

Александр Воронович

студент III курса факультета Гуманитарных Технологий
университета Высшая Антропологическая Школа

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА И ВОЗНИКНОВЕНИЕ СЕЦЕССИОНИСТСКИХ КОНФЛИКТОВ: опыт Юго-Восточной Европы

Voronovich A. Forms of Government and Emergence of Secessionist Conflicts: the Experience of South-Eastern Europe.

This article focuses on influence of different forms of government on development of secessionist conflicts. The region under study is South-Eastern Europe. The author examines the experience of different forms of government in the region trying to reveal their role in the emergence of secessionist conflicts. The analysis shows that the form of government was not the main factor of the emergence of such conflicts, nor it was a panacea for them.

Форма государственного устройства является одним из наиболее дискуссионных вопросов современной политологии. Какая форма государственного устройства оптимальна? Какие преимущества есть у той или иной формы государственного устройства? Как можно классифицировать все существующие формы правления? Это только небольшая часть тех вопросов, которые поднимаются исследователями при обсуждении указанной темы. В этой небольшой статье я рассмотрю, как повлияли различ-

ные формы правления на развитие сецессионистских конфликтов. Для этого я буду использовать подход, предложенный мной и А.А. Романчуком для выявления факторов, которые влияют на развитие такого вида конфликтов. В общем виде подход заключается в сравнении регионов с разной степенью конфликтности, используя различные параметры (подробнее см. мою статью в этом сборнике, а также Романчук, Воронович 2006; Voronovich, Romanchuk 2007).

* * *

Я буду пользоваться в своем сравнении разделением по принципу унитарности, унитарности с признанием автономных образований и федеративности. Хотя, конечно, такая классификация весьма условна и, как отмечает П. Кинг, основана только на количественном (весьма нечетком) параметре, отражающем степень децентрализации государственного управления.

Кинг достаточно убедительно показывает сомнительность этой классификации, однако предложенная им альтернатива не пред-

ставляется более удобной, так как, например федерация у него — это «один из многих даже бесчисленных типов суверенного государства» (Кинг 2000: 15). И, там же: «было бы нереально перечислять все имеющиеся разновидности последнего (суверенного государства — А.В.)». Таким образом, отвергая классификацию, основанную на степени децентрализации, Кинг предлагает нам фактическое отсутствие классификации, так как у него каждый конкретный случай государственного устройства де-факто явля-

ется отдельным типом. Построить какое-либо исследование на основе такого подхода представляется достаточно затруднительным.

Поэтому, соглашаясь со всеми недостатками классификации, основанной на степени децентрализации государственного управления, я вынужден за неимением лучшего ею пользоваться. Надо также отметить, что для данной работы такая классификация представляется наиболее продуктивной.

Проще обстояло дело в социалистических странах, где главным признаком федерализма было закрепленное за его субъектами (в основном, правда, не за всеми) «право нации на самоопределение», которое иногда интерпретируют как право на отделение, хотя на самом деле сецессия лишь крайний вариант проявления этого права. Однако, социалистические федерации ушли в прошлое, а их демократические «аналоги» такого права за своими субъектами в конституциях не закрепляют. Единственная страна, которая

конституционно признает право на отделение, — это Эфиопия.

Также необходимо отметить, что, как и в случае со Швейцарией, Босния и Герцеговина — это скорее федерация, чем конфедерация. Это очевидно и в разделении функций между центром и институтами образований. Поэтому в сравнении она будет рассматриваться в качестве федерации.

Завершая некоторые терминологические замечания, отмечу, что в статье Черногория рассматривается на момент, предшествующий отделению региона от ещё единого государства Сербии и Черногории. Союз государств Сербии и Черногории представлял собой «гибридную институциональную модель, сочетающую федеративные черты и конфедеративные элементы» (Нутчева, Хейсен 2005: 115). В данном исследовании я буду его рассматривать в качестве федерации, так как, на мой взгляд, федеративные элементы «перевешивают» конфедеративные.

* * *

Сегодня многие исследователи склоняются к идее о необходимости использования федеративных и автономных форм в неоднородных обществах. Это, прежде всего, связано с успехами таких практик на Западе. Хотя необходимо отметить сразу, что этот успех весьма сомнителен и неоднозначен. В основе таких взглядов лежит мнение, заключающееся в том, что, получив какую-то из форм институционализации своего управления, меньшинство получает возможность развивать свою культуру и самобытность, что, в свою очередь, способствует как достижению либерально-демократических ценностей, так и снижению конфликтности меньшинства.

Либеральный плюрализм (или либеральный национализм) — это одно из самых популярных течений отстаивающих такую точку зрения. Его сторонники считают, что членство в культурных группах — неотъемлемая часть личности, и оно позволяет индивиду в полной мере использовать свои либерально-демократические свободы и права. В свою очередь, лучшие условия для развития культурных идентичностей создает самоуправление, поэтому автономные и федеративные формы представляются для сторонников данного подхода оптимальными. Я не буду подробно останавливаться на критическом рассмотрении этих положений, не говоря уже о проблемах, возникающих при попытке их практической реализации (см. Deets 2002; Deets, Stroschein 2005), остановлюсь только на положительных сторонах

федерализма¹, которые отмечают либеральные плюралисты.

Знаменитый канадский политолог Уилл Кимлика считает, что практика федерализма успешна, и он отмечает ряд областей, в которых федерализм оказался наиболее действенным (Kymlicka 2002: 10-11):

- мир и индивидуальная безопасность;
- демократия;
- права личности;
- экономическое процветание;
- межгрупповое равенство (имеется в виду равенство между большинством и меньшинствами).

Для Кимлики, как впрочем и для многих других западных политологов (например Beer 1986), этих достижений достаточно, так как основной для них критерий — это достижение либерально-демократических ценностей, прежде всего, таких как свобода и демократические права.

Однако другой политолог Уильям Райкер достаточно убедительно доказал, что нет прямой связи между федерализмом и свободой (Riker 1986: 116). Он считает, что для многих авторов наличие региональных автономий ассоциируется со свободным обще-

¹ Под федерализмом нередко понимается не только сама федеративная форма государственного устройства, но и другие формы распределения властных полномочий между центральным руководством и руководством на местах, подразумевающие значительную автономию последних. Хотя чаще всего именно федерация рассматривается в качестве наилучшего проявления принципа федерализма.

ством. Однако в реальности картина немного другая. Так, например, в Мексике и Советском Союзе и федерализм не смог предотвратить диктаторского режима. Однако, признавая тот факт, что эти страны, кроме того, были и однопартийными, Райкер приводит примеры стран, где ни федерализм, ни многопартийность не смогли предотвратить диктатуры — Бразилия, Аргентина, имперская Германия. Таким образом, «необходимы какие-то другие более неуловимые условия для поддержки свободного общества», во всяком случае «между федерализмом и свободой прямой причинно-следственной связи нет» (Riker 1986: 117).

Поэтому, на мой взгляд, намного важнее подчеркнуть другие преимущества федерализма в большей степени практического характера. Например, американские исследователи К. Янда, Дж. Берри и Дж. Голдман отмечают следующие преимущества существования региональных властей с широкими полномочиями (Janda, Berry, Goldman 1989: 135-137):

— власть оказывается ближе к народу, его влияние на политику становится значительно сильнее, во всяком случае, на местном уровне;

— появляется возможность эффективно экспериментировать, используя новые подходы, новые варианты решения проблем, в небольших масштабах;

— сильная местная власть позволяет лучше реагировать на проблемы, возникающие именно у данного региона или у данной группы людей.

Однако, эти возможности далеко не всегда реализуются в полной мере на практике, не говоря уже о том, что они редко будут оказывать значительное влияние на развитие сепессионистских конфликтов.

Интересен также взгляд российского политолога С.И. Каспэ на происхождение федерализма. С.И. Каспэ считает, что федерализм — это суррогат империи, то есть либо он является формой, предшествующей империи, как в случае США (для федерализма нет проблем в присоединении новых земель, так как новые земли становятся лишь еще одним субъектом, поэтому он направлен на постоянное расширение, что уже само по себе является идеей империи), либо это государства (Швейцария и Нидерланды), образовавшиеся на окраине слабеющей империи, где эта форма была вынужденной и позволяла объединившимся народам сохранить свою независимость под натиском других империй, а также отсутствовал силь-

ный единый местный центр власти. В формулировке самого автора федерализм — это «суррогат империи в одном случае отторгнутой, в другом взыскуемой» (Каспэ 2005: 25). Таким образом, именно так неразрывно с понятием империи видит российский политолог происхождение федерализма. С чем же связан такой успех и устойчивость американского федерализма? По мнению Каспэ, основа успеха американского федерализма в его сакральности, так как в основу были положены взгляды пуритан, для которых федерация носила религиозный характер (Каспэ 2005: 15-17).

Американская модель является наиболее копируемой среди федеративных в современном мире, при этом, правда, копируется он частично (Каспэ 2005). Однако, в отличие от США, где федерация была целью, в других странах федерация — это средство, в основном используемое «вынужденными федерациями», стремящимися предотвратить «разбегание» своих субъектов (Каспэ 2005: 25), поэтому федерализм в этих странах слабый и не приносит тех дивидендов, которые от него ожидают. Уловить разницу не очень просто, а сам И.С. Каспэ четко ее не разъяснил. Нам мой взгляд, разница заключается в ориентированности групп, входящих в государство. Когда мы понимаем федерализм, как цель, то это означает, что группы согласны, что они должны жить в едином государстве ввиду различных причин, а федерализм — это только наилучший способ организовать соблюдение интересов всех групп, сохранить самобытность и уникальность групп и т. д. В то время как, говоря о федерализме как о средстве, мы понимаем, что группы не считают совместное проживание лучшим из возможных вариантов, и федерализм — это только попытка удержать группы от «разбегания». Однако, на мой взгляд, восприятие федерации, как цели или средства, может быть непостоянным и кроме исторических основ может зависеть от конкретных условий, в которых существует государство.

Теперь перейдем еще к одной проблеме связанной с федерализмом. Уилл Кимлика отмечает ее среди тех областей, в которых федерализм не преуспел. Он считает, что федерализм приводит к образованию «параллельных обществ» (Kumlicka 2002: 12). То есть возникает ситуация, когда каждая группа населения замыкается, закрывается в рамках своего субъекта федерации и пытается минимизировать количество контактов с другими группами. Это особенно ярко

проявляется в ситуациях с этническими группами, так как они «замыкаются» в рамках своей индивидуальной культуры. Как отмечает сам Кимлика: «с точки зрения индивидов присутствие других групп редко воспринимается, как обогащающее» (Kumlička 2002: 13).

В какой-то мере такой сценарий реализовался в Швейцарии. Некоторые исследователи ее сейчас описывают как государство, состоящее из трех обществ «стоящих спиной друг к другу» (Steiner 2001: 145 цит. по Kumlička 2002: 13). Для Кимлики это не играет решающей роли, так как, во всяком случае, эти общества стоят спиной друг к другу, как свободные и равные граждане.

Впрочем, на мой взгляд, такое «замыкание» может привести к весьма негативным последствиям. Состояние обществ, «стоящих друг к другу спиной», может быть весьма нестабильным особенно в рамках переходных обществ, в отличие возможно от той же Швейцарии. У обществ, замкнутых на себе, может возникнуть чувство самодостаточности, особенно, учитывая то факт, что в местных органах самоуправления, которые, кроме того, обладают достаточно широкими полномочиями (ввиду сути федерализма), у власти находятся местные лидеры.

Собственно, аналогичные выводы доказывает и сравнение (см. Табл. 1). Ни в бывшей Югославии, ни в Сербии и Черногории, ни в Боснии и Герцеговине федерализм (как социалистический, так и демократический (во всяком случае, таким считающийся) не смог ни предотвратить, ни решить сепаратистские проблемы. Скорее, наоборот, именно федеральные формы оказались наиболее неподготовленным и к запросам как переходного, так и «постпереходного» общества.

На мой взгляд, во-первых, это связано с тем, что федерация обычно устанавливается в странах, где у разных групп населения существуют различные интересы. В особенности это касается стран Восточной Европы в прошлом веке. Во-вторых, когда эти национально-региональные интересы перевешивают общие, у федераций не остается практически никаких рычагов для удержания сепаратистских тенденций кроме «бархатного развода», как это случилось в Чехословакии, или попытки силового удержания своих субъектов, печальный пример этому Югославия. Ситуация усложняется громоздкой трехуровневой системой управления, в которой далеко не всегда ясны полномочия и ответственность каждого из уровней.

Таким образом, вопрос о сепаратизме в федерациях с повестки дня не снимается, что и признает сам Кимлика. В другой работе он называет это «парадоксом многонационального федерализма: предлагая функциональную альтернативу сепаратизму, он в то же время делает сепаратизм более реальной альтернативой» (Kumlička 2005: 112). Например, несмотря на федеративные формы государственного устройства, в Квебеке сепаратистские партии набирают до 40%, в Шотландии до 30%, в Стране Басков до 15%. У. Кимлика впрочем, не является противником сепаратизма, однако, на мой взгляд, сепаратизм может привести к весьма негативным последствиям.

Необходимо также отметить еще один момент. Замыкание на своем обществе приводит к еще некоторым следствиям, негативным, в том числе и для либерально-демократических ценностей. Так, на примере той же Швейцарии, франкоязычный швейцарец будет чувствовать себя чужим на большей части территории страны, в которой он живет. Совсем не похоже на идеал мультикультурализма и либеральной демократии. На мой взгляд, очень точно отметил один из российских политологов «федеративная форма государственного устройства ни в коей мере не является панацеей» (Миرونюк 2003: 102).

* * *

Тут также необходимо заметить, что отделяться от федерации ее субъектам легче как юридически, так и фактически. Одна из главных причин этого заключается в том, что субъект федерации сам по себе представляет собой своеобразную заготовку государства. У него есть свое местное руководство, часто своя экономика, своя элита. С этим, на наш взгляд, связаны проблемы Боснии и Герцеговины. Обе ее части являются фактически независимыми государствами, и при международном признании они обе будут вполне жизнеспособными государствами. Однако это не избавит их от внутренних этнических столкновений, которые могут перерасти в возобновление гражданских войн. В то же время наличие в Сербии и Черногории регионов с низкой конфликтностью говорит о том, что либо не только федерация является причиной проблем этого государства, либо существуют какие-то сдерживающие конфликтность параметры.

Эти выводы не свидетельствуют о том, что федерализм необходимо отменить, как жизнеопасный для гетерогенного общества механизм. Однако, использовать его нужно не путем слепого подражания, а прекрасно осознавая все его преимущества и опаснос-

Табл. 1. Распределение регионов Юго-Восточной Европы по формам государственного устройства.

	Конфликт	Латентный конфликт	Узел
Федерация	<ul style="list-style-type: none"> • Косово • Черногория • Респ. Сербская Босния 	<ul style="list-style-type: none"> • Воеводина • Босния и Герцеговина 	<ul style="list-style-type: none"> • Рашка
Унитарная с признанием автономных образований	<ul style="list-style-type: none"> • Приднестровье 		<ul style="list-style-type: none"> • Гагаузия • Триест
Унитарная без признания автономных образований		<ul style="list-style-type: none"> • Восточная Фракия • Западная Македония • Крайна • Трансильвания 	<ul style="list-style-type: none"> • Полуостров Истрия

ти. Федерализм является, несомненно, практически неизбежным способом государственного устройства для больших стран, где единый центр просто не способен охватить своей деятельностью всю территорию обычно весьма этнически неоднородной страны. В небольших же государствах все зависит от конкретных условий, и тех целей, которые перед собой ставят общество и государство.

В свете изложенного необходимо быть весьма аккуратными, предлагая федеративное будущее для Республики Молдовы (например, Галущенко) и четко себе осознавать все возможные последствия данного шага, и все последующие за ним решения. Этнические противоречия еще полностью не утихли, рано или поздно где-то вновь себя проявляя в виде националистических выпадов о Великой Румынии и т. д., вопрос с левым берегом Днестра также пока остается в подвешенном состоянии. Поэтому федерация в таких неясных и неустойчивых условиях может привести к весьма непредсказуемым последствиям. Тем более, что в случае с Приднестровьем федеративное устройство может обернуться просто узаконением существующего положения². В том числе и стоящие друг к другу спинами общества не лучшая перспектива для Молдовы. Несомненно, что предоставление определенной степени автономии Левобережью при разрешении конф-

ликта произойдет³, иначе добиться компромисса будет очень сложно. Однако стоит ли строить будущее Молдовы на федеративных принципах — вопрос пока не решенный.

Нельзя говорить, что очерченная выше перспектива неизбежна для любой федерации, тем более, что существуют примеры успешных федераций. Удачная государственная политика, направленная на инкорпорацию в общегосударственное пространство, как самого меньшинства, так и его верхушки, сможет предотвратить такую ситуацию. Для этого необходимо в то же время понять к чему стремится меньшинство и его верхушка, и уже, учитывая это, строить свою политику.

Исходя из того, что форма государственного устройства не является основным фактором, влияющим на возникновение сецессионистских конфликтов, неудивительно, что автономия проявила себя в изучаемом регионе по-разному.

Отличный пример удачного использования автономии — Гагаузия, где автономия стала решением возникших проблем, но при этом, даже, несмотря на последствия намечавшегося конфликта, не исключила гагаузский народ из молдавского общества. Собственно, этот пример — один из ярчайших успехов в странах бывшего социалистического лагеря, когда конфликт удалось решить.

² Для приднестровского руководства, впрочем, существующее положение полулегальной республики намного выгодней легализации, так как оно предоставляет весьма широкие возможности для личного обогащения.

³ Хотя надо отметить, что, согласно исследованию ассоциации адвокатов Нью-Йорка и специального комитета по европейским делам, исходя из международных норм, Приднестровье не имеет права даже на автономию, не говоря уже об отделении (The association of the Bar).

Обратный пример — Косово. Нередко говорят, что к конфликту в этом регионе привела отмена автономии региона югославским руководством. Однако это не совсем так, потому что конфликт «назревал» задолго до начала 90-х. Косово прошло в рамках СФРЮ путь от автономной области с 1946-1947 гг. до автономного края, обладающего при этом всеми полномочиями республики кроме права на сепарацию, в 1974 году. И после 1974 года ситуация не сильно изменилась: продолжались народные волнения, митинги, что любопытно задолго до отмены автономии в 1990 году. Такими примерами могут служить демонстрации и митинги в 1981 и 1988-1989 годах. Главным требованием было предоставление Косово статуса республики, то есть фактически права на самоопределение. Таким образом, в Косово автономия не смогла остановить развитие сепарационистского конфликта, и не исключено, что именно она заложила основу (во всяком случае, облегчила) становлению параллельного косовского государства. Б. Пула отмечает, что невероятная гибкость институтов «автономной эры» (1947-1990) позволила создать дублирующие их аналоги, где сконцентрировалось все уволенное белградскими ставленниками албанское население (Pula 2004: 818).

Таким образом, в различных случаях автономия проявляла себя по-разному и ее успех или неуспех, очевидно, зависел от конкретных условий. Исследование в дальнейшем, возможно, поможет нам определить эти условия. Косово — регион, где проблема статуса стояла особо остро. Но при этом, очевидно, что автономия здесь сыграла негативную роль, так как и после 1974 года здесь продолжались митинги и протесты. Фактически конфликт в Косово, хотя и постоянно обращался к вопросу статуса региона, существовал не в связи с ним, а параллельно ему. То есть существовали определенные причины, которые стимулировали развитие конфликта, и вопрос о статусе был лишь одним из аспектов проблемы Косово.

При этом Гагаузия и Косово обладали разной степенью автономии. В составе СФРЮ Косово имело значительно более широкую автономию, чем Гагаузия сегодня в составе Молдовы, тем не менее, разница в степени конфликтности очевидна.

Сложность создания территориальных автономий заключается также в смешанности проживания различных этнических групп, что приводит к проблемам проведения границ этих образований. Многие авторы отмечают чересполосицу проживания этнических групп в Юго-Восточной Европе (Мартынова 1998; Seewann 2002), поэтому этот вопрос в этом регионе особенно актуален, так как любая территориальная автономия для меньшинства приводит к возникновению в рамках этой автономии меньшинства, что создаёт новые проблемы. Например, территориальную автономию практически нереально создать для турков в Болгарии или венгров в Трансильвании, хотя это одни из наиболее крупных меньшинств в Юго-Восточной Европе. Тем не менее, в Трансильвании в 1952 году была создана автономия для венгров, однако она включала только треть всех венгров, проживающих в Румынии. Это был своеобразный популистский шаг со стороны руководства страны, так как автономия была создана, но так, чтоб венгерское население не смогло извлечь из этого никаких выгод. Тем более, что очень скоро, в 1968 году, и такая автономия была ликвидирована.

Главный недостаток унитарного государства в рамках гетерогенного общества заключается в опасности ассимиляции его меньшинств. Хотя необходимо отметить, что такой сценарий встречается не часто. В принципе, поддерживать индивидуальность меньшинств возможно и в рамках унитарного государства. Однако тут возникает ряд сложностей, так как любая группа стремится быть управляемой «своими людьми», поэтому при стечении определенных обстоятельств любой неудачный шаг унитарного руководства будет воспринят, как знак для попыток установить свое руководство у власти в регионе.

Таким образом, подводя итог, необходимо отметить, что в Юго-Восточной Европе федерация, как форма государственного устройства, показала себя не с лучшей стороны. В то время как унитарное устройство, в том числе и при наличии автономных единиц, хоть и не привело к полному исчезновению сепарационистских настроений, тем не менее, смогло их в какой-то мере «усмирить», хотя несомненно, что существуют и другие более важные факторы, повлиявшие на возникновение сепарационистских конфликтов.

Литература

- Галущенко О. б.г. Федерализация — как предпоследнее средство спасения молдавской государственности // <http://federatsiya.blogspot.com/>
- Каспэ С.И. 2005. Суррогат империи: о природе происхождения федеративной политической формы // Полис. №4.
- Кинг П. 2000. Классифицирование федераций // Полис. №5.
- Мартынова М.Ю. 1998. Балканский кризис: народы и политика. М.
- Миронюк М.Г. 2003. Человеческое измерение федерализма (федералистские теории и тенденции развития федеративных отношений в России) // Полис. №3.
- Нутчева Г., Хейссен М. 2005. Сербия и Черногория // Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии. М.
- Романчук А.А., Воронович А.А. 2006. Приднестровье: корни конфликта // www.moldo.org
- Beer S. 1986. Federalism, nationalism and democracy in America // Classic readings in American politics (edited by Pietro Nivola and David Rosenbloom). New York.
- Deets S. 2002. Liberal Pluralism: Does the West Have Any to Export? // Journal of etnopolitics and minority issues in Europe. No. 4.
- Deets S., Stroschein S. 2005. Dilemmas of autonomy and liberal pluralism: examples involving Hungarians in Central Europe // Nations and Nationalism. Vol. 11. No. 2.
- Janda K., Berry J., Goldman J. 1989. The Challenge of Democracy. Government in America. Boston — Dallas — Geneva — Palo Alto — Princeton.
- Kymlicka W. 2002. Multiculturalism and Minority Rights: West and East // Journal of etnopolitics and minority issues in Europe. No. 4.
- Kymlicka W. 2005. Politica in dialect: nationalism, multiculturalism și cetățenie. Chișinău.
- Pula B. 2004. The emergence of the Kosovo "Parallel state," 1988-1992 // Nationalities papers. Vol. 32. No. 4.
- Ryker W. 1986. Federalism: origin, operation, significance // Classic readings in American politics (edited by Pietro Nivola and David Rosenbloom). New York.
- Seewann G. 2002. Minderheitenkonflikte in Balkanraum // Forst Arbeitspapier Nr. 8.
- The Association of the Bar of the City of New York. The Special Committee on European Affairs, Mission to Moldova. Thawing a Frozen Conflict: Legal Aspects of the Separatist Crisis in Moldova // <http://peacebuilding.md/>
- Voronovich A.A., Romanchuk A.A. 2007. Mathematical and Synergetic Methods in Secessionist Conflict Theory // Труды 2-й Международной конференции «Математическое моделирование социальной и экономической динамики» (MMSED-2007). М.