона Италии стало государство (Австрия), заинтересованное в сохранении языка и культуры этнического состава этого региона. Соглашение вплоть до сегодняшнего дня рассматривается как эталон осуществления самоуправления и предоставления международной гарантии, позволившей третьему государству вмешиваться во внутригосударственные дела конкретной страны с целью защиты прав национального меньшинства. Вкратце суть Соглашения сводилась к следующему:

- равенство жителей Южного Тироля с учетом национального характера, культурного и экономического развития немецкоговорящей части населения;

- право на обучение в школах на немецком языке, равное использование в госучреждениях, в документах, топонимике немецкого и итальянского языков, одинаковые условия при приеме на работу, признание дипломов;

- законодательное и исполнительное самоуправление;

- свободное перемещение пассажиров, товаров и грузов;

- конституционное закрепление статуса региона¹⁸.

Впрочем, несмотря на все изменения, итальянское правительство стало массово населять указанный регион итаоговорящим населением¹⁹, создающим ощущение у тирольтцев, что итальянское правительство не намерено в дальнейшем выполнять свои обязательства. В этой связи в регионе стали формироваться

террористические организации (самая известная — Комитет за освобождение Южного Тироля — и др.), пик деятельности которых пришелся на 1950–1960 гг. Итальянское правительство вынуждено было стягивать полицейские и военные силы для противодействия им. Ситуация казалась взрывоопасной и могла привести к активным военным действиям. Поэтому вопросы Южного Тироля стали главными во внешнеполитической повестке недавно получившей полную независимость Австрии, которой удалось поставить обозначенную проблему на очередной сессии ООН. Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 31.10.1960 1497/XV «Положение населения провинции Больцано (Болцен), говорящего на немецком языке; проведение в жизнь Парижского соглашения от 5 сентября 1946 года» были установлены обязательность Парижского соглашения и необходимость поиска обоюдовыгодных решений вплоть до обращения в Международный суд ООН²⁰.

Важные переговоры по статусу самоуправляемой территории были проведены в 1960 г. так называемой Комиссией девятнадцати с участием представителей Южного Тироля и итальянского правительства (11 представителей со стороны правительства Италии, семь германоязычных тирольтцев и один латин), разрабатывавшей пакет реформ²¹. В 1964 г. были созданы две отдельные комиссии для содействия и надзора за осуществлением статута в отношении провинциальных и региональных аспектов автономии. В 1969 г. Земельным собранием Южного Тироля, Парламентом Итальянской Республики и Национальным советом Австрии был ратифицирован Статут автономии. В 1972 г. документ был утвержден в новой редакции. В общей сложности он содержал 137 пунктов, которые в деталях описывали права и реализацию языковых, культурных и иных прав в сочетании с комплексной системой сдержек и

¹⁷ *Steininger R. Autonomie oder Selbstbestimmung? Die Südtirolfrage 1945/46 und das Gruber-De Gasperi-Abkommen. Innsbruck ; Vienna ; Bolzano, Studien-Verlag, 2006. (Innsbrucker Forschungen zur Zeitgeschichte, 2).*

¹⁸ *Österreichische aussenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol Dokumentation / Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Hrsg.) ; Universitäts- und Landesbibliothek Tirol. Wien, 1992.*

¹⁹ В Южном Тироле германоязычные составляли примерно 2/3 населения, а в Трентино фактически не были представлены (в них проживали небольшие германоязычные языковые общины: носителей цимбрийского (cimbrian) и моленского (mòcheno) языков/диалекта, итаоговорящих — примерно 95 % и латин — около 3,5 %.

²⁰ См.: ООН : официальный сайт. URL: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/155/07/pdf/nr015507.pdf> (дата обращения: 21.11.2024).

²¹ Сулимов К. А. Указ. соч.

противовесов, действующей между регионом и центральными властями.

Процесс имплементации (переходный период) отдельных положений статута занял более 20 лет (в части равенства представителей меньшинств в органах публичной власти). В 1992 г. после окончания переходного периода представители германоязычного населения Южного Тироля официально заявили австрийским властям, что удовлетворены пакетом реформ, а положения Парижского соглашения реализованы в полном объеме. С 1997 г. в соответствии со ст. 137 Закона об автономии действует еще одна комиссия, которая конкретно занимается вопросами защиты меньшинств и экономического, социального и культурного развития этнических групп в Южном Тироле²². Стоит отметить, что в результате конституционных реформ автономные самоуправляемые регионы приобрели универсальный симметричный статус наряду с другими, а регион Бальцано был переименован и получил аутентичное название — Alto Adige / Südtirol (ст. 116 Конституции Италии). После вступления Австрии и Италии в Европейский Союз, а также присоединения к Шенгенскому соглашению все административные сложности для взаимодействия Северного и Южного Тироля были полностью нивелированы с учетом отсутствия границ и наличия единой валюты — евро.

Диаметрально противоположным примером предоставления самоуправления цен-

тральными властями в связи с правом на внутреннее самоопределение является острый политический кризис на Украине, начавшийся в 2014 г. после событий на Майдане, вылившихся в гражданскую войну, объявление самоопределенных территорий независимыми государствами в связи с отказом центральных властей предоставлять автономию, признание²³ и дальнейшее вступление в состав Российской Федерации на основе международного договора²⁴. Как справедливо отмечает А. С. Исполинов, «произошедшее событие будет внимательно изучаться отечественными и зарубежными юристами-международниками как еще один пример современной практики государств в отношении права наций на самоопределение, а также внесет свой вклад в понимание современного международно-правового регулирования сепарации, т.е. выхода части государства из состава “материнского” государства»²⁵.

За период независимости на Украине выработался сценарий, согласно которому нахождение у власти представителей западных или восточных регионов страны так или иначе вызывало недовольство представителей элит этих регионов, что приводило к массовым демонстрациям и протестам. До определенного момента подобные акции удавалось «гасить» с использованием различных политических технологий. В связи с частой сменой власти, отсутствием опыта государственного строительства игнорирование институтов самоуправления и

²² См. подробнее на сайте Земельного собрания Южного Тироля: URL: <http://www.landtag-bz.org/de/dreier-landtag.asp> (дата обращения: 22.11.2024).

²³ Указы Президента РФ от 21.02.2022 № 71 «О признании Донецкой Народной Республики»; от 21.02.2022 № 72 «О признании Луганской Народной Республики»; от 29.09.2022 № 685 «О признании Запорожской области»; от 29.09.2022 № 686 «О признании Херсонской области».

²⁴ Постановления Конституционного Суда РФ от 02.10.2022 № 36-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта»; от 02.10.2022 № 37-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта»; от 02.10.2022 № 38-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта»; от 02.10.2022 № 39-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта».

²⁵ Исполинов А. С. Вхождение четырех новых субъектов в состав РФ: Конституционный Суд Российской Федерации о праве на сепарацию и условиях его реализации // Евразийский юридический журнал. 2023. № 6 (181). С. 126.

методов урегулирования конфликтов в многосоставных государствах и разделенных обществах, отсутствие правового статуса второго по численности этноса на Украине — русских, нежелание решать вопросы гарантий русского языка и языков этносов, проживающих на территории Украины, привели в итоге после очередного «Майдана» к сецессии Крыма из состава Украины и несогласию восточных регионов страны с откровенной националистической политикой центральных властей в отношении России, русского языка, Русской православной церкви, пересмотру внеблокового статуса и др. Очередным витком напряженности послужил пересмотр Закона от 08.08.2012 № 5029-VI «Об основах государственной языковой политики», который закреплял возможность использования на государственном уровне языка представителей соответствующего региона, составляющих более 10 % населения. После отстранения законно избранного президента В. Ф. Януковича в результате вооруженного переворота Верховная Рада отменила Закон, что вызвало бурное негодование жителей регионов и местных властей. 28 февраля 2018 г. Закон утратил силу²⁶.

Следующим проявлением недальновидности властей в части национальной политики стало принятие Верховной Радой 1 июля 2021 г. Закона № 1616-IX «О коренных народах Украины». Согласно Закону коренной народ — «автохтонная этническая общность, которая сформировалась на территории Украины, является носителем самобытного языка и культуры, имеет традиционные, социальные, культурные или представительские органы, осознает себя коренным народом Украины, составляет этническое меньшинство в составе ее населения и не имеет собственного государственного образования за пределами Украины»²⁷. Согласно этому определению коренными народами Украины являются крымские татары, караимы, крымчаки. Предельно четко это положение прокомментировал В. В. Путин в статье, посвященной украинскому кризису: «И наконец, уже

в мае этого года действующий президент внес в Раду законопроект о “коренных народах”. Ими признаются лишь те, кто составляет этническое меньшинство и не имеет собственного государственного образования за пределами Украины. Закон принят. Новые семена раздора посеяны. И это в стране — как уже отмечал — очень сложной по территориальному, национальному, языковому составу, по истории своего формирования»²⁸.

Несмотря на попытки Трехсторонней контактной группы (Россия, Украина, ОБСЕ) урегулировать конфликтную ситуацию посредством Минских соглашений, предусматривающих разоружение повстанцев, помилование и амнистию, проведение местных выборов на основе Закона «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», конституционные изменения, гарантирующие русскоязычным гражданам Украины, проживающим на территории Донбасса, свободу русского языка и территориальную автономию, восстановление социально-экономических связей (включая социальные переводы, пенсии, коммунальное обеспечение и пр.), восстановление контроля над границей со стороны Украины во всей зоне конфликта после всеобъемлющего политического урегулирования²⁹, власти Украины исполнять соответствующие договоренности отказались, что привело к дальнейшей эскалации и сецессии восточных регионов. Стоит отметить, что Минские соглашения были одобрены специальной резолюцией Совета Безопасности ООН.

Как представляется, игнорирование институционального регулирования вопросов самоуправления, с учетом наличия многосоставных элементов, может привести в краткосрочной перспективе к дальнейшей дезинтеграции и фрагментации территорий Украины по всему периметру границ.

Как показал опыт Южного Тироля, территориального самоуправления самого по себе недостаточно для жизнеспособного решения конфликтов самоопределения. Ввиду сложно-

²⁶ Верховная Рада Украины приняла Закон «О признании утратившим силу Закона Украины “О принципах государственной языковой политики”».

²⁷ Рада приняла закон о коренных народах Украины, среди которых не значатся русские // ТАСС. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/11801189> (дата обращения: 25.11.2024).

²⁸ Путин В. В. Об историческом единстве русских и украинцев // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66181> (дата обращения: 12.11.2024).

²⁹ См.: Комплекс мер по выполнению Минских соглашений // URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/140221.pdf> (дата обращения: 12.11.2024).

сти таких конфликтов с точки зрения прямого или косвенного участия в них сторон и их конкурирующих требований необходимы дополнительные механизмы для обеспечения возможности достижения стабильного и прочного урегулирования. Осознавая взрывоопасность ситуации, власти Италии смогли реализовать необходимую модель самоуправления для смягчения сепаратистских настроений и предотвращения дальнейшей сецессии территорий. Обратное произошло на Украине: отказ от диалога с повстанцами, недовольными действиями центральных властей, откровенная националистическая политика, нежелание следовать положениям Минских соглашений, применение армии против собственных граждан привели к ремедиальной сецессии соответствующих территорий.

Сложное разделение власти

В связи с продолжающейся фрагментацией политической карты мира и возникновением новых акторов международных отношений учеными из Кембриджского университета был введен термин «сложное разделение власти»³⁰. Сложное разделение власти относится к практике урегулирования конфликтов, в основе которой лежит определенный режим самоуправления, но общая институциональная структура которой включает ряд дополнительных механизмов для учета этнического разнообразия в многосоставных государствах. Таким образом, сложное разделение власти — «сложная институциональная структура, которая не может быть сведена к автономии / (этно)федерации, (тради-

ционной) модели разделения власти»³¹. Первым элементом, который следует рассмотреть в контексте этой проблемы, являются симметрия и асимметрия институционального устройства и число существующих уровней власти³². Режимы самоуправления в основном опираются на более чем два уровня власти.

Рассмотрим примеры указанных моделей, связанных с внедрением самоуправления. В случае Бугенвиля³³ и Северной Ирландии этими тремя уровнями являются центральное правительство, региональные и местные органы управления. В Боснии и Герцеговине, Брюсселе (Бельгия), Гагаузии (Молдова), Минданао (Филиппины), Южном Судане и Южном Тироле существует более трех уровней управления. В Боснии и Герцеговине это является результатом взаимодействия внутренних, муниципальных, региональных и международных факторов, повлиявших на создание государства и определивших его федеративный статус. Сложность процесса федерализации в Бельгии, который привел к созданию структуры, где регионы и общины одновременно являются составляющими общей федеральной структуры, объясняет четырехступенчатую систему.

В Филиппинах четырехуровневая структура управления была изменена созданием пятого уровня — юридического и политического образования Автономной области Мусульманского Минданао³⁴. Как и в случае Молдовы, где существовавшая ранее трехуровневая структура была изменена с учетом создания территориальной автономной единицы Гагаузия³⁵, Южный Судан представляет собой дополнительный уровень управления между центральным

³⁰ Kettley C., Sullivan J., Fyfe J. Self-Determination Disputes and Complex Power Sharing Arrangements: A Background Paper for Debate. Cambridge : Centre of International Studies, 2001. URL: <http://www.intstudies.cam.ac.uk/centre/cps/download/background1.pdf> (дата обращения: 12.11.2024).

³¹ Kettley C., Sullivan J., Fyfe J. Op. cit.

³² McGarry J. Asymmetrical Federal Systems // *Ethnopolitics*. 2007. Vol. 6. No. 1.

³³ Территория, находящаяся в составе Папуа — Новой Гвинеи в качестве автономии. По результатам референдума 2019 г. жители острова проголосовали за независимость, которая будет провозглашена в 2029 г. (URL: <https://www.nytimes.com/2019/12/11/world/asia/bougainville-independence-papua-new-guinea.html> (дата обращения: 26.11.2024)).

³⁴ Peace Agreement // URL: www.intstudies.cam.ac.uk/centre/cps/documents_philippines_final.html (дата обращения: 12.11.2024).

³⁵ The Law on the Special Legal Status of Gagauzia (Gagauz Yeri) // URL: www.intstudies.cam.ac.uk/centre/cps/documents_moldova_law.html (дата обращения: 12.11.2024).

³⁶ Protocol between the Government of Sudan (GOS) and the Sudan People's Liberation Movement (SPLM) on Power-Sharing // URL: https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/power_sharing_05262004.pdf (дата обращения: 12.11.2024).

правительством и правительствами штатов, выражающий самобытность южных штатов³⁶.

Следует отметить, что оба вида разделения власти, хотя и в различной степени, допускают асимметричные структуры и функции, в то время как умеренное разделение власти в основном предполагает территориальные конфигурации, отражающие выраженные пожелания самоуправляющихся общин (независимо от основы такого самоопределения). Что особенно важно, центристы и сторонники разделения власти предпочитают территориальное самоуправление, основанное на административных, а не на этнических критериях, в попытке предотвратить институционализацию групповой идентичности и создать коалиции интересов, основанные на политике, а не на идентичности (центристы), или содействовать множественному и изменяющемуся большинству.

Сложность режимов самоуправления как механизма урегулирования конфликтов, связанных с самоопределением, обусловлена тем, что при разработке модели используются новаторские способы объединения традиционных структур горизонтального и вертикального разделения власти.

Горизонтальное разделение существует во всех случаях, когда в регионе присутствует значительное этническое представительство. Для достижения стабильного равновесия в условиях двойственного положения меньшинств необходимо создать такой взаимосвязанный механизм, который признавал бы и защищал все основные языковые и этнические группы в рамках существующей структуры территориально-политической организации.

Заключение

Как следует из доктринальных и практических положений, определенных в настоящей статье, базовым условием для достижения эффективного баланса в многосоставных обществах является наличие институциональных механизмов, инклюзивности и развитой избирательной системы, отвечающих специфике конкретного государства. В таких случаях самоуправление может быть достигнуто без радикальных последствий либо урегулировано на базе достижения консенсуса. Реализация самоуправления, объем компетенций и функций соответствующих субъектов могут варьироваться между горизонтальной, вертикальной либо смешанной формами в зависимости от этнической, языковой, конфессиональной и иной неоднородности.

Вместе с тем ни одна из теорий урегулирования конфликтов не подходит в полной мере для ситуаций, в которых оказываются многосоставные государства. При этом умеренный консоциализм, как показывает практика, является наиболее универсальной теорией, которая отвечает современному развитию государств. В рамках умеренного консоциализма существуют целый ряд механизмов, включая укрепление судебной системы, контроля и надзора за правопорядком, участие представителей этнических и языковых меньшинств в управлении государством, а также универсально применимое законодательство в области прав человека и совершенствование избирательной системы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Исполинов А. С. Вхождение четырех новых субъектов в состав РФ: Конституционный Суд Российской Федерации о праве на сепессию и условиях его реализации // Евразийский юридический журнал. 2023. № 6 (181).

Каграманов А. К. Этнорегиональная самостоятельность и автономия как способы осуществления права на самоопределение // Lex russica. 2022. Т. 75. № 2. С. 9–23.

Кудряшова И. В. Как обустроить разделенные общества // Политическая наука. 2016. № 1. С. 15–33.

Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование / пер. с англ. ; под ред. А. М. Салмина, Г. В. Каменской. М. : Аспект Пресс, 1997. 287 с.

Панов П. В. Институциональная устойчивость фрагментированных политий // Политическая наука. 2012. № 3. С. 31–49.

REFERENCES

Ispolinov AS. The entry of four new constituent entities into the Russian Federation: The Constitutional Court of the Russian Federation on the right to secession and the conditions for its implementation. *Evrasiyskiy yuridicheskiy zhurnal [Eurasian Law Journal]*. 2023;6(181):126. (In Russ.).

Kagramanov AK. Ethno-regional independence and autonomy as ways to exercise the right to self-determination. *Lex russica*. 2022;2:9-23. (In Russ.).

Kudryashova IV. How to arrange divided societies. *Politicheskaya nauka*. 2016;1:15-33. (In Russ.).

Lijphart A. Democracy in plural societies: A comparative exploration. Translated from English. Salmin AM, G.V. Kamenskaya, editor. Moscow: Aspect Press Publ.; 1997. (In Russ.).

Panov PV. Institutional stability of fragmented polities. *Politicheskaya nauka*. 2012;3:31-49. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Каграманов Азер Каграман оглы, кандидат юридических наук, доцент кафедры энергетического права, доцент кафедры практической юриспруденции, докторант кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
д. 9, Садовая-Кудринская ул., г. Москва 125993, Российская Федерация
akkagramanov@msal.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Azer K. oglu Kagramanov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Energy Law, Associate Professor, Department of Practical Jurisprudence, Doctoral Candidate, Department of International Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
akkagramanov@msal.ru

Материал поступил в редакцию 11 декабря 2024 г.

Статья получена после рецензирования 16 января 2025 г.

Принята к печати 15 августа 2025 г.

Received 11.12.2024.

Revised 16.01.2025.

Accepted 15.08.2025.