

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

На правах рукописи

Кафедра политических наук

**Проблема сепаратизма в процессе регионального управления на
примере республики Татарстан**

АВТОРЕФЕРАТ
магистерской работы

студента 2 курса 264 группы
направления подготовки 41.04.04 «Политология»; «Государственная
политика и управление»
юридического факультета
Емелина Владислава Валерьевича

Научный руководитель
к.п.н., доцент

А.В. Богданов

Заведующий кафедрой
д.п.н., профессор

А.А.Вилков

Саратов 2020

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы работы заключается в том, что современная Россия по форме административно-территориального устройства является федерацией, сформированной по национально-территориальному принципу. Субъект федерации при этой системе является «государством в государстве», отношения с центром строятся на основе договора о разграничении полномочий или конституции, которая разделяет предметы ведения. Политологи выделяют разные модели федерализма, но в общем они подразумевают более высокий уровень децентрализации власти, разграничение полномочий, самостоятельность регионов в вопросе формирования органов власти¹. Это в свою очередь создаёт ряд управленческих проблем.

Одна из них запрос на большую долю суверенитета. В начале 1990х годов высокие темпы набирал процесс дезинтеграции политического пространства. С августа по октябрь 1990 года произошёл «парад суверенитетов» автономных республик, например, принята декларация о государственном суверенитете Карельской АССР (9.08.1990), провозглашен государственный суверенитет Коми АССР (11.10.1990), Татарской АССР (31.08.1990), Удмуртской и Якутской-Саха АССР (27.09.1990).

В этих и других документах того периода республики провозглашались носителями суверенитета. Бывшие автономные республики России готовились войти в состав нового Союза Советских Суверенных Республик, затем Союза Суверенных Государств (ССГ). Несмотря на то, что вопрос о полной государственной независимости не ставился, республики стремились войти в новую конфедерацию как независимые субъекты, а не как часть Российской Федерации.

После «парада суверенитетов» российских республик аналогичное желание возникло у российских краев и областей. 1 июля 1993 года Областной совет Свердловской области в целях расширения полномочий

¹ См.: Орлинская, О.М. Основные концепции федерализма// Манускрипт. 2012 №3 С 133-137.

региональной власти провозгласил Уральскую республику¹.

Определенный потенциал сепаратизма в России есть, кроме Чечни ни один субъект не ставил сецессию в качестве цели, однако пока существуют национальные республики, выражающие идею широкой автономии, остаются угроза повторения дезинтеграционных процессов. В случае актуализации партикуляристских или сецессионистских устремлений региональных элит, вследствие ослабления федерального центра, успех их во многом будет зависеть от поддержки населения. По этому важной управленческой задачей является определение источников распространения сепаратистских идей в регионах, противодействие им.

Степень научной разработанности темы.

Сепаратизм как политическое явление давно известно науке. Английский философ Э.Гелнер, в своей работе «Нации и национализм» рассматривал категорию «ирредентизм» как стремление социальных групп воссоединиться с более близким по культуре государством². В Российской политической мысли И.В. Сталин рассматривал понятие «культурная автономия, отождествляя его с «сепаратизмом» в своей статье «Марксизм и национальный вопрос»³.

В литературе нет единого мнения в определении понятия «сепаратизм». Например, А.А. Маркелова, А. Миллер, А.А. Новоселов рассматриваются его отдельные формы⁴. Арсентьева М.Р, Ахметов А.А. рассматривают его в более широком смысле, не только как стремление отдельных этнокультурных

1 См.: "Местных ставить нельзя — они договорятся и устроят республику". [Электронный ресурс]// Информационное агентство Коммерсант – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/1966881> (дата обращения: 10.02.2020)

2 См.: Гелнер, Э. Нации и национализм. – М.: Прогресс, 1991.

3 См.: Сталин, И.В. Марксизм и национальный вопрос [Электронный ресурс]// Библиотека Михаила Грачева. – Режим доступа: <http://grachev62.narod.ru/stalin/index.htm> (дата обращения (16.0.12020)

4 См.: Маркелова, А.А. Сецессия как политический феномен // Социум и власть. 2017. № 6. С.52.; См.: Новосёлов, А.А. Партикуляризм vs универсализм: региональное измерение проблемы в контексте западной Европы // Псковский регионологический журнал. 2008. №6; См.: Миллер, А. Ирредентизм и кризис национальной идентичности // Россия в глобальной политике. 2017. № 5.

групп к независимости, но и борьбу регионов за расширение автономии, стремлении самостоятельно распоряжаться ресурсами¹.

Цымбурский В.Л., Ильинский, И.П., Крылов, Б.С., Михалева, Н.А. рассматривают риски возникновения сепаратизма как следствие дисбаланса между центром и регионами при переходе от сверхцентрализованного тоталитарного режима к демократии².

Взгляды на причины возникновения этого явления сильно разнятся. Многие исследователи склонны рассматривают их преимущественно с точки зрения национальных отношений. В исследованиях акцент ставится на этнической природе сепаратизма, влиянии географических факторов на его генезис. Отдельное внимание уделяется терроризму, как крайней формы его проявления. В их число входят работы С.Н. Бабурина, И.О. Бабкина, А. Бьюкенена, И.А Конюховой, А.В. Возженникова, В. Загладина, Р.С. Киреева, В.И.Козлова, А. Б. Крылова, , М.А. Мунтяна, О. Остеруд, Н.Б. Пастуховой, Е.М. Травиной, Д.В. Драгунского³. Мы считаем ошибкой рассматривать терроризм как неотъемлемую часть сепаратизма, так как террор лишь метод политической борьбы, который используется повсеместно, не только в этнических или религиозных конфликтах.

1 См.: *Арсентьева, М.Р.* Современный сепаратизм: человечность и идентичность // Современная Россия и мир: альтернативы развития. Барнаул: АлтГУ, 2016; См.: *Ахметов, А.А.* Сепаратизм в России и на постсоветском пространстве и пути его преодоления: дис. канд. полит. наук. Моск. гос. обл. ун-т., М., 2013.

2 См.: *Цымбурский, В.Л.* Идея суверенитета в посттоталитарном контексте. // Полис. Политические исследования. 1993. № 1; *Ильинский, И.П., Крылов, Б.С., Михалева, Н.А.* Новое федеративное устройство России // Государство и право. 1992. № 11.

3 См.: *Бабкин, И.О.* Феномен этнического сепаратизма: Автореф. дис. канд. полит. наук Ставропольский гос. ун-т., Ставрополь., 2002; *Бабури, С.Н.* Территория государства: правовые и геополитические проблемы. – М.: МГУ, 1997; *Бьюкенен, А.* Сепаратизм. Правонаотделение, права человека и территориальная целостность государства. – М.: Издательство «Рудомино», 2001; *Возженников, А.В.* Национальный сепаратизм // Мир и согласие. 2006. № 1; *Киреев, Р.С.* Сущность этносепаратизма и его угроза национальной безопасности // Союзное Государство. 2006. № 8; *Конюхова, И.А.* Правонародовнасамоопределение как принцип федерализма // Политическая наука. 2003. № 3; *Остеруд, О.* Суверенная государственность и национальное самоопределение // Этнографическое обозрение. 2004. № 2; *Травина, Е.М.* Этнокультурные и конфессиональные конфликты в современном мире. – СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2007; *Драгунский, Д.В.* Этнополитические процессы на постсоветском пространстве и реконструкция Северной Евразии // Полис. 1995. № 3.

О возможности возникновения сепаратизма даже в многоэтничном государстве упоминают Бабкин И.О, Бабурин С.Н., Бьюкенен А., Воздвиженков А.В., Киреев Р.С., Конюхова И.А., Остервуд О. Травина Е.М. Драгунский Д.В.¹

Сепаратизм как оппозиционная политическая идеология, которая используется для лоббирования региональных интересов практически не рассматривается. Косвенно об этом упоминает Г.Б. Балан в своей работе, отмечая, что одной из причин распространения изучаемой проблемы является идеологический вакуум, который она заполняет².

Мало изученными остаются процессы распространения сепаратисткой идеологии региональными элитами, источники, методы, эффективность ее пропаганды, поэтому проблема остается актуальной для изучения.

Цель исследования заключается в изучении потенциала сепаратизма в России на примере республики Татарстан.

Исходя из цели исследования, можно выделить следующие **задачи исследования**:

1. Определить понятие «сепаратизма», его формы и возможные причины распространения в отечественных и зарубежных трудах и нормативно-правовых документах.
2. Определить логику развития сепаратизма, источники его распространения.

¹ См.: Бочарников, И.В. Сепаратизм: истоки, тенденции и опыт преодоления. М.: Воентехиниздат, 2007; Манойло, А.В. Сепаратизм как вызов и угроза международной безопасности // Геополитический журнал РУДН. 2014. №7.; Домарева, М.А. Сепаратизм в постсоветской России: факторы возникновения, функционирования и нейтрализации: дис. канд. полит. наук. – Москва, 2004; Данилко, Р.Г. Анализ динамики концепций территориально-административного деления государства // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 45; Данилко, Р.Г. Оценка современных вариантов Административно-территориального деления Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2014. №21.

² См.: Балаян, Г.Б. Национально-этнический сепаратизм в России: дис. канд. полит. наук. Моск. гос. техн. ун-т им. Н. Э. Баумана, М., 2001.

3. Изучить зарубежный и отечественный опыт противодействия этой проблеме, оценить возможность его применения в современных условиях.
4. Выработать рекомендации по совершенствованию политики противодействия сепаратизму в России.

Объектом данного исследования является сепаратизм как политический феномен.

Предметом данного исследования является выработка методов противодействия сепаратизму.

Источниковая база исследования. Основу источниковой базы диссертации составили теоретические и исторические исследования политических мыслителей, рассматривающих природу сепаратизма, роль идентичности в его распространении.

Вторую группу источников составили отечественные и зарубежные публикации в научной периодике, статьи. Опубликованные в научных сборниках, монографии, а также диссертационные работы, определяющие виды сепаратизма, причины его распространения, методы противодействия ему.

Третья группа источников — нормативно-правовые документы: Конституция РФ, федеральные законы, уставы, конституции субъектов России.

Четвертая группа источников — это комментарии высших должностных лиц, оформленных в виде записи выступлений перед журналистами и цитированием их в СМИ.

На основе проведенного исследования сформулированы следующие **основные положения, выносимые на защиту:**

1. Существуют разные подходы к определению категории «сепаратизм». Можно выделить несколько теоретико-методологических подходов». В рамках первого рассматривается только процесс отделения региона от страны, соответствующих причин, последствий, второй отражает

всю совокупность дезинтеграционных процессов, включающую отделение региона и потеря контроля над ним, вследствие дарования статуса автономии. Третий подход, рассматривает сепаратизм как политическую идеологию, которая объединяет и мобилизует политическую элиту и население региона в процессе борьбы с Верховной государственной властью за объем полномочий и контролируемых ресурсов.

2. В условия идеологического «вакуума» и политического плюрализма сепаратизм может выражаться в виде оппозиционной идеологии, использоваться в политических кампаниях. Основная их цель на первой стадии сформировать отличную идентичность – нацию в масштабе региона, опираясь на местные традиции, особенности культуры, которых нет в других регионах, праздники, историю, диалекты или билингвизм населения. На второй стадии, подчеркивая культурные отличия региона, пропагандируется необходимость самостоятельного управления субъектом, его право на самоопределение своего статуса.

3. Особенность политико-правового статуса республики Татарстан заключается в преобладании национально-татарской политической элиты, обязательном двуязычии политики и сферы образования.

4. Политика по обеспечению территориальной целостности и противодействию сепаратизма в России только временно решает проблему. Сохраняются риски актуализации сепаратизма в условиях экономического кризиса и политической нестабильности. Необходимо также препятствовать формированию региональной идентичности и субъектах, пропагандировать идею унитаризма.

Апробация результатов исследования: отдельные положения исследования были обсуждены на следующих научно-практических конференциях: XIII Международная научно-практическая конференция на тему: «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России». По итогам конференции была опубликована статья

«Особенности сепаратизма и автономизма в условиях российского федерализма»¹.

Структура работы. Магистерская работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя пять параграфов, заключения, списка используемых источников и литературы. Общий объем работы составляет 74 страницы.

¹ См.: Емелин В.В. Особенности сепаратизма и автономизма в условиях российского федерализма // Молодежная политическая наука в Саратове: ежегодник научных статей по проблемам политической теории и практики студентов, магистрантов, аспирантов саратовских вузов / под редакцией Вилкова А.А. – Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2020. – Вып. 8.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Вовведении обосновывается актуальность темы исследования, освещается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и основные задачи исследования, источниковая база, новизна исследования. Формулируются положения, выносимые на защиту. Приводятся сведения об апробации и внедрении научных результатов. Формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретико-методологические подходы к изучению категории «сепаратизм»» включает в себя три параграфа, в которых рассмотрены различные подходы к пониманию категории «сепаратизм», причины его актуализации, методы противодействия ему.

Политическая природа сепаратизма заключается в борьбе за власть и ресурсы на конкретной территории между столичным и региональными элитами. Сепаратизм актуализируется в случае ослабления центральной власти и является всегда кризисным явлением. Наличие в регионе национальных, религиозных или лингвистических меньшинств повышает вероятность развития конфликта в условиях политической и экономической нестабильности, геополитической заинтересованности других стран в ослаблении конкурента или отторжении части его территории.

Можно выделить несколько теоретико-методологических подходов к изучению категории «сепаратизм». В рамках первого под этим понятием следует понимать несколько политических явлений: ирредентизм (воссоединение региона с более близким по культуре государством), сецессия (обретение независимости). Ирредентизм и сецессию целесообразно разделять, так как в первом случае не ставится цель не достижение независимости, а воссоединение с более близким по культуре государством. Далекое не все регионы имеют возможность достичь независимости и создать собственное государство по целому ряду объективных причин, поэтому в сепаратисты часто могут добиться только статуса широкой автономии. В случае ирредентизма регион не становится самостоятельным, а

присоединяется к другому государству и интегрируется в его пространство, поэтому местная элита имеет больше рычагов давления на центр, автономию можно как даровать, так и ликвидировать в будущем, вернуть утраченную территорию значительно сложнее.

Второй подход рассматривает сепаратизм как более широкое явление, отражающее всю совокупность дезинтеграционных процессов. Предлагает рассматривать в рамках категории «сепаратизм» понятие «партикуляризм» – борьба региона с центром с целью увеличения полномочий местной власти. Не все регионы могут образовать собственное государства, политическая элита может это осознавать и изначально ставить именно достижение максимальной широкой автономии.

В централизованных государствах федеральный центр должен самостоятельно определять объем суверенитета регионов в зависимости от целей, которые власти преследуют. С этой точки зрения партикуляризм ослабляет государство и является не меньшей угрозой, чем сепаратизм и ирредентизм. Удовлетворение требований автономии одного региона, имеет риск возникновения цепной реакции и аналогичных требований от других.

В условиях идеологического вакуума сепаратизм превращается в полноценную политическую идеологию. Современная система международных отношений построена по принципу уважения прав человека и народов на самоопределение, поддерживает стремление территориальных сообществ обрести статус политической автономии. Поэтому автором предлагается третий подход, рассматривать сепаратизм как политическую идеологию, которая объединяет и мобилизует политическую элиту и население региона в процессе борьбы с Верховной государственной властью за объем полномочий и контролируемых ресурсов.

Она основывается на теории естественного права и права нации на самоопределение, декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам. Регион представляется как жертва колониальной политики центра, который пренебрегает интересами его

населения, выкачивает ресурсы. Борьба против колониальной дискриминационной политики центральная идея политической идеологии сепаратизма. Построение общей идентичности происходит на основе распространения национального языка всем жителям вне зависимости от этнической принадлежности с целью формирования полилингвистической особой региональной общности, внедрение в массовую культуру отличных праздников и традиций, опора на историю региона, а не страны, максимально возможный отход от этнизации. Основные положения идеологии сепаратизма — это противостояние центру, суверенитет, культивирование исторических обид, особая региональная мультикультурная идентичность, региональный патриотизм, почитание героев, приоритет местной продукции и товаров.

В своем развитии сепаратизм может проходить несколько стадий: формирование региональной идеологии, на основе новой идентичности, институционализация политических партий и движений на базе этой идеологии, пропаганда борьбы за региональные интересы, взаимодействие с центральной властью с целью реализации региональных интересов под угрозой сецессии. В случае неудачи, политическая элита региона при поддержке населения может инициировать курс на выход из состава государства. Успех сецессии в основном связан с поддержкой извне, в том числе и военной, поэтому целесообразно выделять этапы развития сепаратизма и начинать противодействовать ему на начальной стадии, когда региональные власти начинают пропагандировать отличную идентичность.

Зарубежный и российский опыт противодействия сепаратизму демонстрирует неэффективность политики уступок. Дарование широкой автономии в Бельгии с Испании регионам не привело к решению проблемы, только снизило политическую стабильность. Наиболее оптимальным является противостояние сепаратизму как идеологии, используя методы борьбы с оппозицией, так как поддержка народа усиливает позицию одной стороны конфликта и пропорционально ослабляет другую. Использование

силы решает проблему только временно и способствует возникновению терроризма.

Вторая глава «Основные предпосылки развития сепаратизма в РФ в рамках анализа управленческих практик в Республике Татарстан» включает в себя два параграфа, в которых рассматриваются особенности политико-правового статуса Республики Татарстан, анализируются государственная политика РФ по обеспечению территориальной целостности и противодействию сепаратизму.

Основным источником распространения сепаратизма в Татарстане является преимущественно национально-татарская политическая элита. Особенностью данного субъекта является численное преобладание двух этносов: татарского и русского, по этой причине сепаратизм носит не этнический, а скорее гражданский характер.

Полилингвизм населения является основой формирования отличной идентичности «Народа Татарстана». Управленческой задачей в этом направлении является предотвращение распространения татарского языка за пределы татарского этноса, в первую очередь за счет поддержки изучения русского языка, защиты прав и интересов русского населения в республике.

Конституция субъекта содержит многие откровенно сепаратистские статьи, которые представляют Республику как суверенное государство, объединённое с Российской Федерацией. Идея суверенитета, которую несёт этот документ способствует распространению сепаратизма, поэтому важной управленческой задачей является приведение его к образцу уставов областей и краев в составе РФ. Конституция является основным законом государства, выполняет не только юридическую, но и идеологическую функцию, поэтому в Российской Федерации должна быть только одна конституция и один президент.

Государственная политика России в области обеспечения территориальной целостности и противодействию сепаратизму отличается сочетанием юридическим, административных и силовых методов.

Юридические методы заключаются в ограничении круга вопросов, которые возможно выносить на референдум, в первую очередь «о независимости субъекта», запрете региональных партий, уголовной ответственности за призыв к сепаратизму и нарушению территориальной целостности страны, обеспечении единства нормативно-правой базы на территории всей страны, соответствие его Конституции РФ.

Административные методы заключаются в укреплении вертикали власти, в результате реализованных за последние 20 лет реформ, Федеральный центр усилил контроль за образованием органов власти субъектов, сформировал механизм отрешения их от должности, понижен уровень представительства регионов в столице: губернаторов и глав законодательных собраний субъектов заменили депутаты, работающие на профессиональной основе. На примере Татарстана видно, что в республиках предпочтение отдается национальным кадрам, вероятно в качестве компенсации за снижение возможности влиять на государственную политику через федеральные органы власти.

В целом решать проблему сепаратизма в Татарстане возможно путем увеличения этнических русских в составе политической элиты региона, однако в республике уже многие годы пропагандируется идея суверенитета и особой идентичности, поэтому вне зависимости от этнического состава власти остается риск, использования этого ресурса для обоснования прав на расширения автономии.

Анализируя управленческие практики в республике Татарстан можно делать выводы, что российская политика по противодействию сепаратизму на силу, которая в первую очередь выражается в установлении законов, обеспечивающие правовое единство страны, увеличивающие контроль федерального центра над политикой и законотворческим процессом в регионах, кадровой политике.

Сепаратизм в России институционально не выражен, так как нет региональных политических партий и движений, разделяющих эту

идеологию, а значит и сложно оценивать степень её угрозы. В республике Татарстан власть, используя свои полномочия имеет возможность распространять региональную идентичность. В кризисных условиях, когда федеральному центру будет сложнее контролировать регионы, опираясь на поддержку населения субъекты смогут требовать больше полномочий.

Чтобы контролировать потенциал сепаратизма возможно создание в России оппозиционной партии, программа которой будет основана на партикуляристской идеологии. Таким образом эта тема уже будет занята правящей политической элитой, и находится под её контролем, исключая в будущем стихийное появления похожих движений в кризисных ситуациях. По степени электоральной поддержки можно будет оценивать популярность сепаратистских идей, использовать политические компании для агитации населения, пропаганды идеи единой централизованной страны.

Замалчивание проблемы не разрешает её, возможность контролируемой институционализации сепаратизма совместно с политикой противодействия источникам распространения этой идеологии, на наш взгляд является наиболее эффективной управленческой стратегией.

В заключении подводятся итоги магистерской работы, обобщаются основные теоретические и практические выводы.

Отдельные положения магистерской работы отражены в следующих научных публикациях: Емелин В.В. Особенности сепаратизма и автономизма в условиях российского федерализма // Молодежная политическая наука в Саратове: ежегодник научных статей по проблемам политической теории и практики студентов, магистрантов, аспирантов саратовских вузов / под редакцией Вилкова А.А. – Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2020. – Вып. 8. С. 27-32.