

Пузаков Александр Владимирович

ДЕВОЛЮЦИЯ КАК СРЕДСТВО РЕШЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ

В статье исследуются взаимосвязи между проявлениями сепаратизма и деволюцией, призванной способствовать мирному решению региональных конфликтов. Подчеркивается идея о том, что непризнание различных культур и неравномерное распределение государственных ресурсов провоцируют возникновение конфликтных ситуаций, а деволюция, как мера, направленная на достижение мира, сопряжена с углублением демократических процессов. Рассматриваются основные факторы, являющиеся причинами деволюции (культурный, экономический и пространственный), ее характерные черты и основные предпосылки.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/11-1/31.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 11 (25): в 2-х ч. Ч. I. С. 144-147. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/11-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 323.172

Политология

В статье исследуются взаимосвязи между проявлениями сепаратизма и деволюцией, призванной способствовать мирному решению региональных конфликтов. Подчеркивается идея о том, что непризнание различных культур и неравномерное распределение государственных ресурсов провоцируют возникновение конфликтных ситуаций, а деволюция, как мера, направленная на достижение мира, сопряжена с углублением демократических процессов. Рассматриваются основные факторы, являющиеся причинами деволюции (культурный, экономический и пространственный), ее характерные черты и основные предпосылки.

Ключевые слова и фразы: деволюция; сепаратизм; конфликт; регион; управление.

Александр Владимирович Пузаков, к. ист. н., доцент
Кафедра всеобщей истории и мирового политического процесса
Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева
puzakov@list.ru

ДЕВОЛУЦИЯ КАК СРЕДСТВО РЕШЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ®

Глобализация как глобальное расширение экономической, политической и культурной деятельности создала сеть, зачастую имеющую мало общего с политической картой мира. Государства предоставляют свою территорию для международной торговли, информационных сетей и т.д., но теряют свою доминирующую роль. С началом глобализации субнациональные органы власти стали требовать все больших полномочий, что привело к широкому распространению регионализма во всем мире, сопровождаемого учреждением новых политических органов на субнациональном уровне или расширением их полномочий и укрупнением существующих [1].

В начале XXI в. отмечается тенденция к разъединению с одной стороны, и к объединению – с другой. О том, насколько тесно деволюция связана с проявлениями сепаратизма, свидетельствует ее определение, представленное в работе «Супранационализм и деволюция в изменяющемся мире», согласно которому, деволюция – это дезинтеграция государства по региональным границам [2]. Такое определение представляется слишком категоричным и однобоким, оно отражает существующее в западной научной традиции мнение, фактически отождествляющее деволюцию с сепаратизмом.

Когда правительство государства вступает в наднациональный союз, оно делает это от имени всего населения. Некоторые группы, однако, могут почувствовать ущемление их прав или даже угрозу. Как ни парадоксально это звучит, но в этом случае супранационализм может привести к усилению центробежных сил внутри государства. Например, когда Великобритания намеревалась вступить в Евросоюз, некоторые шотландские националисты говорили о том, что это невыгодно для Шотландии. После получения большей автономии в 1997 г., многие шотландские националисты стали положительно относиться к наднациональным институтам, предоставляющим возможность работать на другом политическом уровне (Евросоюза), а не только в Лондоне. Шотландия является наглядным примером того, как этническая группа может проявлять свою власть.

Причинами деволюции является множество факторов, но к основным относятся: *культурный, экономический и пространственный*. Этнические различия в странах могут угрожать территориальной целостности самого государства. Этнонационализм может стать фундаментальной силой, продвигающей деволюцию. Большинство из почти 200 стран полиэтничны. Например, канадская провинция Квебек: концентрация франкоговорящих канадцев в этом восточном регионе представляет собой силу, постоянно угрожающую стабильности в Канаде.

Еще один пример – это Страна Басков на севере Испании и Каталония на востоке. В обоих регионах есть собственные парламенты, но также сохраняется и давление сепаратистов, иногда выплескивающееся в форме террористических актов. Сепаратистские настроения испытала на себе Бельгия. Фламандская субкультура (голландский язык) на севере Бельгии и валлонская (французский язык) на юге имеют заметные различия. Тем не менее, Бельгия все же – это одна страна, однако ее сложно назвать одной нацией.

В Восточной Европе Чехословакия не смогла противостоять сепаратистским настроениям после падения «железного занавеса». В результате так называемой «бархатной революции» 1989 г. Словакия мирно (без единого выстрела) отделилась от Чехии: в марте 1990 г. были созданы Чешская и Словацкая Федеративная Республика, а затем, 1 января 1993 г. появились два отдельных государства – Чехия и Словакия.

После Первой Мировой войны Югославия объединила 7 крупных и не менее 17 небольших этнических и культурных групп. После распада Советского Союза в 1991-1992 гг. от СФРЮ отделились четыре из шести союзных республик (Словения, Хорватия, Босния и Герцеговина, Македония), границы Боснии были изменены после конференции, инициированной США в Дейтоне (штат Огайо) в 1995 г. С выходом Черногории из Государственного Союза Сербии и Черногории 3 июня 2006 г., Югославия окончательно прекратила свое существование, а 17 февраля 2008 г. была провозглашена независимость Республики Косово от Сербии.

Экономические факторы играют не менее значительную роль в деволюционных процессах, протекающих в Испании, чем этнокультурные различия. Каталония составляет лишь 6% территории Испании, а производит около 25% общего объема испанского экспорта и 40% всего промышленного экспорта. Такая экономическая сила придает дополнительный вес требованиям, основанным на этнонационализме.

В 1990-е гг. усиление движения за увеличение полномочий регионов отмечалось в Бразилии: южане жаловались, что налоги, которые они платят, попусту тратились правительством на помощь Амазонии. В Италии более богатый и индустриальный Север противостоит бедному аграрному Югу. Подобные тенденции не новы: Австро-Венгрия распалась в 1918 г. отчасти из-за того, что Австрия была более индустриализованной по сравнению с преимущественно аграрной Венгрией.

Если говорить о характерных чертах, присущих процессам, сопряженным с деволюцией, следует отметить то, что они происходят на границах государства. Расстояние, удаленность и расположение на периферии сопутствуют деволюции. Во многих случаях регионы граничат с соседями, способными поддержать сепаратистские настроения. Подобные тенденции нередко отмечаются и на островах: Франция столкнулась с ними на острове Корсика, США – на Гавайских островах.

В большинстве случаев деволюции существующие в стране проблемы остаются внутренним делом этой страны и оказывают мало влияния на остальной мир. Один показательный пример противоположной ситуации – распад Советского Союза, произошедший в силу сочетания политических, культурных и экономических факторов [Ibidem].

Зачастую деволюция является результатом стремления этнических или культурных групп получить большую автономию или независимость, чтобы преодолеть реальные или представляющиеся таковыми угрозы их благосостоянию или безопасности, чтобы устранить несправедливость, реальную или воспринимаемую таковой.

Деволюционная риторика апеллирует к демократии. Идеи демократии распространены по всему миру, хотя и принимают различные формы. Согласно определению, данному генеральным секретарем Международного института демократии и содействия выборам В. Хельгесеном, демократия – это вопрос о том, до какой степени граждане могут управлять политическими решениями, и насколько соблюдается принцип равенства [3, p. 5].

В действительности, во многих странах увеличивается экономическое неравенство, существуют нерешенные конфликты, и происходит маргинализация многих групп населения, остающихся безвластным меньшинством. В качестве меры, способной стабилизировать обстановку в конфликтных регионах там, где люди сталкиваются с насилием, и снизить напряженность между различными группами общества, демократическими странами используется разделение власти. В некоторых странах как мера по урегулированию конфликта используется деволюция, когда увеличивается автономия конфликтной территории в государстве. В таких случаях происходит наделение или передача функций автономного правления, обычно, по государственными законодательным актам.

Следует понимать, что местное самоуправление далеко не ограничивается учреждением соответствующих органов. Оно связано со способностью людей самостоятельно решать вопросы, касающиеся их повседневной жизни. В качестве примера приведем ситуацию с южными провинциями Таиланда: одним из чрезвычайно важных для этих регионов вопросов является право людей использовать свой родной язык при получении начального образования и для официального общения с представителями власти. Три приграничные провинции имеют отличительные этнолингвистические корни (малайский язык) и исповедуют одну религию (ислам). В течение определенного периода ситуация в провинциях была довольно напряженной, отмечались тревожные признаки возможного открытого конфликта. Он разразился в январе 2004 г. [Ibidem, p. 10-11].

Истоки этого конфликта исторические. По англо-сиамскому договору 1909 г. Британия стала управлять малайзийскими султанатами Теренггану, Келантан и Кедах, а Сиама получил контроль над султанатом Паттани. Хотя демаркация этих новых границ послужила основой для образования современного тайского государства, она также вызвала недовольство у жителей султаната Паттани, которые ощутили, что их лишили суверенитета. Недовольство подпитывало борьбу с оккупацией и угнетением, когда правительство проводило политику «ассимиляции» населения к доминирующему в Таиланде буддизму [Ibidem, p. 11].

Идеология, которая стояла за мятежом, выражена в семи пунктах требований, выдвинутых в 1948 г. религиозным лидером провинции Паттани – Хаджи Сулонг Бен Абдул Кадыром. Эти требования включали: автономное управление четырьмя южными провинциями (Паттани, Наратхиват, Яла, Сатун) посредством законно избранного представителя, полное управление финансовыми ресурсами провинций, использование местного малайского языка наравне с тайским в государственных учреждениях, обучение в начальной школе на малайском языке, право издавать директивы относительно ислама и исламских традиций и полную независимость исламских религиозных судов от светских судов провинций. С тех пор требования практически не изменились. По результатам опроса, проведенного в 2005 г., население приграничных провинций хотело бы видеть представителей местного населения в центральных и местных органах государственной власти. Кроме того, люди хотели справедливости и равенства, уважения культурного разнообразия и признания своей национальной идентичности центральными властями Таиланда [Ibidem, p. 12].

Объединяет подобные конфликты то, что непризнание различных культур и неравномерное распределение государственных ресурсов провоцируют возникновение конфликтных ситуаций. Жители таких регионов

чувствуют отчужденность от доминирующего большинства и сражаются за право влиять на принятие решений по вопросам, имеющим отношение к региону, в котором они проживают, и к их жизни.

Вместо того чтобы обсуждать существующие проблемы путем диалога, государство зачастую пытается подавить несогласие репрессивными мерами. Обычно конфликт преподносят как вопрос национальной безопасности, как угрозу целостности страны, принимаются draconовские законы для его устранения. Эти законы дают огромные полномочия полиции и вооруженным силам, приводят к нарушению прав человека, что вызывает еще большее отчуждение населения конфликтного региона. Государство тратит миллионы на вооруженные силы, подавляющие народное сопротивление, в то время как сами конфликтные территории, обладающие значительными природными ресурсами, продолжают испытывать бедность и лишения. Более того, проводя различного рода политику, государство предпринимает попытки ассимилировать меньшинства.

Говоря о причинах конфликтов, их, безусловно, следует искать в сфере экономических интересов сторон. Религия, хотя никогда и не является основной причиной конфликта, часто используется вовлеченными в него сторонами (особенно элитами) для мобилизации людей в своих интересах: так в Израиле многим евреям предлагали поселиться на спорных территориях, ссылаясь на строки Библии [2].

Согласно проведенным исследованиям, понятие идентичности (своеобразия) тесно связано с языком, религией, культурой, традициями и с правом индивидов и групп выражать собственное своеобразие. В многокультурных обществах необходимо учитывать вопросы культурного и этнического своеобразия для формирования политической культуры мира. Этнические и религиозные различия используются сторонами для разжигания конфликта, в то время как основная его причина – это структурная и системная несправедливость, заключающаяся в отстранении от участия в управлении страной, в отсутствии возможности влиять на распределение экономических ресурсов, в нарушении гражданских, политических и культурных прав определенных групп населения [3, p. 15].

Несправедливость как относительная величина принимает разные формы в различных социально-политических условиях. Обычно она ощущается в сравнении, но в равной степени остро воспринимается людьми и, как показывает практика, мало зависит от уровня развития страны. Желание устранить социальную, политическую или экономическую несправедливость (реальную или воспринимаемую таковой) является основной движущей силой и одной из характерных черт региональных конфликтов.

Справедливость – одна из основ демократической системы. В конфликтной ситуации приоритетной задачей является достижение справедливости на всех уровнях. Процесс ее достижения должен проходить в рамках принципов главенства закона, равенства и отсутствия дискриминации. Этот процесс должен вызывать у людей доверие и проходить при широком участии населения. Уладить конфликт мирно намного сложнее там, где сильно нарушены социальные и культурные связи между центральной властью и населением регионов, где власть сконцентрирована в руках элиты, где нет гражданского общества, региональной организации системы управления, способной выступить в качестве посредника между центром и регионом.

Деволуция и автономия все чаще рассматриваются как способы прийти к мирному решению. Каждая из конфликтующих сторон также должна разделять ответственность по созданию возможностей для диалога, пытаясь понять потребности и требования противоположной стороны. В такой ситуации гражданское общество могло бы выступить в качестве просветителя, средства общения и налаживания связей между конфликтующими сторонами и общественностью [Ibidem, p. 17-23].

Деволуция как мера, направленная на достижение мира, может иметь различное понимание в зависимости от контекста, но, в любом случае, она сопряжена с углублением и расширением демократии. Она призывает рассмотреть возможности разделения полномочий между регионами государства, возможности участия в управлении страной не только путем избрания центральной власти.

Насколько разнообразны условия регионов (этнические, культурные, исторические, политические, экономические и др.), настолько разнообразны индивидуальные решения о формах деволуции. Деволуция – это не клише, не универсальная модель, а процесс разработки систем, соответствующих данной конкретной исторической ситуации в регионе, учитывающих прошлое, отвечающих текущим потребностям и предвосхищающих будущие настроения населения региона.

Существование конфликтов говорит о необходимости своевременно создавать общества, в которых могут мирно сосуществовать различные этнокультурные группы без ощущения какого-либо ущемления их прав. Мир и соблюдение прав человека являются неотъемлемыми составляющими любой демократической системы. Чтобы быть эффективными и легитимными, демократические процессы должны работать над устранением структурных недостатков, мешающих развитию свободы и безопасности человека, иными словами, над устранением тех «несвобод», с которыми сталкиваются отдельные люди и целые сообщества. Только система, высвобождающая конструктивную энергию региональных сообществ людей, сможет трансформировать конфликты и построить крепкое, устойчивое государство, способное обеспечить мирное существование своим гражданам [Ibidem, p. 25].

Но в такой ситуации потенциал для конфликта все равно остается, а возможно, и усиливается, поскольку в процессе деволуции регионы получают дополнительные полномочия и ресурсы, дополнительные черты, отличающие эту группу населения от остальной части. Именно поэтому деволуцию следует считать *временным средством*, помогающим избежать кровопролития или распада страны, а не панацеей, способной привести к торжеству демократии.

Деволуция имеет смысл только тогда, когда регионы готовы принять ее в предлагаемом центральной властью виде, а население верит в возможность политического урегулирования. Организации, продвигающие принципы гражданского общества, и средства массовой информации также играют важную роль в популяризации идей терпимости и культурного разнообразия, улучшении взаимопонимания между правительством и населением страны, в создании возможностей для полноценного двустороннего диалога. Противоположное ведет к нарастанию напряженности, к усилению сепаратистских настроений. Вмешательство третьей стороны в конфликтную ситуацию, в силу (и при условии) ее нейтральности, может помочь в процессе проведения переговоров по вопросам формы и сути деволюционных процессов.

Следующие вопросы требуют особого внимания центральной власти при проведении деволюционных реформ:

- использование СМИ для информирования и просвещения общества;
- ознакомление населения с правами человека посредством системы образования;
- создание таких условий, когда люди являются активными участниками всех процессов, связанных с принятием решений, касающихся их жизни;
- принятие законодательства, четко определяющего полномочия, роли и обязанности различных уровней власти, разделение власти между ними и создание механизмов сдержек и противовесов [Ibidem, p. 26-27].

Претензии регионов на получение особых привилегий и даже на отделение от государства обосновываются историческими факторами. Ключевым понятием, на котором основываются идеи сепаратистов, является «несправедливость» во всем многообразии возможных проявлений, а в результате спекуляций на этнонациональных чувствах сепаратисты получают достаточную поддержку населения на выборах в органы власти и дополнительные ресурсы от центрального правительства.

Таким образом, деволюция – это «прививка от сепаратизма», это уступки со стороны центральной власти, попытка сгладить существующие в отдельных регионах сепаратистские настроения путем надления этих регионов большей самостоятельностью ради сохранения целостности государства.

Сам факт наличия деволюционных процессов в государстве свидетельствует о достаточно высоком уровне демократии: это означает, что население регионов имеет возможность выразить свои претензии, а центральная власть готова их услышать и попытаться принять адекватные меры для мирного политического и экономического разрешения или смягчения существующих противоречий.

Вряд ли можно ожидать чего-либо подобного в странах с жестким, тоталитарным режимом: в таких государствах общественное недовольство будет подавлено на корню, ни о каких уступках не будет и речи. Это, в свою очередь, создает потенциал для разного рода всплесков недовольства, которые, в том числе и при поддержке внешних сил, заинтересованных в дестабилизации обстановки в стране или в смене правящего режима, способны вылиться в вооруженные конфликты, революции и т.п.

Представляется правильным выделить следующие основные *предпосылки* деволюции:

- наличие сильной центральной власти, законодательно контролирующей все политические и экономические процессы в стране, являющейся высшей инстанцией;
- наличие желания региона (регионов) получить дополнительные полномочия по управлению собственной территорией;
- наличие сепаратистских настроений в регионе (регионах);
- достаточно высокий уровень демократии, позволяющий регионам высказать свои претензии;
- желание центральной власти не допустить распада страны ненасильственными методами.

Список литературы

1. **Rodriguez-Pose A., Gill N.** The Global Trend towards Devolution and Its Implications [Электронный ресурс]. URL: <http://personal.lse.ac.uk/RODRIGU1/e&p%20c.pdf> (дата обращения: 25.06.2012).
2. **Supranationalism and Devolution in a Changing World** [Электронный ресурс]. URL: <http://teacherweb.ftl.pinecrest.edu/snyderd/MWH/readings/Pol/Political%20Change3.pdf> (дата обращения: 25.06.2012).
3. **Towards Liberating Democracy: Devolution of Power Matters:** Report of the Regional Workshop (Bangkok, 16-17 January 2007). Stockholm: International IDEA, 2007.

DEVOLUTION AS MEANS OF REGIONAL CONFLICTS RESOLUTION

Aleksandr Vladimirovich Puzakov, Ph. D. in History, Associate Professor
Department of General History and World Political Process
Mordvinian State University named after N. P. Ogarev
puzakov@list.ru

The author describes interconnections between the manifestations of separatism and devolution, which is destined to contribute to regional conflicts peaceful resolution, emphasizes the idea that the non-recognition of different cultures and the unequal distribution of state resources provoke conflict situations, and devolution, as a measure aimed at achieving peace, is interconnected with democratic processes deepening; and considers the basic factors that are the reasons of devolution (cultural, economic, and spatial), its peculiarities and basic preconditions.

Key words and phrases: devolution; separatism; conflict; region; management.