

А.В. Манойло

СЕПАРАТИЗМ КАК ВЫЗОВ И УГРОЗА МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. Сепаратистские движения сегодня набирают силу по всему миру. В настоящее время они представляют собой глобальную этнополитическую проблему. Основные вехи развития сепаратизма пришлись на вторую половину XX столетия – тогда же, когда силу набирали антиколониальные и национально-освободительные движения. Причем сепаратистский настрой преобладал не только в странах третьего мира, где границы между государствами и племенами были спорными, но и в развитых странах: Великобритании, Франции, США. Сепаратизм ставит своей целью отделение определенной территории от многонационального государства и создания на ней самостоятельного национально-государственного образования. Понятие «сепаратизм» трактуется в современной политико-правовой практике достаточно широко. Под этим понятием подразумеваются: выдвижение требований самоопределения части территорий государств, их последующего отделения и обретения независимости (сецессионизм); применение противозаконных (силовых) методов борьбы за расширение автономных, федеративных, конфедеративных прав. В некоторых случаях сепаратистские движения (группы) могут действовать в сопредельных странах, выступая за объединения с соседней страной или её частью (ирредентизм). Сепаратистские движения создают политические партии, как правило, националистической окраски, вооруженные (террористические) формирования и, если это возможно, «правительства в изгнании».

Ключевые слова: управление, политика, сепаратизм, сецессия, автономизм, ирредентизм, федерализм, самоопределение, нация, международное право

1. Сепаратизм как объект системного анализа

В современности деструктивное влияние сепаратизма распространяется практически на все государства в мире. Он выступает в нескольких ипостасях: как явление, присущее многонациональным и поликонфессиональным государствам, так и как способ воплощения в реальность геополитических интересов ведущих мировых держав. В последнем случае целью является структурная трансформация существующего мирового порядка.

Последние события в некоторых регионах мира показали, что сепаратизм приобретает солидный политический вес. Этот феномен все сильнее влияет на определение места и роли суверенных государств в существующих глобальных политических процессах. Также сепаратистские движения оказывают давление на целостность и национальную безопасность. Так возникает необходимость системного исследования этой пробле-

матики и выработки целого комплекса мер по противодействию сепаратизму с целью сохранения стабильности как национальных государств, так и политических процессов на мировом уровне.

Особый интерес представляет двойственность в общественном восприятии этого явления: с одной стороны, сепаратизм подрывает основы многонациональных государств, с другой - выступает как инструмент реализации права наций на самоопределение. Поэтому оценки этого явления могут быть расплывчатыми и двусмысленными, что, как правило, приводит к новым этнополитическим конфликтам.

Одним из наиболее спорных вопросов, связанных с сепаратизмом, является причастность сепаратистских организаций к экстремистским группировкам. Последние, как правило, преследуют радикальные цели, поэтому в их арсенале присутствуют террористические методы. В обыденном сознании, таким образом, начинают сливаться понятия сепаратизма и экстремизма. В

итоге основная часть населения объединяет эти два феномена в один – терроризм. Эта проблема усугубляется тем, что в мировой практике нет эффективных политико-правовых механизмов, способных разрешить противоречия, вызывающие сепаратистские настроения. В итоге, можно констатировать, что сегодня системное противодействие сепаратистским процессам находится на крайне низком уровне.

2. Идеиные основы и проявления сепаратизма

В современной науке не существует общепризнанной трактовки термина «сепаратизм». В целом, сепаратизм можно определить как политическое движение, которое возникает в территориально, этнически, конфессионально или экономически неоднородных государствах. По своей сути оно нацелено на выход определенной территории из состава единого государства и создание нового государственного образования. В некоторых случаях сепаратистами рассматривается возможность вхождения в состав другой страны. Эти явления называются сецессия и ирредентизм соответственно.

По мнению специалистов Института Дальнего Востока РАН, современный сепаратизм как политическое течение основывается на ложно трактуемом принципе самоопределения: каждая этническая общность должна иметь собственную государственно оформленную территорию. Его основа – компактное проживание определенной этнической группы на территории другой национальности¹.

Сепаратизм представляет собой позднюю стадию процесса политической дезинтеграции. На этой стадии можно отметить высокую активность и динамизм происходящих изменений. Более ранними стадиями этого процесса являются регионализм и автономизм. Но они, как правило, не приводят к отделению территории.

Экстремизм может выступать как прикладная часть сепаратистского противостояния. По своей сути экстремизм – деятельность, которая имеет своей целью насильственный захват власти либо её удержание. Отдельно нужно отметить, что действия экстремистов направлены на изменение конституционного строя государства. Это прямое

посягательство на общественную безопасность, в рамках которого создаются незаконные вооруженные формирования.

Понятие «сепаратизм» охватывает широкий круг политических движений, нацеленных на юридическое обособление части территории государства. Искомое обособление может иметь форму как сецессии, т.е. полного политического отделения, так и расширения самостоятельности (автономии) территории без изменения государственных границ. Лишь в первом случае движение являет прямую угрозу территориальной целостности государства. Для его обозначения используют термин «сецессионизм» (обозначающий крайнюю степень сепаратизма).

Заявляемой целью сецессионистов обычно выступает создание нового суверенного государства в границах отделившейся территории, хотя изредка сецессия рассматривается как промежуточный этап на пути к присоединению к другому государству².

Сецессионисты могут вести террористическую деятельность разной степени интенсивности: иногда терроризм сопровождается деятельностью политических партий (движения в Северной Ирландии, Стране Басков), но чаще является основным методом ведения борьбы.

Характер целей, преследуемых сепаратистами, позволяют разделить этот феномен на два подвида: региональный и этнический.

Сепаратистские движения обладают региональной спецификой. Это отражается на особенностях ведения борьбы, которые могут принимать характер экстремистских и террористических. Географически близкие районы, как правило, обладают схожими чертами сепаратистских настроений. Исходя из этого, выделяют шесть разновидностей регионального сепаратизма, в которых можно отдельно выявить террористический компонент³:

- Западноевропейский сепаратизм (регионы Северной Ирландии, Страна Басков, Каталония, Корсика). Основная характеристика – ведущая роль этноконфессионального и социально-экономического факторов. Принято думать, что очаги сепаратизма в регионах Западной

² По материалам ИВ РАН.

³ Кофман Б.И., Миронов С.Н. Терроризм: история и современность. – Казань, 2002. С. 344-346

¹ По материалам ИДВ РАН.

Европы находятся в состоянии устойчивого баланса. На этом фоне требования сепаратистов кажутся ограниченными. Но в последние десятилетия влияние сепаратистских движений приобрели экстремистский характер. Так, в Стране Басков и на Корсике выросло количество терактов, что вынудило правительства Испании и Франции пойти на определенные уступки во избежание ухудшения обстановки в этих регионах.

- Восточноевропейский сепаратизм (регионы Кавказа, Приднестровья, Абхазии, Южной Осетии и Косово). В современной форме сепаратистские движения здесь возникли сравнительно недавно. Отличительной чертой является то, что требования сепаратистов имеют четкую направленность на обретение независимости. По сравнению с ситуацией в Западной Европе можно отметить повышенный уровень этнической и конфессиональной нетерпимости. Крайне высока связь с криминальными структурами. Терроризм здесь обладает масштабным характером, хотя его распространение ограничено ближайшими регионами и границами государств.
- Ближневосточный сепаратизм (регионы Алжира, Палестины, Турецкого Курдистана, Ирака, Пакистана и Афганистана). Большинство противоборствующих групп придерживаются исламского вероисповедания. В этом регионе активно развивается деятельность исламских экстремистских групп. Они вмешиваются в сепаратистские конфликты, преследуя свои собственные цели. Террористические акты носят системный характер и охватывают практически весь регион. Из-за довольно большого количества существующих группировок представляется затруднительным выяснить действительных заказчиков терактов и их настоящие цели. Дополнительное значение имеет то, что в регионе этнические меньшинства обладают высоким самосознанием. Это зачастую ведет к выбору радикального варианта борьбы за этническое самоопределение. Примерами являются борьба курдов в Турции и Ираке, берберы в Алжире, узбеки в Афганистане.
- Азиатский сепаратизм (регионы Джамму и Кашмир, Шри-Ланка, Южные Филиппины, Восточный Тимор). Движения здесь обуслов-

лены этноконфессиональными противоречиями, которые назревали еще в доколониальную эпоху. После распада колоний, конфликты обострились, и теперь в этом регионе терроризм носит масштабный характер.

- Африканский сепаратизм (регионы Южного Судана, Анголы, Сомали и т.д.) очень похож на азиатский сепаратизм, но группы менее институционализированы и не имеют сплоченного характера. Движения проявляют жестокость к своим противникам, методы борьбы кровавые, поэтому мирное урегулирование без вмешательства со стороны мирового сообщества исключено.
- Американский сепаратизм (провинция Квебек, Канада, штат Чьяпос, Мексика, провинция Гренландия, остров Невис). По сравнению с вышеперечисленными регионами, наиболее спокойный. Коренное население разобщено и малочисленно. Насилие применяется крайне редко, либо не применяется вообще.

Сепаратизм – следствие строго централизованного характера власти в государстве. При этом центральный государственный аппарат не желает или не имеет возможности решать проблемы на местах. Возникает социально-экономический кризис и нарушение баланса сил в обществе, что ведет к появлению сепаратистских настроений. Региональный сепаратизм преследует цели создания оптимального политико-территориального устройства, этносепаратизм борется за создание отдельного государства. Последний, как правило, основывается на проявлениях первого. Идеологической подоплекой этносепаратизма является национализм.

Эксперты по всему миру фиксируют кризис доктрины самоопределения⁴. Э. Геллнер показал, что данный принцип ведет к национализму и вызывает нестабильность в обществе и огромное количество государственных расходов. К тому же, в мире существует довольно большое число различных наций, которое превышает число возможных жизнеспособных государств. Удовлетворить все притязания сепаратистов представляется крайне сложным.

⁴ В.П. Макаренко Теория сецессии: послышки, аргументы и следствия // Вестник Московского Университета. Серия. 18. Социология и политология. - 2006. № 2. 17-23с.

Существует множество различных форм независимости у различных групп, что затрудняет четкую трактовку самоопределения. Многообразие условий подразумевает разные комбинации конкретных прав, которые включают в себя право на политическую автономию. Одним из них является право сецессии, притом оно «не есть универсальное право любой группы людей, а особая привилегия, которая дается только при определенных условиях».⁵ Сецессия – это отказ от прежних политических обязательств и переход территории под власть нового государства.

Аргументы за реализацию права на сецессию:

- уничтожение прошлых аннексий (другими словами, право возврата отнятой территории, но только при условии, что данная территория принадлежала тем же индивидам или их легитимным наследникам);
- самооборона от агрессора (признаваемое всеми право, с условием, что ответная реакция на агрессию не должна превышать пределы необходимости⁶);
- дискриминация при распределении территорий (определяется формами колонизации; в случае, если государство реализует экономику, которая наносит урон одним территориям ради процветания других).

Все это позволяет сепаратистам обосновывать свое право на самоопределение и сецессию.

Как правило, государства выдвигают свои аргументы против сецессии⁷. Выделяют два основных положения: преодоление анархии и уход от политических торгов. Первый аргумент используется чаще всего, поскольку власти борются с сепаратизмом, считая его причиной нестабильности государства. Стабильность системы национальной безопасности и сохранение границ составляет основу для сопротивления сецессии.

На данный момент не имеет смысла говорить об эволюции этнического сепаратизма в силу его

относительно недолгой истории⁸. Основные черты этнического сепаратизма остаются неизменными на протяжении всего периода его существования: радикальность и эгоцентричность, склонность к силовому противодействию. С течением времени этносепаратизм все больше сближался с терроризмом и в настоящее время эти два явления глубоко взаимосвязаны. Они возникают на одной и той же почве – нестабильность, противопоставление “своих” и “чужих”. Наиболее агрессивные формы сепаратизма всегда используют террористические акты как метод борьбы против властей. Политика “двойных стандартов” подразумевает поддержку сепаратизма правительствами разных государств, если подобные движения зарождаются на территориях, представляющих геополитический интерес.

3. Факторы, способствующие росту сепаратистских тенденций

Причины, ведущие к возникновению сепаратизма, многочисленны⁹. Существует ряд основных предпосылок возникновения сепаратистских настроений и тенденций: диспропорция регионального развития, политическая и национальная дискриминация, нетерпимость, демографические изменения, социально-экономические изменения и исторические особенности региона. Основными причинами возникновения сепаратизма называют существование государства, разделенного на множество регионов, централизованный характер власти, слабое местное самоуправление, политический кризис, острые социально-экономические проблемы. Высокую вероятность зарождения сепаратизма обуславливают миграции населения и различный национальный состав регионов.

Развитие сепаратизма обусловлено следующими факторами:

- этноконфессиональный: очаги сепаратизма развиваются в основном по этнокультурным границам;

⁵ Барышников, Д.Н. Конфликты и мировая политика: учебное пособие / Д.Н. Барышников. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА: Восток – Запад, 2008. – С. 189-191

⁶ Алаев Р. Самоопределение без сепаратизма. // Вестник аналитики. М., 2007. №2. - 50-63с

⁷ В.П. Макаренко Теория сецессии: послышки, аргументы и следствия // Вестник Московского Университета. Серия. 18. Социология и политология. - 2006. № 2. 17-23 с.

⁸ Сепаратизм: конфликты и контакты / <http://www.archipelag.ru/geopolitics/limitroff/bord/separatisme/>

⁹ Семин А.В. Государство, этносы, сепаратизм и проблемы человека. «круглый стол»: проблемы, дискуссии, предложения: учебное пособие / институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, М., 2000. – С. 34-38

- социально-экономический: диспропорции в социальной и экономической политике государства в разных регионах.
- природные границы: большинство очагов сепаратизма имеют природные рубежи, которые отделяют регионы с сепаратистскими тенденциями от остальной территории государства.
- геополитика: интерес внешних сил к определенной территории и желание вмешаться в конфликт;
- общественная мобилизация: активность населения в общественно-политических вопросах; проведение митингов, пикетов, террористических актов;
- существование потенциального лидера: наличие политической организации или структур, которые поддерживают сецессию и сепаратистские настроения;
- исторический опыт: существование в истории отдельных государственных образований на данной территории.

Современная Европа – это множество этнических сообществ, проживающих на исторически-исконных территориях или регионах в границах существующих государственных образований. «Скученность» проживания позволяет этническим группам обращать на себя внимание властей и поддерживать культурные установки. Чем больше влияния уделяет центральный государственный аппарат, тем менее вероятно, что наступит момент радикализации политических взглядов среди этнических групп.

Преодоление сепаратизма заключается в построении и понимании межкультурного диалога. При этом существуют различные точки зрения на право самоопределения. Сепаратизм логически вытекает из национализма, поэтому восприятие сепаратизма как одной из форм идеологии национализма вполне оправдано.

Сепаратизм – движение, появляющееся на месте соприкосновения центристремительных и центробежных направлений. Он всегда возникает там, где центральный аппарат пытается сохранить власть, а регионы стремятся получить больше автономии. Таким образом, сепаратизм – явление двоякое. С одной стороны это этнический феномен,

с другой – он обусловлен политическими и социально-экономическими трудностями¹⁰.

Сепаратизм в качестве основного элемента национальной идеологии различных этнорегиональных партий может оцениваться населением той или иной территории как положительно, так и отрицательно. Это зависит от того, насколько сильно поддерживаются в обществе радикальные варианты решения проблемы и дальнейшие перспективы развития государства. По итогам проведения анализа данных на этом срезе, можно достаточно точно выявить настроение региона. Здесь сепаратизм выступает не как абстрактная теория, а как повседневная практика, влияющая на этнорегиональное развитие.

4. Конфликтный и мобилизационный потенциал сепаратизма

По мнению Института Европы РАН, сила сепаратистских тенденций в Европе совершенно несоизмерима с тем мощным потенциалом сепаратизма, с которым сталкивается едва ли не большинство государств Азии и Африки. Достаточно вспомнить о ведущейся десятилетиями борьбе с вооружённым сепаратизмом в Индии, Индонезии, Бирме, на Филиппинах. На европейском континенте перечень куда менее выраженных этнополитических конфликтов долгие годы остаётся неизменным. Список проблемных территорий, где существуют потенциальные угрозы сепаратизма, гораздо уже. В нём обычно постоянно значились: Ольстер и Шотландия – в Великобритании, Страна Басков и Каталония – в Испании, Корсика – во Франции, Фландрия и Валлония – в Бельгии, север страны – в Италии.

Опасения волны этнических конфликтов в Центральной и Восточной Европе после краха социализма, распространенные в начале 1990-х годов прошлого века, по большей части не оправдались (за исключением бывшей Югославии и распада Чехословакии). Но межнациональная напряженность и межгосударственные трения периодически возникают, в частности, в связи с положением венгерского национального меньшинства в сопредельных странах (в Румынии,

¹⁰ Э. А. Паин. Этнополитический маятник: динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России. М., 2004.

Словакии, Сербии). Наиболее заметно это в румынской Трансильвании, где проживает почти 2 млн. венгров.

Аналогичные тенденции еще заметнее на Балканах. В Сербии автономистские наклонности постоянно проявляет немалая часть населения (причем не только венгерского происхождения) в Воеводине. Албанцы, населяющие три южных общины Сербии, требуют предоставления им таких же прав, какие даны косовским сербам Брюссельским соглашением (2013 г.) между властями Сербии и Косово. Вспышки напряженности периодически наблюдаются между македонцами и албанцами в Македонии, а «великоалбанские» настроения (стремление к объединению всех албанских земель в одно государство) доминируют, по опросам, среди албанцев и в Албании, и в Косово, и в Македонии. Целостность Боснии и Герцеговины поддерживается внешним давлением ЕС и НАТО, а неизменное стремление сербов Республики Сербской к отделению и воссоединению с родиной не реализуется только потому, что не встречает взаимности у властей Сербии, одержимых идеей вступления в ЕС.

На выборах в парламент Шотландии весной 2011 г. большинство впервые получила сепаратистская Шотландская национальная партия (69 мест из 129). Её лидер А.Сэлмонд возглавил правительство региона и стал добиваться осуществления заветной цели. На 18 сентября 2014 г. назначен (в согласии с правительством Великобритании) референдум о независимости Шотландии. Опросы показывают, что противники отделения в Шотландии сохраняют устойчивое большинство на уровне 60% избирателей, что видимо, и позволило властям Соединенного королевства легко пойти на референдум в расчете на поражение националистов. Однако окончательный его исход сегодня предсказывать рано.

Соглашение 1998 г. позволило постепенно прекратить вооруженное противостояние в Ольстере и не только перевести застарелый конфликт протестантской и католической общин Северной Ирландии в политическое русло, но и наладить сотрудничество былых политических противников в управлении. Однако в регионе периодически вспыхивают массовые беспорядки даже из-за незначительных вопросов. При нынешней динамике рождаемости католики станут в регионе большинством уже через несколько лет. Поскольку

же политические силы враждующих лагерей от своих стратегических целей (объединение с Ирландией – для католиков, сохранение в составе Соединенного королевства – для протестантов) не отказались, дальнейшее изменение конфессионально-политического баланса или независимость Шотландии, если таковая состоится, может вновь актуализировать вопрос о будущем Ольстера.

Экономический кризис, особенно тяжело переживаемый Испанией, подвергает новому испытанию на прочность и испанское государство. В настоящее время Испания состоит из 17 автономных регионов, из которых наиболее промышленно развитыми являются Каталония и Страна Басков. Исторической почвой автономизма являются не утраченные традиции региональной историко-культурной и лингвистической самобытности, которые широко распространены во всей Испании. Но только три исторических региона пользовались широкими правами автономий на протяжении столетий – это Страна Басков, Наварра и Каталония.

По мнению экспертов Института Латинской Америки РАН, мощный сепаратистский тренд сложился в Каталонии, где значительная часть населения традиционно требовала от Испании признания своих языковых и культурных отличий. «Каталонцы – не испанцы, а испанцы – не каталонцы», – таково достаточно распространенное мироощущение жителей этого автономного сообщества¹¹.

Национализм каталонцев подпитывается еще и тем, что их регион до последнего времени отдавал в общегосударственную казну значительную часть заработанных средств, обеспечивая до четверти всех поступлений в консолидированный бюджет. Каталонцы считают, что, являясь финансовыми донорами, они «кормят всю страну», тогда как некоторые значимые хозяйственные проекты в самой автономии не реализовывались. В то же время, в отличие от баскских сепаратистов, их каталонские единомышленники отдавали и отдадут предпочтение невооруженным методам борьбы с центральной властью, ориентируясь на мирное сосуществование различных политических сил. Это – важный позитивный момент, который, тем не менее, не отменяет четко выраженную тягу к

¹¹ По материалам ИЛА РАН.

обретению государственного суверенитета, характерную для многих каталонцев¹².

Более полувека террористическая организация ЭТА (образована в 1959 г.), заявлявшая о себе как «о социалистическом движении басков за национальное освобождение», вела борьбу за создание независимого государства басков из семи населенных ими провинций (четырёх в Испании и трех во Франции) Лишь 20 октября 2011 г. ЭТА заявила об «окончательном прекращении вооруженной борьбы». Перемены в позиции боевиков во многом объясняются эффективными действиями испанских и французских спецслужб.

Бельгия, которая ставит рекорды по длительности правительственных кризисов (последний длился 19,5 месяцев) из-за неспособности фламандских и валлонских партий договориться, вызывает всё больше сомнений в своей жизнеспособности. Изначально в фундамент бельгийского государства были заложены противоречия между Фландрией и Валлонией. В последние годы основным предметом раздора стал двуязычный округ Брюссель-Халле-Вильвоорде, объединяющий 19 коммун региона Брюссель и 35 коммун от провинции фламандский Брабант. Округ является своеобразной «надстройкой» над «лингвистической границей», разделяющей «одноязычную» Фландрию и двуязычный Брюссель. Фламандское большинство в бельгийском парламенте добивается присоединения округа с целью достижения «языковой однородности» фламандской территории. За противоборством по этому, казалось бы, мелкому вопросу стоит спор о судьбе Брюссельского региона, трудности раздела которого являются едва ли не последним барьером на пути реализации замыслов фламандских сепаратистов.

По мнению Института Африки РАН, этническое соперничество, политизация межконфессиональных различий продолжает лежать в основе сепаратистских устремлений в Африке. За очень небольшим исключением африканские государства носят полиэтнический характер. В 29 государствах континента проживают представители более 10-ти основных этносов¹³.

Межконфессиональные противоречия также являются сегодня в Африке важным компонентом

идеологической и организационной платформы сепаратизма. Обострение противоречий между приверженцами шиитской и суннитской версиями ислама, сторонниками светского и религиозного пути развития стран Северной Африки и Ближнего Востока, межклановые коллизии привели к ситуации, в которых последствия данных противостояний вообще стали трудно предсказуемыми¹⁴. Почти во всех африканских странах сожительствовают представители различных религиозных конфессий, из которых наиболее распространены являются ислам и христианство.

По мнению ИМЭМО РАН, через страны Африки, минуя государственные границы, уже давно проходит рубеж размежевания континента на христианские и исламские регионы, а также районов, где сохраняются традиционные религии. Он стал фронтовой линией в Судане, это крупнейшее африканское государство после длительной гражданской войны в 2011 г. оказалось разделено на Северный и Южный Судан.

Между тем, по мнению специалистов ИА РВАН, ислам в Африке носит более терпимый характер, содержит в себе немало элементов традиционных верований. В последнее время, однако, религиозный фактор подвергается усиленной политизации. Межконфессиональные отношения приобретают порой антагонистический и агрессивный характер. Во многих странах активизировались экстремистские течения ислама, появились ячейки террористической ориентации¹⁵.

Наиболее серьезными конфликтами в регионах Индии являются религиозные (сикхское и мусульманское в штатах Панджаб и Джамму и Кашмир соответственно), а также этно-религиозные (христиан нага и мизо) и этнические (ассамцев) движения. Конфликты в Манипуре и Трипуре носят скорее межэтнический характер, хотя на определенных стадиях некоторые антиправительственные группировки здесь брали на вооружение сепаратистские лозунги. Эти конфликты осложняются тем обстоятельством, что речь идет о регионах, расположенных на внешних границах Индии на Северо-Западе и Северо-Востоке, так что их разрешение напрямую зависит от состояния отношений с соседними государствами – Китаем

¹² По материалам ИЛА РАН.

¹³ В данной работе под этносом понимается социо-лингвистическая общность.

¹⁴ По материалам ИМЭМО РАН.

¹⁵ По материалам ИА РАН.

и Пакистаном. На обоих этих направлениях Индия в лучшем случае может рассчитывать на сохранение статус-кво, т.е. признание фактических линий разграничения в качестве международных границ. Готовность принять такой вариант решения проблем должна основываться на уверенности в том, что этот вариант не нанесет ущерба национальным интересам и территориальной целостности страны¹⁶.

Проявления национального сепаратизма в КНР присутствуют в основном в Западной части Китая в Тибетском и Синьцзян-Уйгурском автономных районах. Они входят в состав т.н. Западного экономического района Китая¹⁷. Наиболее острые проявления сепаратизма наблюдаются в СУАР. В Тибетском автономном районе они носят относительно спокойный характер. Хотя периодически в обоих местах происходят кровавые столкновения (СУАР – 2009 г., число погибших по официальным данным – 200 чел., Лхаса – 2008 г., число погибших по официальным данным – около 100 чел.). Цель сепаратистов – воссоздание Восточного Туркестана и независимого Тибета¹⁸.

Главной проблемой для целостности Ирана остается Курдистан, связанный с комплексом сходных проблем во всем ареале проживания курдов (в Ираке, Сирии, Турции). Существенным фактором, влияющим на усиление курдского сепаратизма в Иране, является создание автономии Иракского Курдистана. Оно ведет к развитию этнического самосознания курдов, проживающих не только в Ираке, но и в Иране, а также в Турции, которая давно столкнулась с обострением проблемы сепаратистских (сецессионистских) тенденций. Выступления немногочисленных белуджей на крайнем востоке страны вызывает серьезную озабоченность Тегерана. В 2010 г. он провел успешную операцию против лидера белуджской суннитской боевой организации «Джандаллах». Белуджская проблема нередко сталкивает интересы Ирана с интересами соседнего Пакистана, за которыми просматривается и американский след¹⁹.

¹⁶ По материалам ИВ РАН.

¹⁷ По материалам ИМЭМО РАН (С. Луконин).

¹⁸ По материалам ИМЭМО РАН.

¹⁹ По материалам ИВ РАН.

5. Методы противодействия сепаратизму

С проблемами сепаратизма в современных условиях сталкиваются практически все государства, на территории которых находятся анклав, обладающие этнической, религиозной и культурной самобытностью. Но при этом формы проявления данных проблем, степень их остроты очень сильно различаются в не совпадающих по уровню развития регионах мира. Соответственно различны методы и возможности противодействия сепаратизму²⁰.

По мнению МГИМО (У) МИД РФ, практика борьбы с сепаратизмом позволяет выделить два базовых направления деятельности, осуществляемых на государственном уровне:

- принятие на общегосударственном уровне специальных мер по соблюдению прав и свобод человека и гражданина, направленных на предупреждение и недопущение конфликтов на национальной, расовой и религиозной почве;
- борьба с преступлениями сепаратистской направленности.

По мнению Института Европы РАН, в противостоянии сепаратистским силам большинство западноевропейских правительств в основном идет по пути удовлетворения запросов на культурно-языковую этническую и региональную самобытность, осуществляя децентрализацию власти и увеличивая самостоятельность регионов в управлении, вплоть до автономизации или даже федерализации прежде унитарного государства. При этом террористическая активность сепаратистов жестко подавляется. Наиболее красноречивые примеры дают Бельгия, Испания, Великобритания. Даже во Франции, максимально централизованном унитаристском государстве, утомившись в борьбе с корсиканским сепаратизмом, в конечном счете, решили сделать исключение из правил и согласиться предоставить острову некоторые права автономии. Подобная политика отвечала и общим установкам региональной политики ЕС. Не случайно баскская ЭТА и ИРА в Ольстере в этих условиях были вынуждены отказаться от вооруженной борьбы. Пошли на спад и террористические акты на Корсике.

²⁰ По материалам ИМЭМО РАН.

Вместе с тем политика компромиссов имеет свой естественный предел: сохранение целостности государства. В последнее время Великобритания, Бельгия и Испания к нему опасно приблизились. В условиях экономического кризиса региональный сепаратизм «богатых», не желающих «кормить» более бедные регионы, обрёл недостававшую ему прежде материальную основу. Уменьшение роли национального государства в рамках ЕС и его региональная политика объективно повысили значимость регионов. Наконец, новые реалии международной политики, когда обрели независимость Косово, Абхазия и Южная Осетия, не говоря уже об Эритрее, Южном Судане и Восточном Тиморе, дали такие примеры и прецеденты, когда независимость перестала казаться несбыточной. Было бы упрощением предполагать «реакцию домино» во всех конфликтных зонах, но весьма показателен список членов ЕС, которые упорно противятся признанию независимости Косово: Испания, Греция, Кипр, Румыния и Словакия. Для них такие примеры и прецеденты видятся серьезным вызовом²¹.

Европейскими странами широко используются политические методы воздействия на сторонников сепаратизма анклавов. Налаживался диалог с умеренными кругами, их убеждали в возможности решения проблем соответствующего региона за счет расширения полномочий местных органов власти, признании местного языка (диалекта) в качестве государственного на контролируемой ими территории, представлении дополнительных дотаций, создания более благоприятного инвестиционного климата. Наряду с идейно-политическими методами, развитые страны Европы применяют средства силового воздействия и оперативно-розыскные методы противодействия экстремистки настроенным сторонникам сепаратизма. Кроме того, существуют возможности отслеживания внешних финансовых и оружейных потоков поддержки радикального сепаратизма.

Помимо Европы, сепаратизм является актуальной проблемой и серьезным вызовом национальной безопасности в таких государствах Юго-Восточной Азии, как Индонезия, Филиппины, Таиланд и Мьянма. Страны ЮВА, где есть угроза сепаратизма, нередко обращаются за помощью к своим соседям. Из последних можно выделить Малайзию, при пос-

редничестве которой правительство Филиппин и руководители Фронта исламского освобождения Моро²² подписали мирное соглашение (октябрь 2012 г.). Несколько позже при активных действиях Малайзии между Советом национальной безопасности Таиланда и Национальным революционным фронтом²³ было заключено Соглашение о готовности к переговорам (февраль 2013 г.). Вместе с тем, страны ЮВА предпочитают решать вопросы, связанные с суверенитетом и территориальной целостностью, собственными силами.

Определенный интерес представляет опыт борьбы с сепаратизмом в Китае²⁴. Основными особенностями борьбы Китая с тибетским и уйгурским («восточнотуркестанским») региональным сепаратизмом являются:

1) сочетание жестких силовых и несиловых (экономических, культурных, политических, дипломатических) методов;

2) интеграционная и ассимиляционная, а не конфронтационная политика в отношении соответствующих этносов и народностей, постепенное формирование единой китайской нации;

3) противодействие исламу арабского образца и буддизму (ламаизму) путем противопоставления их нивелирующему влиянию национальных традиций и национальной (этнической) специфики;

4) активное дипломатическое, политическое и иное давление на сопредельные страны, где проживают уйгурские (Казахстан, Киргизия) или тибетские (Индия) диаспоры.

Интеграционная политика Китая состоит в насильственном включении уйгуров и тибетцев в общекайтайское культурное и экономическое пространство, в пропаганде идей о том, что только интеграция, а не сепаратизм принесет этим народам экономическое и социальное процветание.²⁵ Пресекаются попытки со стороны основ-

²¹ По материалам ИЕ РАН.

²² Сепаратистская организация, действующая на территории Филиппин.

²³ Сепаратистская организация, действующая на территории Таиланда.

²⁴ По материалам ИМЭМО РАН.

²⁵ Лун Чанхай. Проблемы борьбы с «Восточно-Туркестанским» терроризмом и сепаратизмом в Китае // Терроризм и экстремизм в России и странах АТР: проблемы правового регулирования и противодействия. Владивосток: изд-во Дальневосточного федерального университета, 2010. С. 189 – 196.

ного этноса Китая – ханьцев противопоставить себя другим этносам, лозунги типа «Китай для ханьцев» строжайше запрещены и пресекаются²⁶. Вместе с тем Китай активно проводит в Тибете и Синьцзяне культурную политику, направленную на интеграцию тибетцев и уйгуров. В дипломатическом и внешнеполитическом плане Китай добился от Казахстана и Киргизии запрещения всех уйгурских организаций, борющихся за отделение и создание «Восточного Туркестана».²⁷ В рамках ШОС Китай добился сотрудничества с Россией и другими странами в борьбе с сепаратизмом.

По мнению Института Африки РАН, в борьбе с сепаратизмом на Африканском континенте сегодня обозначились следующие подходы:

1) Подавлять сепаратизм силой. Такой подход более или менее широко признаётся тупиковым, не имеющим шансов на успех. Он может предотвратить нарушение территориальной целостности, но не обеспечит удовлетворительного прочного решения, даже путём предоставления существенных привилегий этническим верхушкам;

2) Пересмотр границ, унаследованных от колониализма, на основе признания права этносов на самоопределение. Это подход малопродуктивен.

Наиболее приемлемое решение проблемы сепаратизма лежит в русле постепенного и взаимоголасованного межэтнического сближения и образования полиэтнических национальных формирований в рамках федераций или конфедераций на основе широкой демократической платформы и широкого межэтнического консенсуса²⁸.

По мнению экспертов Института востоковедения РАН, следует подчеркнуть, что почти все частные претензии, подкрепляющие требования сецессионистов (сторонников крайних форм сепаратизма), могут быть удовлетворены без нарушения территориальной целостности. Суверенитет государства над территорией сохраняется, если местные власти признают верховенство центра и не ведут самостоятельной внешней политики, а население территории платит налоги в общую казну. До этих пределов автономия региона может расширяться без угрозы суверенитету государства.

Отношения с сецессионистами целесообразно строить исходя из характера их собственных действий. Если сецессионизм сводится к высказываниям отдельных энтузиастов и созданию «клуба по интересам», не составляя де-факто политического движения, то целесообразнее не обращать на это внимания.

Попытка силового решения обычно не приводит к позитивным результатам. Она лишь создает дополнительный пиар сецессионистам, переводит их борьбу в действительную политическую плоскость. Сецессионисты, ведущие активную общественно-пропагандистскую деятельность и поддерживаемые местным населением, служат прекрасным источником информации о господствующих в группе настроениях, которую можно использовать в проведении упреждающих реформ. Предупредить развитие сецессионизма проще, чем бороться с ним.

Если сецессионизм представлен политическими партиями, участвующими в выборах разного уровня, то бороться с ними необходимо теми же методами, что и с любыми другими оппозиционными партиями. Уровень электоральной поддержки является лучшим индикатором популярности идей сецессионизма (требований отделения) в регионе.

Если сепаратисты преступают закон, используют террористические методы ведения борьбы или развязывают партизанскую войну, они становятся террористами и бандитами, и требуют к себе соответствующего отношения. Диалог с ними возможен и часто необходим, однако принятие даже некоторых их условий редко приносит сугубо положительный результат: уступки воспринимаются как локальные победы, побуждающие к новым требованиям. Навязанные реформы редко бывают успешны в сравнении с упреждающими. Но если конфликт уже развязан, то целесообразнее сначала нейтрализовать боевиков, а затем постараться устранить причины их недовольства. Желательно, чтобы реформы имели общегосударственный масштаб, не сводясь к «точечным» местным преобразованиям.

Если центру противостоит уже сформировавшееся квазигосударство, доказавшее свою жизнеспособность за сравнительно длительный период, тем более пользующееся поддержкой со стороны влиятельных «третьих сил», то силовое решение уже затруднительно. В этом случае целесообразно

²⁶ По материалам ИМЭМО РАН.

²⁷ <http://www.easttime.ru/reganalitic/1/184p.html>.

²⁸ По материалам Института Африки РАН.

поддерживать статус-кво, параллельно налаживая экономические, социальные, культурные связи с населением мятежного региона. Нередко с течением времени сецессионистские настроения в регионе ослабевают и им на смену приходит стремление к сближению с «материнским государством».

Немалую роль в борьбе с сецессионизмом и сепаратизмом вообще играет внешнеполитическая деятельность – причем нацеленная не только на нормализацию отношений с державами, оказывающими покровительство мятежникам, но и на оказание давления на диаспоры, поддерживающие соотечественников-сецессионистов из-за рубежа²⁹.

В ряде государств посягательство сепаратистов на территориальную целостность государства указано как одно из действий, образующих объективную сторону государственной измены

(Австрия, Боливия, ФРГ, Грузия) или иных преступлений (Армения, Испания, Литва, Мадагаскар, Польша, Судан, Тунис, Уругвай, Франция, Эстония). В законодательстве некоторых государств установлена уголовная ответственность за создание и деятельность сепаратистских организаций. В отдельных странах уголовно-наказуемым является посягательство на территориальную целостность как элемент конституционного строя государства не только насильственным, но и иным неконституционным путем (Италия, Нидерланды, Норвегия, Парагвай, Сан-Марино, Швейцария). По общему правилу данные преступления относятся к особо тяжким преступлениям, в связи с чем максимальное наказание за них колеблется в различных странах от 5 до 30 лет лишения свободы, а в КНР (для организаторов) и Нидерландах за них предусмотрено пожизненное лишение свободы³⁰.

Библиография

1. Кофман Б.И., Миронов С.Н. Терроризм: история и современность. – Казань, 2002. С. 344-346
2. Макаренко В.П. Теория сецессии: послышки, аргументы и следствия // Вестник Московского Университета. Серия. 18. Социология и политология.-2006. № 2. 17-23с.
3. Барышников Д.Н. Конфликты и мировая политика: учебное пособие / Д.Н. Барышников. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА: Восток – Запад, 2008. – С. 189-191
4. Алаев Р. Самоопределение без сепаратизма. // Вестник аналитики. М.,2007. №2.-50-63с
5. Сепаратизм: конфликты и контакты / <http://www.archipelag.ru/geopolitics/limitroff/bord/separatisme/>
6. Семин А.В. Государство, этносы, сепаратизм и проблемы человека. «круглый стол»: проблемы, дискуссии, предложения: учебное пособие / институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, М., 2000. – С. 34-38
7. Паин Э.А. Этнополитический маятник: динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России. М., 2004.
8. Лун Чанхай. Проблемы борьбы с «Восточно-Туркестанским» терроризмом и сепаратизмом в Китае // Терроризм и экстремизм в России и странах АТР: проблемы правового регулирования и противодействия. Владивосток: изд-во Дальневосточного федерального университета, 2010. С. 189 – 196.
9. Карякин В.В. Социально-политические и этно-конфессиональные угрозы общественной безопасности современной России // Международные отношения. - 2014. - 2. - С. 213 - 221. DOI: 10.7256/2305-560X.2014.2.11519.
10. И. В. Бочарников Северо-Кавказский регион: проблемы и перспективы реализации государственной политики России // Международные отношения. - 2012. - 1. - С. 36 - 45.

²⁹ По материалам ИВ РАН.

³⁰ По материалам МГИМО (У) МИД РФ.

References

1. Kofman B.I., Mironov S.N. *Terrorizm: istoriya i sovremennost'*. – Kazan', 2002. S. 344-346
2. Makarenko V.P. *Teoriya setsessii: posylki, argumenty i sledstviya* // Vestnik Moskovskogo Universiteta. Seriya. 18. Sotsiologiya i politologiya.-2006. № 2. 17-23s.
3. Baryshnikov D.N. *Konflikty i mirovaya politika: uchebnoe posobie* / D.N. Baryshnikov. – M.: AST: AST MOSKVA: Vostok – Zapad, 2008. – S. 189-191
4. Alaev R. *Samoopredelenie bez separatizma*. // Vestnik analitiki. M., 2007. №2.-50-63s
5. *Separatizm: konflikty i kontakty* / <http://www.archipelag.ru/geopolitics/limitroff/bord/separatisme/>
6. Semin A.V. *Gosudarstvo, etnosy, separatizm i problemy cheloveka. «kruglyi stol»: problemy, diskussii, predlozheniya: uchebnoe posobie* / institut mezhdunarodnogo prava i ekonomiki im. A.S. Griboedova, M., 2000. – S. 34-38
7. Pain E.A. *Etnopoliticheskii mayatnik: dinamika i mekhanizmy etnopoliticheskikh protsessov v postsovetskoi Rossii*. M., 2004.
8. Lun Chankhai. *Problemy bor'by s «Vostochno-Turkestanskim» terrorizmom i separatizmom v Kitae* // *Terrorizm i ekstremizm v Rossii i stranakh ATR: problemy pravovogo regulirovaniya i protivodeistviya*. Vladivostok: izd-vo Dal'nevostochnogo federal'nogo universiteta, 2010. S. 189 – 196.
9. Karyakin V.V. *Sotsial'no-politicheskie i etno-konfessional'nye угрозы obshchestvennoi bezopasnosti sovremennoi Rossii* // *Mezhdunarodnye otnosheniya*. - 2014. - 2. - С. 213 - 221. DOI: 10.7256/2305-560X.2014.2.11519.
10. I. V. Bocharnikov *Severo-Kavkazskii region: problemy i perspektivy realizatsii gosudarstvennoi politiki Rossii* // *Mezhdunarodnye otnosheniya*. - 2012. - 1. - С. 36 - 45.