

УДК 323.1

DOI: 10.26140/anie-2019-0804-0033

**ПРОБЛЕМЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ В УСЛОВИЯХ  
НЕСТАБИЛЬНОГО МИРА (НА ПРИМЕРЕ ИСПАНИИ И ВЕЛИКОБРИТАНИИ)**

© 2019

**Жарковская Дарья Валерьевна**, аспирант*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова  
(119991, Россия, Москва, Ленинские Горы, 1, e-mail: dzharkovskaya@gmail.com)*

**Аннотация.** В статье рассмотрены особенности урегулирования этнополитических конфликтов на современном этапе международных отношений. В частности, проанализирована этническая политика Испании и Великобритании в отношении Каталонии и Шотландии соответственно. Выявлены эффективные механизмы урегулирования этнополитических конфликтов на примере Каталонии и Шотландии. Автор статьи использовал методы статистического анализа данных из оригинальных источников, метод контент-анализа, методы политического прогнозирования, в частности – метод сценарного прогноза в отношении вероятного развития событий в двух исследуемых политических конфликтах. Автор статьи пришел к выводам: вопрос интеграции и регионализации является актуальным вопросом для многих государств. Несмотря на то, что в разных государствах отношения центра и регионов очень сильно отличаются, просматривается одна общая тенденция: как только центр удовлетворяет требования региона в получении им определенных функций и полномочий, то круг этих требований резко расширяется и усиливается их интенсивность. Проблематика этнополитических конфликтов заслуживает дальнейшего изучения не только с позиций этапов и причин конфликта, но также с точки зрения позитивных примеров урегулирования и нивелирования конфликтогенных факторов.

**Ключевые слова:** этнополитические конфликты, деволюция, сепаратизм, Каталония, Шотландия, территориальная целостность.

**THE ISSUE OF SETTLING ETHNOPOLITICAL CONFLICTS IN UNSTABLE WORLD  
(ON THE EXAMPLE OF SPAIN AND GREAT BRITAIN)**

© 2019

**Zharkovskaya Daria Valerievna**, graduate student*Lomonosov Moscow State University  
(119991, Russia, Moscow, Leninskiye Gory, 1, e-mail: dzharkovskaya@gmail.com)*

**Abstract.** The article discusses the features of the ethno-political conflict's settlement at the present stage in international relations. In particular, the ethnic policies of Spain and Great Britain in relation to Catalonia and Scotland are analyzed. Effective mechanisms for the settlement of ethnopositional conflicts are revealed on the example of Catalonia and Scotland. The author of the article used the methods of data statistical analysis from original sources, the content analysis method and political forecasting methods: in particular, the scenario forecasting method in relation to the likely development of events in the two political conflicts under study. The author of the article concluded: the integration and regionalization issues are an urgent for many states. Despite the fact that the relations between the center and the regions are very different in different states, one general tendency is observed: as soon as the center satisfies the requirements of the region in obtaining certain functions and powers, the range of these requirements expands sharply and their intensity intensifies. The issue of ethno-political conflicts deserves further study not only from the standpoint of the stages and causes of the conflict, but also from the point of view of positive examples of the settlement and leveling of conflict factors.

**Keywords:** ethno-political conflicts, devolution, secession, separatism, Catalonia, Scotland, territorial integrity.

**Постановка проблемы.** Большинство современных государств мира являются полиэтническими и многонациональными, что бесспорно влияет на тенденции развития международных отношений. С одной стороны, весь мир находится в процессе экономической, политической, культурной, социальной интеграции, а с другой стороны растет острота вопроса о праве национальных меньшинств на самоопределение, их стремление сохранить свои культурные ценности и борьба за право самостоятельного принятия решений, автономию или за полное отделение. В условиях постоянно растущей межэтнической нетерпимости в различных регионах мира, управление этнополитическими конфликтами должно быть одним из приоритетных направлений в определенных внутренней политики государств.

Из-за роста роли взаимозависимости мира, причина которого заключается в интенсификации общения, ускорении обмена мнениями, идеями, стоит отметить и то, что проблемы отдельных регионов теперь становятся проблемами всего мира. Сценарий разрешения этнополитического конфликта в одном государстве может стать прецедентом для решения такой же ситуации в другом. Именно поэтому данная проблема требует большего внимания ученых и аналитиков.

Этнический фактор, возвращаясь к международной политике в форме этнического сепаратизма, ставит под угрозу стабильность мироустройства и легитимность границ не только стран «третьего мира», особенно так называемых failed states («несостоятельных государств»), но и благополучных, казалось бы, государств Европы. Большинство европейских стран сегодня явля-

ется ареной латентных и/или актуализированных этнических конфликтов, участники которых во многих случаях стремятся к сепаратизму (или, по крайней мере, декларируют стремление к отделению).

Тематика урегулирования этнополитических конфликтов в Испании и Великобритании сейчас, безусловно, актуальна. Это связано с тем, что обозначенные конфликты территориально находятся в самом сердце Европы, а любая попытка сепаратизма в данном регионе ставит под сомнение вопрос о целостности Европейского Союза.

Проблемы этнических меньшинств в многонациональных государствах всегда были в центре внимания отечественных и зарубежных ученых. Среди отечественных исследователей – это Бардин А. Л., Баринков И. И., Давыдов А. А., Кутергин В. А., Лапкин В. В., Пантин В. И., Прохоренко И. Л., Садовая Е. С., Семенов И. С., Харитонов Е. М. и др. Среди зарубежных исследователей – это Миллер А.И., Ландабасо Ангуло А.И., Киссинджер Г., Ибаррури Д., Лейпхарт А., Хантингтон С., Шибутани Т. Их труды в значительной степени используются для выяснения более широкого контекста как закономерностей самого этнонационального развития, так и возможностей разрешения тех или иных проблем, а в конкретных случаях – для оценки ситуации, учитывая опыт зарубежных стран.

Различают два стратегически разных подхода к урегулированию этнополитических конфликтов: радикальные и консенсусные. Автор статьи исследует эти подходы на конкретных примерах из опыта Испании и Великобритании.

*Цель статьи* – выяснить особенности урегулирования этнополитических конфликтов в условиях нестабильного мира, проанализировать проблемы урегулирования этнополитического конфликта в Испании (Каталония) и Великобритании (Шотландия).

*Изложение материала.* Актуальной проблемой сегодня является исследование этнополитического конфликта. Но здесь перед исследователем возникает немало трудностей. Это и сложность самого феномена этнополитического конфликта, и неоднозначное понимание причин его возникновения, и отождествление этнополитического и этнического конфликтов и тому подобное. Между тем, правильное понимание сущности этнополитического конфликта является одной из предпосылок и вторым (после выяснения причин) шагом на пути его эффективного урегулирования.

В последние годы проблема этнополитического конфликта постепенно приобретает серьезного содержания и формализованного наполнения, особенно в аспекте определения понятия «этнополитический конфликт» и его типологии. Среди исследователей, которые актуализируют эту проблему в научной мысли, следует назвать отечественных ученых Г. Козырева, А. Х. Султыгова, В. Тишкова.

Несмотря на существенные сдвиги в исследовании феномена этнополитического конфликта, все же ряд важных и актуальных вопросов в этой сфере остается малоисследованной. Среди них и вопросы, связанные с определением особенностей проявления и решения этнополитических конфликтов в условиях различных политических систем и режимов. Впрочем, очевидно, что, как и другие виды конфликтов, конфликты этнополитические являются ни прогрессивными, ни реакционными. Деструктивный или конструктивный характер конфликтов не в последнюю очередь зависит от типа общества и его политического режима.

Границы статьи не позволяют осуществить сравнительный анализ и выявление специфики проявления и решения этнополитических конфликтов во всех странах мира, поэтому внимание сосредоточим на двух европейских странах – Испании и Великобритании.

В Великобритании и Испании основным направлением решения проблем, связанных с территориальной целостностью, стала передача части властных полномочий от центральной власти в региональные органы управления в Шотландии и Каталонии. Вместе с тем, этот опыт (известный также как деволюция – это форма децентрализации, при которой регион получает определенную часть полномочий в законодательной и исполнительной сферах. При этом за центральной властью остается право на отмену действия решений местных органов власти при определенных обстоятельствах) требует более детального изучения.

Условия, которые привели к проведению деволюции в Великобритании и Испании, характеризуются как некоторые общими чертами, так и различиями. Оба региона этих стран, выступающих за независимость и создание собственных национальных государств (соответственно, Шотландия и Каталония), имеют длительные государственные традиции. Отдельное Шотландское королевство существовало на протяжении почти девяти веков, а в составе Великобритании регион находится только последние три столетия. Графство Барселона (земли современной Каталонии) ведет отсчет своей истории с X века, а Королевство Арагон, где правила Катононо-арагонская династия, стало частью Испании в начале XVI века. Практически с тех пор в обеих странах начал зарождаться этнический сепаратизм, с которым центральной власти и в настоящее время приходится иметь дело.

Местные политические элиты, которые руководствуются сепаратистскими мотивами, часто используют языковой вопрос для инспирации сепаратистских процессов. С этой точки зрения можно считать, что лидеры шотланд-

ских сепаратистских движений потеряли достаточно эффективный инструмент влияния, поскольку носителей гальского языка среди жителей Шотландии насчитывается не более 90 тыс. (при населении 5,3 млн. человек). В то же время, в Испании и в других странах проживает 11 млн. носителей каталонского языка, который в регионе получил статус официального.

В новейшей истории толчками к активизации этнического сепаратизма часто становились экономические причины. Так, в 1970-х годах у восточного побережья Шотландии в Северном море были открыты месторождения нефти. Местные националисты начали кампанию под лозунгом «Это – шотландская нефть», подчеркивая, что полезные ископаемые могут служить независимости региона, а средства, вырученные за нефть, должны идти на пользу одной Шотландии, а не всего Соединенного Королевства [7].

В Испании экономический фактор тоже стал одной из причин усиления так называемого каталонизма (особенно во время кризиса испанской экономики в начале 2010-х годов). Каталонцев не устраивает то, что большая часть налогов, которые платит население, не остаётся в самом регионе, а поступает в центр. Это вызывает значительное недовольство, поскольку Каталония, хотя и не очень богата полезными ископаемыми, но имеет развитую экономику и отличается одним из самых высоких индексов социально-экономического развития.

В обеих рассматриваемых странах, существуют политические партии, общественные объединения и движения, которые последовательно (но в рамках правового поля) проводят курс на обретение независимости Шотландии и Каталонии. В Великобритании организатором сепаратистского движения «Да, Шотландия» выступает Шотландская национальная партия (ШНП), которую поддерживают Шотландская социалистическая партия и Шотландская партия зеленых. После «Брексита» шотландские националисты, которые представлены в британском парламенте, требуют предоставления им официального статуса оппозиции [1]. В Каталонии основным выразителем идеи каталонского сепаратизма является парламентская коалиция «Вместе - «за»!», Которая в ноябре 2015 г. инициировала принятие резолюции об отделении от Испании и «начале процесса создания независимого государства Каталония в форме республики» [3].

Как и в Шотландии, так и в Каталонии лидеры этнических сепаратистских движений пока не пропагандируют насильственных форм борьбы за независимость, а видят путь к ней через проведение референдума. Если в конце 1970-х годов шотландскую политическую элиту устраивало создание национального законодательного органа (возможно, как первого этапа до полного отделения от Великобритании), то уже в 2014 г. на референдум выносился вопрос о независимости Шотландии. В Испании в 2006 г. был проведен референдум, по результатам которого автономный регион Каталония признан «национальной реальностью в составе испанского государства», а каталонцы - «отдельной нацией».

Существует некоторое различие между ситуацией в Шотландии и Каталонии вокруг вопроса о поддержке местным населением идеи выхода из состава, соответственно, Великобритании и Испании. Так, в Шотландии на референдуме 2014 г. планировалось провозгласить независимость через два года, однако большинство избирателей (55%) проголосовало против этого. В Каталонии, наоборот, такие решения получают одобрение практически всех участников референдумов. Фактором, который существенно повлиял на рост этнического сепаратизма в Шотландии, стало начало процесса выхода Великобритании из ЕС. Поскольку 62% населения региона выступило против «Брексита», шотландское правительство заявило, что начинает подготовку законодательной базы для проведения нового референдума о независимости с целью сохранения Шотландией

членства в Евросоюзе (подготовленный законопроект предусматривает, что такой референдум может состояться до выхода Великобритании из ЕС. По словам первого министра Шотландии и лидера Шотландской национальной партии (ШНП) Н. Стерджа, если окажется, что интересы его соотечественников не будут правильно или полностью защищены в составе Великобритании, то независимость должна стать одним из вариантов, которым шотландцы имеют право воспользоваться. В феврале 2017 г. парламент Шотландии подавляющим большинством голосов проголосовал против предложенного Лондоном плана выхода страны из Евросоюза).

Анализ событий новейшей истории Великобритании и Испании свидетельствует о том, что сепаратистские проявления на этнической почве усиливаются в случае игнорирования центральной властью требований региональных властей или попыток подавлять сепаратистские движения силой. Это имело место в Шотландии, когда почти в течение 20 лет британское правительство во главе с М. Тэтчер затягивало решение вопроса о создании шотландского парламента. Каталония потеряла свой автономный статус во времена диктатуры Ф. Франко, а репрессии против каталонцев во времена франкистского режима значительно способствовали популяризации движения за каталонскую независимость.

Достаточно типичными были действия Лондона и Мадрида, нацеленные на достижение компромисса с регионами, которые стремились отделиться от центра. Прежде всего, они предусматривали расширение полномочий местной власти. В 1998 г. парламент Великобритании по результатам референдума о деволюции (поддержка 74,3% участников) принял «Закон о Шотландии», согласно которому создавались шотландский парламент и местная администрация – аналог кабинета министров (документ не содержит исключительный перечень делегированных полномочий, он действует по принципу «разрешено то, что не запрещено»).

По результатам референдума 2006 г. центральная власть Испании также делегировала правительству Каталонии ряд новых полномочий. В частности, была расширена его компетенция по вопросам финансирования, взимания налогов, обеспечения внутренней безопасности, административного управления морскими портами и аэропортами, расположенными на ее территории (Уставом автономного региона установлен принцип «Договорных обязательств» в отношениях между центральным правительством и правительством региона, которое получило право на собственную роль в отношениях с Европейским Союзом по вопросам, касающимся полномочий местного правительства, или таких что представляют интерес для автономии).

Правительства Великобритании и Испании используют широкий спектр средств правового воздействия для сдерживания дезинтеграционных процессов. Так, основным аргументом является позиция экспертов в области конституционного права о незаконности решения шотландского парламента о проведении референдума, поскольку, таким образом, он взял на себя полномочия парламента Соединенного Королевства [4].

В 2013–2016 гг. Конституционный суд Испании принял ряд постановлений о признании противоречащими конституции страны, документов о суверенитете и референдумов о независимости Каталонии, поскольку Основной закон запрещает регионам осуществлять такие меры в одностороннем порядке [6]. А центральное правительство в октябре 2015 г. пригрозило отменить автономию Каталонии, если регион не прекратит осуществление попыток получить независимость. В то же время, Конституционный суд Испании аннулировал две резолюции местного парламента 2017 г., которые открывали путь к референдуму о независимости Каталонии. Для определения ответственности спикера парламента Каталонии К. Форкадель и других членов президиума этого органа дело передано на рассмотрение в прокурату-

ру страны (в феврале 2017 г. в Барселоне начался суд над бывшим главой правительства Каталонии А. Масом, который в свое время вопреки запрету Конституционного суда страны организовал неформальный референдум по вопросу о независимости региона. Чиновника обвинили в неповиновении решению суда, а также в использовании государственных средств не по назначению).

Центральной властью обеих стран проводятся также мероприятия, направленные на формирование соответствующего общественного мнения относительно ситуации вокруг Шотландии и Каталонии. В 2012 г. в Эдинбурге член палаты общин от лейбористов А. Дарлинг инициировал проведение кампании под лозунгом «Нет, спасибо», которая переросла в движение «Лучше вместе». Его поддержали три юнионистские партии, которые выступают как оппоненты ШНП и движения «Да, Шотландия!» [5].

В СМИ Испании в последнее время появилась информация о причастности главы каталонских сепаратистов А. Массы к коррупционным действиям в период, когда он возглавлял регион. А влиятельные СМИ призывают граждан не сравнивать его с лидерами мирового национально-освободительного движения, такими как Мартин Лютер Кинг, Махатма Ганди или Нельсон Мандела. Каталония не является угнетенной, колонизированной или оккупированной страной. Каталонцы пользуются широкими гражданскими правами и свободами. Их система самоуправления имеет беспрецедентно высокий уровень по сравнению с другими подобными регионами Европы [2].

Намерения шотландских и каталонских сепаратистов по созданию новых независимых государств не встречают понимания среди политического руководства влиятельных международных организаций. В 2014 г. президент Еврокомиссии Ж. М. Баррозу заявил, что Шотландия может стать европейским изгоем: «В случае, если появится новая страна, вышедшая из состава одного из нынешних государств-членов ЕС, этой стране придется подавать новую заявку на членство. И, конечно, будет крайне сложно, получить одобрение всех членов ЕС на ее вступление». А в ЕС и НАТО еще в 2013 г. предупредили, что Каталония в случае отделения от Испании не попадет автоматически к числу их членов (4 октября 2011 г. на заседании ПАСЕ была принята резолюция № 1832, согласно которой «право этнических меньшинств на самоопределение (...) не предусматривает автоматического права на отделение и, в первую очередь, должно быть реализовано методом защиты прав меньшинств, как это указано в Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств и в резолюции Ассамблеи № 1334 (2003) о положительном опыте автономных регионов как стимула для разрешения конфликтов в Европе», а государства-члены Совета Европы призываются воздерживаться от «признания или поддержки фактических властей территорий, которые незаконно отделились, в частности тех, которые были поддержаны иностранными военными интервенциями»).

Наиболее благоприятным для страны является такой сценарий, при котором представляется возможным осуществить превентивные меры по предотвращению активизации этносепаратистских движений. В таком случае вполне приемлемы методы и формы выстраивания отношений между государством и этническими группами, предлагаемые политикой этнических преференций и такие, что позволяют создать систему гибкого реагирования государства на потребности и требования этнических меньшинств. В целом, это способствует предотвращению появления или развитию сепаратистских тенденций в стране.

Необходимо принимать во внимание, что при управлении любым конфликтом, возникшем на фоне сепаратизма, следует учитывать локальность данного явления, чтобы разработать наиболее эффективный план по выходу из кризисной ситуации. Внешнее вмешательство,

как политическое, так и военное, должно быть четко дозированным, а в случае последнего – применяться только на основании международного и национального права и только тогда, когда действия одной из сторон конфликта можно квалифицировать как попытку геноцида. Проблема сепаратизма не решается с помощью силы: любое насилие порождает насилие в ответ, что приводит к многочисленным человеческим жертвам, упадку экономики, расколу общества и глубокого социально-политического кризиса в масштабах всей страны.

Как показывает исторический опыт, одной из форм предупреждения сепаратизма (или хотя бы его минимизации) является своевременное проведение децентрализации власти (деволюции), что позволяет избежать конфликта между элитами в центре и субэлитами на местах.

Опыт Великобритании в сфере деволюции может представлять интерес для многих полиэтнических стран мира, поскольку британское правительство создало новую вертикаль «центр – регионы – местное самоуправление», которая имела целью обеспечение политической целостности государства с одновременным сохранением административного баланса по предоставлению территориям максимально возможной свободы и инициативы при определении перспектив экономического, финансового и общественного развития. Также характерной особенностью процесса деволюции в Великобритании является отвлеченность от ее этнокультурной составляющей.

Политика Испании также может служить примером для многих стран мира. Так, противоречиям регионов может служить политика испанских властей, нацеленная на реализацию принципа «многоуровневой идентичности» (общеевропейской и региональной), реализация совместных с автономным регионом проектов социально-экономической модернизации, проведение политики разумной децентрализации. Именно благодаря мирным методам урегулирования этих противоречий и конфликтов (консенсусный подход), взвешенными уступками, удовлетворением определенных насущных проблем этнических меньшинств, борющихся за независимость, предоставлением автономных прав и свобод этническим меньшинствам в рамках Конституции, достижениями высокого уровня в социально-экономической жизни государства как единого организма, можно ослабить экстремистские и радикальные настроения, уменьшить влияние и популярность террористических организаций, вооруженных методов борьбы в полиэтническом государстве [10, с. 189-190].

**Выводы.** Таким образом, вопрос интеграции и регионализации является актуальным вопросом для многих государств. Несмотря на то, что в разных государствах отношения центра и регионов очень сильно отличаются, просматривается одна общая тенденция: как только центр удовлетворяет требования региона в получении им определенных функций и полномочий, то круг этих требований резко расширяется и усиливается их интенсивность.

В Испании, где двигателем регионализации является Каталония, сегодня уже сформированы институты так называемого «асимметричного федерализма». На сегодняшний день в половине государств Евросоюза, в том числе и в Великобритании, региональная власть имеет законодательные полномочия и работает как «партнер» ЕС.

В то же время, страны ЕС с активными сепаратистскими движениями осуществляют различную государственную политику в отношении них (от предоставления регионам права на самоуправление и децентрализацию к использованию жестких методов). Однако сам Европейский Союз является главным инструментом по решению противоречий между центром и регионами. Снижая роль центральных правительств и отдаляя регионы от центра, наделяя их новыми полномочиями, ЕС делает идеи о сепарации не такими привлекательными и,

зачастую, бесполезными.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. 120,000: SNP membership hits record level after post-Brexit surge. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.thenational.scot/news/14904031.120\\_000\\_SNP\\_membership\\_hits\\_record\\_level\\_after\\_post\\_Brexit\\_surge/](http://www.thenational.scot/news/14904031.120_000_SNP_membership_hits_record_level_after_post_Brexit_surge/)
2. Artur Mas no es Rosa Parks. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://elpais.com/elpais/2017/02/15/opinion/1487187095\\_629913.html](http://elpais.com/elpais/2017/02/15/opinion/1487187095_629913.html)
3. Catalonia launches process of separation from Spain. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://english.vilaweb.cat/noticies/catalonia-launchesprocess-of-separation-from-spain/>
4. Estatuto de Autonomia de Catalunya. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>
5. Scottish independence: Better Together campaign adopts «No Thanks» slogan. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-27779131>
6. Spain's Constitutional Court suspends Catalan independence referendum. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.wsns.org/en/articles/2014/10/04/cata-o04.htm>
7. The Devolution Debate This Century - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/briefing/c20sco.shtm>
8. Задохин А.Г. Самоопределение народов и территориальная целостность государства: категории, проблемы, перспективы // *Обозреватель-Observer*. 2011. № 5. С. 13–24.
9. Расторгуев А. В. Национализм, право наций на самоопределение и сепаратизм в современной международной политике / А. В. Расторгуев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://archie.narod.ru/text/secession.html>
10. Регулирование этнополитической конфликтности и поддержание гражданского согласия в условиях культурного разнообразия: модели, подходы, практики. Аналитический доклад / Отв. ред. И.С. Семенов. – М.: ИМЭМО РАН, 2017. – 229 с.

Статья поступила в редакцию 04.09.2019

Статья принята к публикации 27.11.2019