

УДК 32

DOI: 10.34670/AR.2019.45.4.043

Сепаратистские стратегии: анализ и способы противодействия

Дудаева Марина Владимировна

Специалист отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии); аспирант, Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, 119454, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 76; e-mail: dudaevamarina@yandex.ru

Аннотация

В данной статье проводится анализ политического сепаратизма с использованием отечественного и зарубежного опыта. Автор рассматривает данный феномен в расширительном толковании – стремление к обособлению части государства с целью создания нового государственного образования (сецессионизм/сецессия), перехода в состав другого государства (ирредентизм/индепендизм) либо для предоставления части страны автономии (автономизм/регионализм). В статье анализируются условия, позволяющие считать требования сецессионистов справедливыми с учетом специфики региона, исторической ситуации и целей сецессионистов. При исследовании первичного права на сецессию автор опирается на теорию «первичного права на сецессию» и «права на справедливую борьбу». Сецессия рассматривается с трех ракурсов: власть, мир и безопасность. По мнению автора, именно третья концепция безопасности является наиболее оптимальной. С целью смягчения напряженности в странах с активными очагами сепаратизма предлагается ряд аспектов в отношении стратегий сепаратистов и их противников. Даются практические рекомендации для снижения уровня сепаратистских тенденций. Автор приходит к выводу о необходимости введения конституционной нормы с целью создания условий для сосуществования реализма политической практики и идеализма политической теории.

Для цитирования в научных исследованиях

Дудаева М.В. Сепаратистские стратегии: анализ и способы противодействия // Теории и проблемы политических исследований. 2019. Том 8. № 4А. С. 5-12. DOI: 10.34670/AR.2019.45.4.043

Ключевые слова

Политический сепаратизм, сецессионизм, безопасность, автономизация, право на самоопределение.

Введение

В современном политическом дискурсе существует представление о том, что вопросы, связанные с правами и свободами народных меньшинств, сепаратизмом и национализмом, в настоящее время утратили свою актуальность и не нуждаются в глубоком анализе. Статистические данные свидетельствуют об обратном. В мире насчитывается более 50 сепаратистских очагов, в которые вовлечены более 220 млн человек [Сепаратизм..., 2015, 9]. Такая тенденция приводит к дестабилизации политических отношений внутри страны и на международной арене, а также к необходимости нахождения оптимальных способов противодействия сепаратистским конфликтам.

Для нахождения оптимальных путей решения проблемы необходимо для начала провести концептуализацию данного феномена. В современной научной среде нет единого понятия, раскрывающего социально-политическую сущность сепаратизма. В данной статье автор опирается на широкое толкование сепаратизма – под сепаратизмом понимается стремление к обособлению части государства с целью создания нового государственного образования (сецессионизм/сецессия), перехода в состав другого государства (ирредентизм/индепендизм) либо для предоставления части страны автономии (автономизм/регионализм).

Основная часть

Право на сецессию первично или нет? Политологи пытаются разработать различные теоретические модели использования права на сецессию. Одни полностью отрицают негативные последствия данного феномена, другие ограничивают его применение лишь при наличии неправовых методов отделения [Beran, 1998; Wellman, 1995; Rothbard, 1998]. Так, А. Бьюкенен в своих работах опирается на две теории – «первичное право на сецессию» и «право на справедливую борьбу» [Бьюкенен, 2001, 65-70]. Он отрицает наличие первичного права на одностороннюю сецессию, однако признает правомерность сецессионистских требований при восстановлении справедливости. А. Бьюкенен выделяет ряд условий, позволяющих считать требования сецессионистов справедливыми:

- Незаконное присоединение территории группы в состав государства: возвращение отнятой территории и узурпированного права.

- Экономическая дискриминация региона: повышенное налогообложение региона, неравномерное распределение бюджетных средств между регионами.

- Политическая дискриминация региона: создание условий, ведущих к снижению самостоятельности региона, ликвидация автономного статуса.

- Утрата группой лиц физической безопасности вследствие действий властей либо других групп лиц [Попов, 2011, 84].

Однако, по мнению автора, все вышеперечисленные условия являются уязвимыми, так как теоретическая модель права на сецессию расходится с практическим ее применением. Так, зачастую невозможно определить «законного» владельца территории, временной порог владения, критерии «распределительной справедливости», условия справедливой борьбы за отделение дисперсно расселенных народов. Именно поэтому подобное толкование права на сецессию является условным и требует более глубокого анализа с учетом специфики региона, политической конъюнктуры, исторической ситуации и др.

При анализе данного феномена необходимо в первую очередь установить точку отсчета. Так, Попов Ф.А. предлагает рассматривать данный феномен с трех ракурсов: власть, мир и безопасность. Первая концепция власти отражает точку зрения реалистов, при которой интересы государства обладают высшей ценностью, при этом любые сецессионистские проявления рассматриваются в качестве абсолютной угрозы государству. Вторая концепция раскрывает позицию идеалистов. Согласно данной концепции, мир представляет собой целостную систему, основывающуюся на гармоничном взаимодействии всех ее элементов, при этом сецессионизм представляет собой лишь воображаемую угрозу международной безопасности. Альтернативным подходом является концепция безопасности, предложенная Барри Бузаном [Buzan, 1984, 116]. Основной идеей данной теории является нахождение альтернативного метода удовлетворения государственных интересов с учетом нанесения наименьшего ущерба иным государствам и индивидуумам в целом. При таком подходе сецессия рассматривается дифференцированно, с учетом специфики региона, исторической ситуации, целей сепаратистов.

Автор поддерживает позицию Попова Ф.А., согласно которой именно третья концепция безопасности является оптимальной, так как «она лишена политического цинизма концепции власти и идеализма концепции мира» [Попов, 2011, 93]. Такой подход позволит предложить оптимальный механизм противодействия сепаратистским тенденциям, так как он базируется на неотложности принципов и норм международного права, запрещающих сецессию в ее неконституциональном виде. Именно жесткие правовые рамки позволят создать условия для сосуществования реализма политической практики и идеализма политической теории.

Доводы сепаратистов и их стратегия. Целью любого сепаратистского движения является получение международного признания в качестве суверенного государства. Для достижения данной цели сепаратисты: 1) либо путем ведения переговоров убеждают «материнское» государство в необходимости обретения ими независимости; 2) либо используют международное сообщество для оказания влияния на центральное правительство «материнского» государства. Эффективность того или иного подхода зависит от способности и желания государства вести переговоры и от имеющихся правовых механизмов. На сегодняшний день лишь 12 государств из 193 обладают правовым механизмом обретения независимости, причем не все из них имеют конституционное закрепление, некоторые механизмы регламентированы на уровне заключения послевоенных соглашений с сепаратистскими группами [Романов, 2008, 34].

Уникальным примером конституционного закрепления права на сецессию с указанием процедуры реализации данного права является Эфиопия. В п. 3 ст. 47 Конституция Эфиопии регламентируется процедура реализации права на сецессию: наличие 2/3 голосов от общего числа членов Совета национальности, народности или народа; проведение референдума в течение года после получения соответствующего требования; передача своих полномочий Советом государства и др. Еще одним примером конституционного закрепления является Бельгия. В §1 ст. 167 Конституции Бельгии 1994 г. установлено, что «сецессия, обмен, присоединение территории возможны только на основании закона»¹. В ряде стран регламентируется конституционный запрет на сецессию. К этим странам можно отнести Китай, в ст. 3 Конституции КНР закреплено, что Китай является «единым многонациональным

¹ Belgian House of Representatives. 2018. The Belgian Constitution.

государством, в котором национальные автономные территории являются неотделимыми частями государства»². К третьей категории стран можно отнести государства, в законодательстве которых не имеется никакого упоминания в отношении права на сецессию (Квебек, Шотландия)³.

Сепаратисты часто апеллируют вильсоновским принципом [Романов, 2008, 34] – правом народов на самоопределение. Ключевой проблемой данного принципа является размытость самого понятия «нация». В соответствии с позицией Вудро Вильсона существуют две трактовки данного феномена – немецкая и американская. Немецкая трактовка определяет нацию в качестве «сообщества, объединенного по происхождению и крови», американская, в свою очередь, подразумевает под нацией «сообщество, объединенное политическим устройством, образом жизни и традициями». Таким образом, национальное самоопределение не тождественно самоопределению этническому [Грибанова, 2014, 113-114], поэтому право народов на самоопределение не может служить правовым основанием для активизации сепаратистских движений.

Окончательная цель сепаратистов достигается двумя путями: консенсуальным либо выходом в одностороннем порядке. Первый подход можно охарактеризовать как компромиссный – отделение происходит на основе консенсуса без использования насильственных методов. Примером консенсуального распада государства можно назвать распад Чехословакии 1993 г., известный в истории как «бархатный развод».

Вторым способом достижения цели является выход в одностороннем порядке. Такой способ применяется при серьезных нарушениях прав человека, несправедливой аннексии территории либо при систематическом нарушении соглашений о самоуправлении. Примерами выхода в одностороннем порядке являются: выход Бангладеша из состава Восточного Пакистана в 1970 г., выход Эритреи из Эфиопии в 1991 г. Безусловно, подобная практика является весьма опасной, так как она ставит под угрозу сложившийся международный порядок, но приведенные примеры иллюстрируют ситуации, при которых существует объективная потребность в защите нации ввиду беспрецедентного нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Даже после выхода из состава государства окончательная цель сепаратистов все еще не достигнута, так как необходимо международное признание государства в качестве суверенного. Сепаратисты должны предоставить необходимые факты и убедить мировое сообщество в наличии условий необходимых для выхода из состава государства. Так, например, Восточный Тимор, оккупированный Индонезией, изначально не имел поддержки со стороны мирового сообщества, но с течением времени ввиду беспрецедентных нарушений прав человека со стороны авторитарной Индонезии, Восточный Тимор был признан в качестве суверенного государства международным сообществом.

Таким образом, реализация стратегии сепаратистов должна проходить строго в рамках закона. Возникает необходимость в конституционном закреплении права на сецессию с целью обеспечения стабильности и предсказуемости развития сепаратистских движений.

Доводы «контр-сепаратистов» и их стратегия. Главным аргументом противников сепаратизма является необходимость обеспечения стабильности миропорядка. По их мнению, статус-кво позволяет обеспечить мир и процветание, тогда как фрагментация пространства

2 Конституции государств (стран) мира.

3 Cochran Ch. 2016. Constitutional Secession. P. 25.

приводит к анархии международной системы. К тому же происходит пространственная диффузия, которая запускает процесс цепной реакции и приводит к активизации сепаратистских движений в других государствах [Muro, Woertz, 2018, 21].

Контр-сепаратисты также акцентируют свое внимание на негативных последствиях, которые изначально сопровождают выход из состава государства, а затем и неизбежно следуют за обретением независимости: насилие, часто перетекающее в гражданские войны, геноцид, вмешательство внешних акторов во внутренние дела государства, неэффективность маленького государства, неспособность решения глобальных проблем (экологической, энергетической, продовольственной и др.).

Противники сепаратизма в лице центральных правительств государств применяют различные механизмы для разрешения сепаратистских конфликтов. Если рассматривать правовые методы урегулирования, то международное право закрепляет лишь способы обретения независимости бывшими колониями и самоуправляющимися территориями. Именно поэтому зачастую в международном сообществе возникает проблема признания государств (на данный момент непризнанными и частично признанными являются более 20 государств)⁴.

Способы противостояния условно делятся на компромиссные и репрессивные методы [Бочарников, 2008, 45]. Ненасильственный метод урегулирования сепаратистских тенденций можно проиллюстрировать на следующих примерах: квебекский сепаратизм (Канада), при котором центральная власть позволила Квебеку провести два референдума о независимости.; фламандский сепаратизм, при котором ведущую роль в сохранении целостности Бельгии играет институт монархии. Бельгийские короли зачастую выступают в качестве арбитров при возникновении правительственных кризисов. К тому же большое значение играет негативная позиция ЕС по отношению к распаду государств-членов ЕС.

Также эффективным вариантом данной модели является деволюция [Paul, 2015, 1] – передача определенных полномочий центрального правительства суверенного государства субнациональным органам власти, т.е. дезинтеграция государства по региональным границам. В Великобритании деволюции были подвергнуты ряд регионов: Северная Ирландия, Шотландия и Уэльс.

Репрессивные методы зачастую применяются в регионах с высоким уровнем террористических угроз. Одним из ярких примеров может послужить корсиканский сепаратизм. Особенности французской политики противоборства сепаратизму является сочетание репрессивных мер с компромиссными: минимизация региональных различий путем провозглашения страны «единой и неделимой», исключение понятия «национальные меньшинства», придание национальной идентичности гражданский характер (юридическое приравнение понятий «национальность» и «гражданство») [Канделя, 2015, 35]. В полиэтничном государстве такая, на первый взгляд, формальная установка позволяет создать условия, при которых население чувствует свою принадлежность к одному народу с единой историей, языком и культурой. К тому же, при обострении ситуации парижские власти стараются найти компромиссное решение. Так, 7 февраля 2017 г. Президент Франции Эмманюэль Макрон пообещал корсиканцам внести изменения в Конституцию с учетом особенностей данного региона, придав им большую автономию. Таким образом, вопрос об

⁴ Все непризнанные государства. <http://www.geopolitics.ru/karta-sajta/vse-nepriznannye-gosudarstva/>.

отделении Корсики от Франции остро не стоит на политической повестке дня.

Одним из компромиссных эффективных способов противостояния сепаратизму является автономизация. Такой способ можно проиллюстрировать на примере Южного Тироля в составе Италии, страны Басков, Каталонии и Галисии в составе Испании, в Шотландии и Уэльсе в составе Соединенного Королевства.

Заключение

В связи с тем, что автор рассматривает концепцию сепаратизма с точки зрения безопасности, то оптимальным механизмом использования права на сецессию, по его мнению, может стать конституционное закрепление данного права либо его запрет. Именно жесткие правовые рамки, как на международном, так и на государственном уровне позволят создать условия для сосуществования реализма политической практики и идеализма политической теории.

Какие же ценные рекомендации можно извлечь из вышеназванных стратегий противостояния сепаратизму?

Во-первых, ввиду того, что одной из явных причин развития сепаратистских движений на современном этапе является экономическая диспропорция, то возникает необходимость в обеспечении социального и экономического роста «проблемных» регионов путем увеличения количества рабочих мест, развития инфраструктуры и промышленности. Такая стратегия позволит увеличить инвестиционную привлекательность региона, усилит миграционный поток, что, в свою очередь, приведет к размыванию титульной нации и снятию напряженности.

Во-вторых, при выборе метода противостояния нужно исходить главным образом из причины возникновения сепаратистского движения, учитывать специфику региона, политическую конъюнктуру. Ясное понимание сущности сепаратизма, механизмов его возникновения и развития позволит существенно снизить деструктивные последствия и выявить зарождающиеся очаги сепаратизма.

Библиография

1. Бочарников И.В. Противодействие сепаратизму: теоретико-политологический анализ: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2008. 45 с.
2. Бьюкенен А. Сецессия. Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства. М., 2001. 239 с.
3. Все непризнанные государства. URL: <http://www.geopolitics.ru/karta-sajta/vse-nepriznannye-gosudarstva/>
4. Грибанова Г.И. Вильсоновский принцип самоопределения наций и создание Чехословакии // Политэкс. 2014. Том 10. № 2. С. 113-114.
5. Конституции государств (стран) мира. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=567>
6. Попов Ф.А. Сецессионизм как угроза безопасности // Восточная аналитика. 2011. №2. С. 84-93.
7. Романов В.В. Вудро Вильсон о национальном самоопределении // Вестник ВятГУ. 2008. №4. С. 30-38.
8. Сепаратизм в политической жизни современной Европы. М., 2015. 88 с.
9. Belgian House of Representatives. 2018. The Belgian Constitution. URL: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf
10. Beran H.A. Democratic Theory of Political Self-Determination for a New World Order // Theories of secession. London, New York, 1998. P. 33-60.
11. Buzan B. Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations // Journal of Peace Research. 1984. Vol. 21. №2. P. 109-125.
12. Cochran Ch. Constitutional Secession. 2016. P. 25.
13. Muro D., Woertz E. Secession and Counter-secession. An International Relations Perspective. Barcelona, 2018. P. 21.
14. Rothbard M.N. Nations by Consent: Decomposing the Nation-State // Secession, State & Liberty. New Brunswick, 1998. P. 79-88.

15. Silk P. Devolution and Decentralization: Lessons from the United Kingdom and Wales. Global Partners Governance, 2015. P. 7.
16. Wellman C.H. A Defense of Secession and Political Self-Determination // Philosophy and Public Affairs. 1995. Vol. 24. No. 2. P. 142-171.

Separatist strategies: analysis and countermeasures

Marina V. Dudaeva

Specialist of the Department of Scientific Support of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission);
Postgraduate,
Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,
119454, 76, Vernadskogo av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: dudaevamarina@yandex.ru

Abstract

The research presented in this article analyzes political separatism using domestic and foreign experience. The author of the paper examines a broad interpretation of this phenomenon. According to the author, the political separatism is a desire to separate from the state to create a new state (secessionism/secession), to transfer into another state (irredentism/independent) or to get more autonomy (autonomism/regionalism). The article analyzes the conditions that allow us to consider the requirements of secessionists, considering the specifics of the region, the historical situation and the goals of secessionists. Analyzing the primary right to secession, the author of the paper relies on the theory of a primary right to secession and a right to a fair fight. Secession is examined from three perspectives: power, peace and security. According to the author of the article, the third concept of security is the most optimal. In order to ease tensions in countries with active separatist movements, a number of aspects are analyzed with regard to the strategies of the separatists and their opponents. Practical recommendations are given to reduce the level of separatist tendencies. The author concludes that the introduction of constitutional norms will allow creating conditions for coexistence of political practice realism and political theory idealism.

For citation

Dudaeva M.V. (2019) Separatistskie strategii: analiz i sposoby protivodeistviya [Separatist strategies: analysis and countermeasures]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 8 (4A), pp. 5-12. DOI: 10.34670/AR.2019.45.4.043

Keywords

Political separatism, secessionism, security, autonomy, the right to self-determination.

References

1. (2018) *Belgian House of Representatives*. The Belgian Constitution. Available at: https://www.dekamer.be/kvvr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf [Accessed 07/07/2019]

2. Beran H.A. (1998) Democratic Theory of Political Self-Determination for a New World Order. In: *Theories of secession*. London, New York.
3. Bocharnikov I.V. (2008) *Protivodeistvie separatizmu: teoretiko-politologicheskii analiz. Doct. Dis.* [Counteraction to separatism: theoretical and political analysis. Doct. Dis.]. Moscow.
4. Buchanan A. (1991) *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*. Westview Press.
5. Buzan B. (1984) Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations. *Journal of Peace Research*, 21, 2, pp. 109-125.
6. Cochran Ch. (2016) *Constitutional Secession*.
7. Gribova G.I. (2014) Vil'sonovskii printsip samoopredeleniya natsii i sozdanie Chekhoslovakii [Wilson's principle of self-determination of nations and the creation of Czechoslovakia]. *Politeks* [Politex], 10, 2, pp. 113-114.
8. *Konstitutsii gosudarstv (stran) mira* [The constitutions of the states (countries) of the world.]. Available at: <https://worldconstitutions.ru/?p=567> [Accessed 07/07/2019]
9. Muro D., Woertz E. (2018) *Secession and Counter-secession. An International Relations Perspective*. Barcelona.
10. Popov F.A. (2011) Setsessionizm kak ugroza bezopasnosti [Secessionism as a threat to security]. *Vostochnaya analitika* [Eastern analytics], 2, pp. 84-93.
11. Romanov V.V. (2008) Vudro Vil'son o natsional'nom samoopredelenii [Woodrow Wilson on national self-determination]. *Vestnik VyatGU* [Bulletin of Vyatka State University], 4, pp. 30-38.
12. Rothbard M.N. (1998) Nations by Consent: Decomposing the Nation-State. In: *Secession, State & Liberty*. New Brunswick.
13. (2015) *Separatizm v politicheskoi zhizni sovremennoi Evropy* [Separatism in the political life of modern Europe]. Moscow.
14. Silk P. (2015) *Devolution and Decentralization: Lessons from the United Kingdom and Wales*. Global Partners Governance.
15. *Vse nepriznannye gosudarstva* [All unrecognized states]. Available at: <http://www.geopolitics.ru/karta-sajta/vse-nepriznannye-gosudarstva/> [Accessed 07/07/2019]
16. Wellman C.H. (1995) A Defense of Secession and Political Self-Determination. *Philosophy and Public Affairs*, 24, 2, pp. 142-171.