

**Эффективность политики государства в условиях
угрозы территориальной целостности:
анализ мирового опыта**

Аналитический доклад по результатам реализации проекта Российского научного фонда «Почему заимствуют неэффективные институты? Управление политико-территориальной гетерогенностью и обеспечение территориальной целостности государства» (№ 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/>)

Пермь 2025

Оглавление

1. Введение	3
2. Методология	4
2.1. Задача	4
2.2. Основные понятия	4
2.3. Факторы, влияющие на угрозу территориальной целостности государства в условиях наличия политически значимого ДС.....	5
2.4. Эмпирические данные	8
3. Результаты анализа	10
3.1. Вариация политических курсов государства и степени угрозы территориальной целостности	10
3.2. Связь между политикой государства и угрозой территориальной целостности	11
3.3. Влияние политики государства на угрозу территориальной целостности в комбинации со структурными факторами (ресурсы ДС)	12
3.4. Дополнительные факторы, влияющие на эффективность реформ-уступок	15
3.5. Специфические факторы, которые остаются за рамками количественных исследований	16
3.6. Механизм институциональных заимствований как фактор эффективности государственной политики	19
4. Выводы	23

1. Введение

Современные государства – территориальные политики, и явно определенные территориальные границы являются одним из ключевых атрибутов государства. Но в рамках этих границ имеет место неоднородность, то есть отдельные части государства различаются по социокультурным, историческим, социально-экономическим, географическим и иным характеристикам. Если такие различия (или их комбинации) приобретают политическое значение, гетерогенность становится политико-территориальной, и это может порождать политико-территориальные конфликты, движения за самоопределение (далее ДС), которые (как минимум, потенциально) создают риски сепаратизма и угрозу территориальной целостности государства.

В условиях глобализации, а также трансформации мирового политического порядка задача управления политико-территориальным разнообразием и противодействия сепаратизму приобретает особую остроту. Сепаратистские движения нарастают не только в странах Азии и Африки, где они «традиционно» сильны вследствие колониального прошлого, но и в Европе. Шотландия и Каталония – самые яркие примеры, но они отнюдь не исчерпывают весь список. Только за последние десятилетия сепаратизм привел к образованию новых государств (Эритрея, Восточный Тимор, Черногория, Южный Судан), а кроме этого возникло множество *de facto* государств (непризнанных или частично признанных). В ряде случаев (Йемен, Сомали, Ливия и т.д.) сепаратистские движения привели к фактическому распаду существующих государств (*failed states*).

В данном докладе представлены результаты анализа мирового опыта регулирования государством политико-территориальной гетерогенности в условиях угрозы территориальной целостности. Анализ проводился в рамках реализации исследовательского проекта Российского научного фонда «Почему заимствуют неэффективные институты? Управление политико-территориальной гетерогенностью и обеспечение территориальной целостности государства».

Анализ мирового опыта представляется полезным для Российской Федерации, которая имеет не только самую большую в мире территорию, исключительное территориальное разнообразие, но и негативный опыт всплеска сепаратистских настроений и движений в 1990-е годы. Несмотря на то, что в настоящее время сепаратистские тенденции удалось преодолеть, институциональные механизмы управления политико-территориальным разнообразием требуют постоянного совершенствования. Выводы доклада могут быть использованы в практической сфере при разработке решений по вопросам управления политико-территориальной гетерогенностью и стать вкладом в обеспечение возможности «эффективного ответа российского общества на большие вызовы с учетом взаимодействия человека и природы, человека и технологий, социальных институтов на современном этапе глобального развития, в том числе применяя методы гуманитарных и социальных наук» (Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 г. № 642).

2. Методология

2.1. Задача

Определить влияние разных вариантов политики государства в отношении движений за самоопределение (в комбинации с другими факторами) в условиях угрозы территориальной целостности государства.

2.2. Основные понятия

Угроза территориальной целостности государства со стороны движения за самоопределение – наличие в стране политически значимого движения за самоопределение (далее ДС).

Движение за самоопределение (в широком смысле) – коллективные действия некой социальной группы, направленные на достижение определенного политического статуса

Политически значимое движение за самоопределения, создающее (потенциально) угрозу территориальной целостности государства – наличие у социальной группы, от лица которой действует ДС, политически значимых акторов, то есть организаций, которые выдвигают требования относительно политического статуса территории, где действует ДС (сепарация, автономия, создание отдельной административно-территориальной единицы и т.д.).

Индикаторы политической значимости акторов ДС: 1) если актор ДС – партия, движение значимо, когда партия является релевантной по методологии Д. Сартори (обладает коалиционным либо шантажным потенциалом); 2) если актор ДС – вооруженная группировка («повстанцы»), движение значимо, когда имеет место высокая интенсивность вооруженного конфликта; 3) ДС значимо в тех случаях, когда государство реагирует на его существование, проводя политico-институциональные реформы.

«Эпизод – временной интервал, в рамках которого институционально проводилась «одна политика».

Основные варианты реакции государства на угрозу территориальной целостности со стороны ДС: 1) согласиться на сепарацию, что бывает крайне редко и обычно после того, как исчерпаны иные варианты; 2) игнорировать требования движения; 3) попытаться подавить его; 4) провести политico-институциональные реформы, в том числе пойти на уступки.

Политico-институциональные реформы – такие реформы, которые предполагают изменение институтов, а не решение конкретных проблем.

Классификация институциональных реформ, направленных на управление политico-территориальной гетерогенностью: 1) по «траектории»: проактивные реформы (проводятся по инициативе государства) и реактивные (реакция государства на требования ДС); 2) по направленности: реформы-уступки требованиям ДС (concessions) и реформы-ограничения (restrictions); 3) по адресату: универсалистские реформы (проводятся для всех территорий / этнических групп) и специальные (для конкретной территории / группы, где действует ДС); 4) по содержанию: административно-территориального деления (АТД); органов власти; связанные с распределением полномочий между разными уровнями власти; политico-культурные; 5) по «происхождению»: институциональные инновации и институциональные заимствования (принудительные, нормативные и подражательные).

Принудительные институциональные заимствования – принуждение к проведению реформ со стороны внешних акторов.

Жесткое принуждение – внешние акторы навязывают сторонам конфликта собственные представления о том, какие институциональные реформы должны быть реализованы.

Мягкое принуждение – внешние акторы участвуют в переговорах в качестве медиаторов, но не навязывают свое представление об институциональных реформах; реформы являются условием для получения поддержки со стороны внешних акторов, вступления в международные организации и т.п.

Эффективность политики государства в условиях угрозы территориальной целостности: политика государства определяется как эффективная в том случае, если в течение эпизода, когда она реализовывалась, угроза территориальной целостности государства со стороны ДС не была высокой.

Индикаторы высокой степени угрозы территориальной целостности государства: угроза определяется как высокая, если: 1) в течение данного эпизода произошла сепарация; 2) государство потеряло контроль над территорией, где действует ДС; 3) власти территории, где действует ДС, приняли декларацию о независимости; 4) власти территории, где действует ДС, провели референдум по вопросу о независимости; 5) на протяжении эпизода имела место высокая интенсивность конфликта (высокий уровень насилия); 6) в рамках движения действуют значимые сепарационные организации. Если в течение данного эпизода хотя бы один из этих индикаторов принимает положительное значение угроза территориальной целостности государства со стороны ДС оценивается как высокая.

2.3. Факторы, влияющие на угрозу территориальной целостности государства в условиях наличия политически значимого ДС

В фокусе данного доклада – **политика государства** как фактор, влияющий на угрозу территориальной целостности государства в условиях наличия политически значимого ДС. Управляя политико-территориальной гетерогенностью, государства могут по-разному реагировать на требования ДС. Наиболее типичная (но не исчерпывающая) вариация политик – игнорировать, подавлять, проводить реформы (два последних варианта могут сочетаться).

Вместе с тем, очевидно, что степень угрозы территориальной целостности зависит не только от политики государства, но и от **иных факторов**, хорошо изученных в исследованиях этнополитических конфликтов, в первую очередь от ресурсов, которыми располагают акторы ДС. Эта группа факторов хорошо изучена в этнополитических исследованиях. Она связана, в первую очередь, со специфическими характеристиками социальной группы, от лица которой действует ДС и специфическими характеристиками территории, где действует ДС: социокультурными, географическими, историческими и иными. Такая специфика дает значимый ресурс для движений за самоопределение (этническая идентичность и размеры этнической группы, благоприятное географическое положение и т.п.) и, при прочих равных условиях, чем она выше, тем сильнее стремление к созданию собственного государства. Не трудно представить ситуацию, когда государство делает все, чтобы «умиротворить» сепарационистов и готово идти на компромисс, однако в силу специфики территории и наличия у ДС значимых ресурсов желание иметь «свое» государство настолько сильно, что даже после самых серьезных уступок угроза территориальной целостности остается высокой. С другой стороны, существенное значение имеет и ресурсы государства, его способность обеспечить реализацию выбранного

политического курса в отношении ДС. Таким образом, анализируя эффекты политики государства в условиях наличия политически значимого ДС, необходимо учитывать соотношение ресурсов между сторонами политico-территориального конфликта (государство и ДС).

Если специально рассматривать такой вариант политики, как институциональные реформы-уступки, на которые идет государство в ответ на требования ДС, для осмысления факторов их эффективности представляется уместным использовать классическую теорию институциональных изменений Д. Норта. Институциональные изменения происходят тогда, когда: а) меняются предпочтения акторов; б) меняется соотношение сил между акторами. Применительно к эффективности институциональных реформ из этого следует, во-первых, что институциональная реформа будет более эффективной, если содержательно она **«соподчинена»**, то есть соответствует сложившемуся на данный момент соотношению сил между акторами с их предпочтениями, иначе повышается вероятность оспаривания данной реформы. Это не значит, что реформа должна полностью удовлетворять требования ДС, но, если, к примеру, движение выдвигает требование сепарации, предоставление права на изучение родного языка в начальной школе вряд ли можно считать соподчиненной уступкой.

Во-вторых, реформа будет более эффективной в том случае, если после ее проведения **соотношение сил** между акторами принципиально не меняется, поскольку в противном случае акторы (стороны конфликта) будут более склонны оспаривать содержание реформы.

В-третьих, в той же логике негативные последствия для эффективности реформы имеет изменение **предпочтений акторов** – участников политico-территориального конфликта. Так, смена власти в стране может привести к тому, что новое правительство тормозит (а порой и отменяет) институциональную реформу. Кроме того, государство как сторона конфликта зачастую не является «единым» актором, напротив, разные группы (ведомства, партнеры по коалиции и т.д.) могут иметь разные предпочтения, и чем сильнее разногласия между ними, тем, при прочих равных условиях, реформа будет менее эффективной. С другой стороны, и ДС зачастую не является гомогенным по политическим предпочтениям актором, и чем выше степень его фракционализации, тем труднее управлять политico-территориальной гетерогенностью.

В-четвертых, существенное влияние на эффективность институциональных реформ оказывает наличие заслуживающих доверия обязательств (**«credible commitment»**). Соглашаясь с содержанием реформы, стороны должны еще и «верить» в то, что контрагенты будут следовать взятым обязательствам. На степень доверия оказывают влияние различные факторы, в первую очередь, **«история конфликта»**, его интенсивность и длительность.

В-пятых, **механизм институциональных заимствований**. Принудительные заимствования, то есть вмешательство «внешних акторов», меняет соотношение сил между акторами. Кроме того, если реформа навязана извне, она не соответствует предпочтениям основных акторов – государства и ДС, так что обе стороны или одна из них будут следовать реформе лишь постольку и до тех пор, поскольку и пока «третья сторона» принуждает к этому, и уход «третьей стороны» автоматически означает смену предпочтений. Наконец, с точки зрения социологической концепции институтов, они не просто процедурные «правила игры», но и структуры значений и смыслов, когнитивные рамки, через которые эти правила осмысливаются. Иначе говоря, восприятие и осмысление институциональной реформы может быть разным, и чем выше степень принудительности изоморфизма, тем более вероятно, что реформы, которые «третья сторона» считает нормативно «правильными», будут совсем иначе осмысливаться конфликтующими акторами, что негативно влияет на эффективность реформы.

В схематическом виде теоретическая модель анализа представлена на рисунке 1.

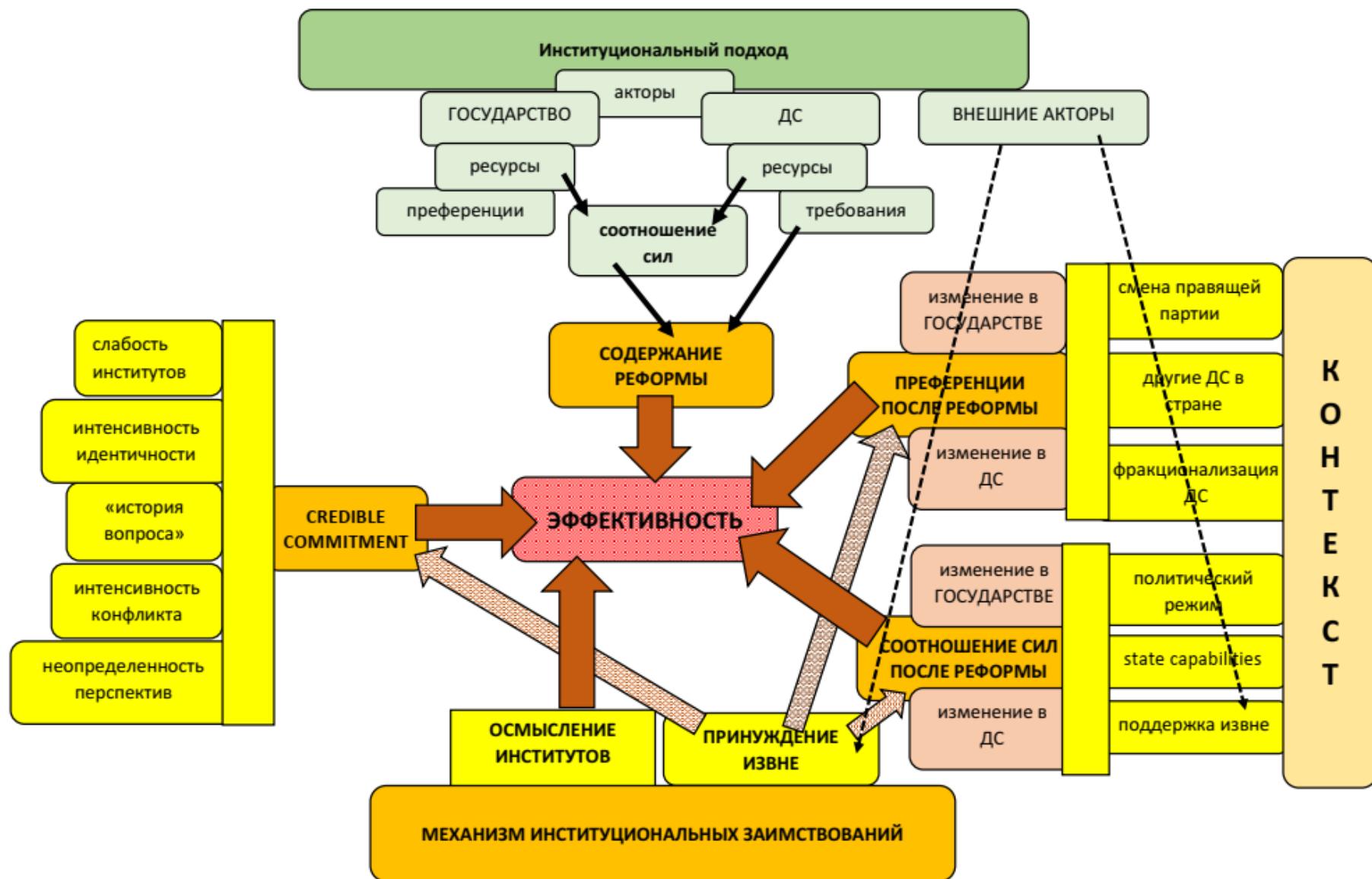


Рисунок 1. Теоретическая модель анализа факторов, влияющих на угрозу территориальной целостности

2.4. Эмпирические данные

Эмпирический материал для доклада – оригинальная база данных «Политико-территориальная гетерогенность, движения за самоопределение и институциональные реформы (IR-SDM Dataset)». В IR-SDM Dataset идентифицированы 180 политически значимых движений за самоопределение в 78 странах мира за период после 1991 г. Единицы наблюдения в IR-SDM Dataset – 354 «эпизода» (временные интервалы, в рамках которого в отношении ДС государства институционально проводили «одну политику»).

В IR-SDM Dataset идентифицированы 180 политически значимых SDM в 78 странах мира за период после 1991 г. Для сравнительного анализа факторов, влияющих на степень угрозы территориальной целостности государства, которая возникает при наличии политически значимых ДС, в IR-SDM Dataset закодирована информация о параметрах политики государства по управлению политико-территориальной гетерогенностью, а также различные характеристики движений за самоопределение, этнической группы / территории, от лица которой действует ДС, характеристики государства, в рамках которого происходит конфликт и характеристики конфликта между SDM и государством. Всего база данных содержит 165 переменных, которые разделены на 7 блоков. IR-SDM Dataset в формате excel и codebook размещены в открытом доступе на сайте проекта (http://identityworld.ru/index/waydinstitutions_rus/0-328#tab1).

Распределение 180 движений за самоопределение по регионам мира представлено на рисунке 2.

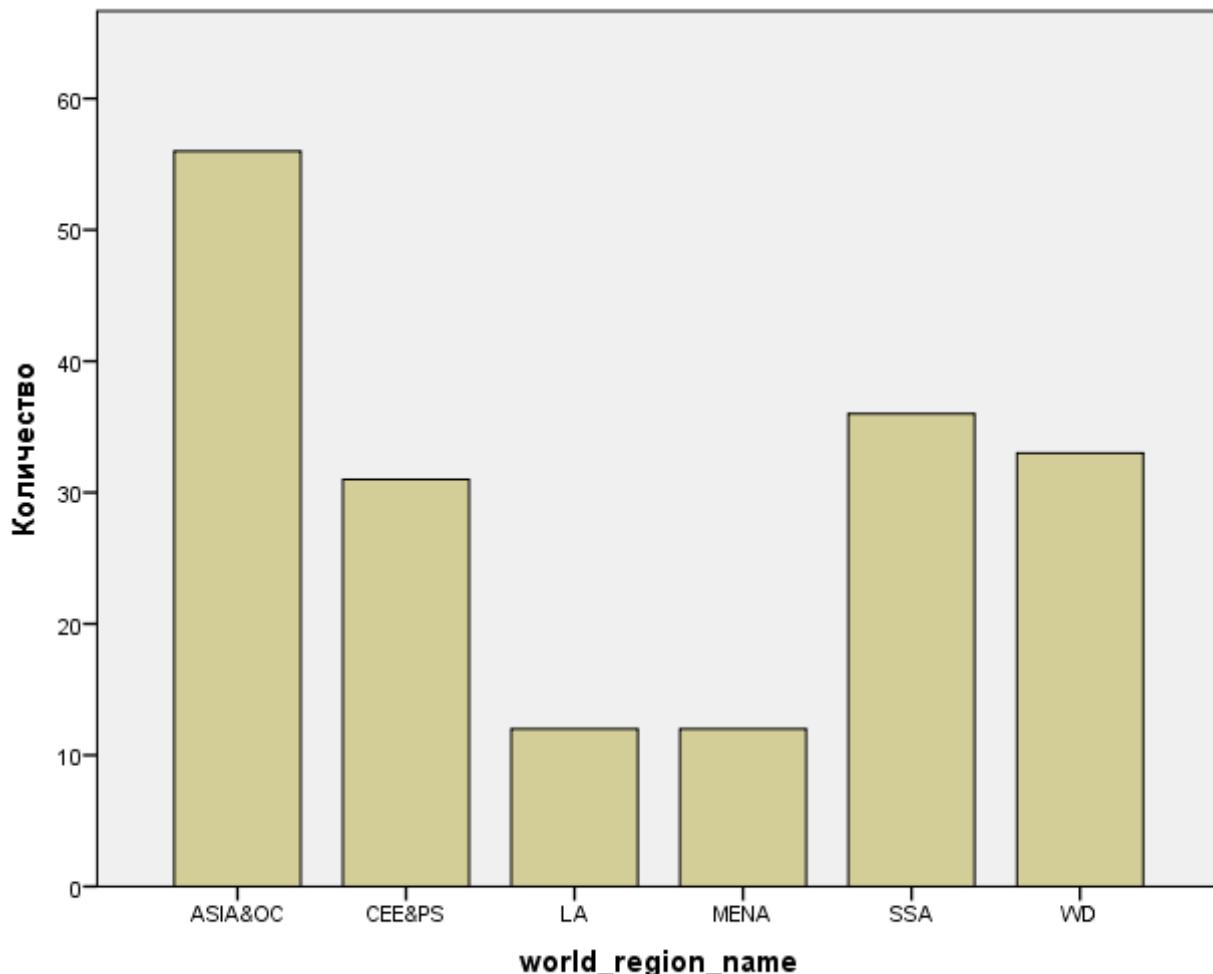


Рисунок 2. Распределение 180 движений за самоопределение по регионам мира

Примечание:

CEE_PS	Центральная и Восточная Европа и постсоветские государства
MENA	Ближний Восток и Северная Африка
SSA	Африка южнее Сахары
LA	Латинская Америка
WD	«Западные демократии»
ASIA_OC	Азия и Океания

3. Результаты анализа

3.1. Вариация политических курсов государства и степени угрозы территориальной целостности

Распределение вариантов политики государств (по 354 «эпизодам») представлено на рисунке 3.

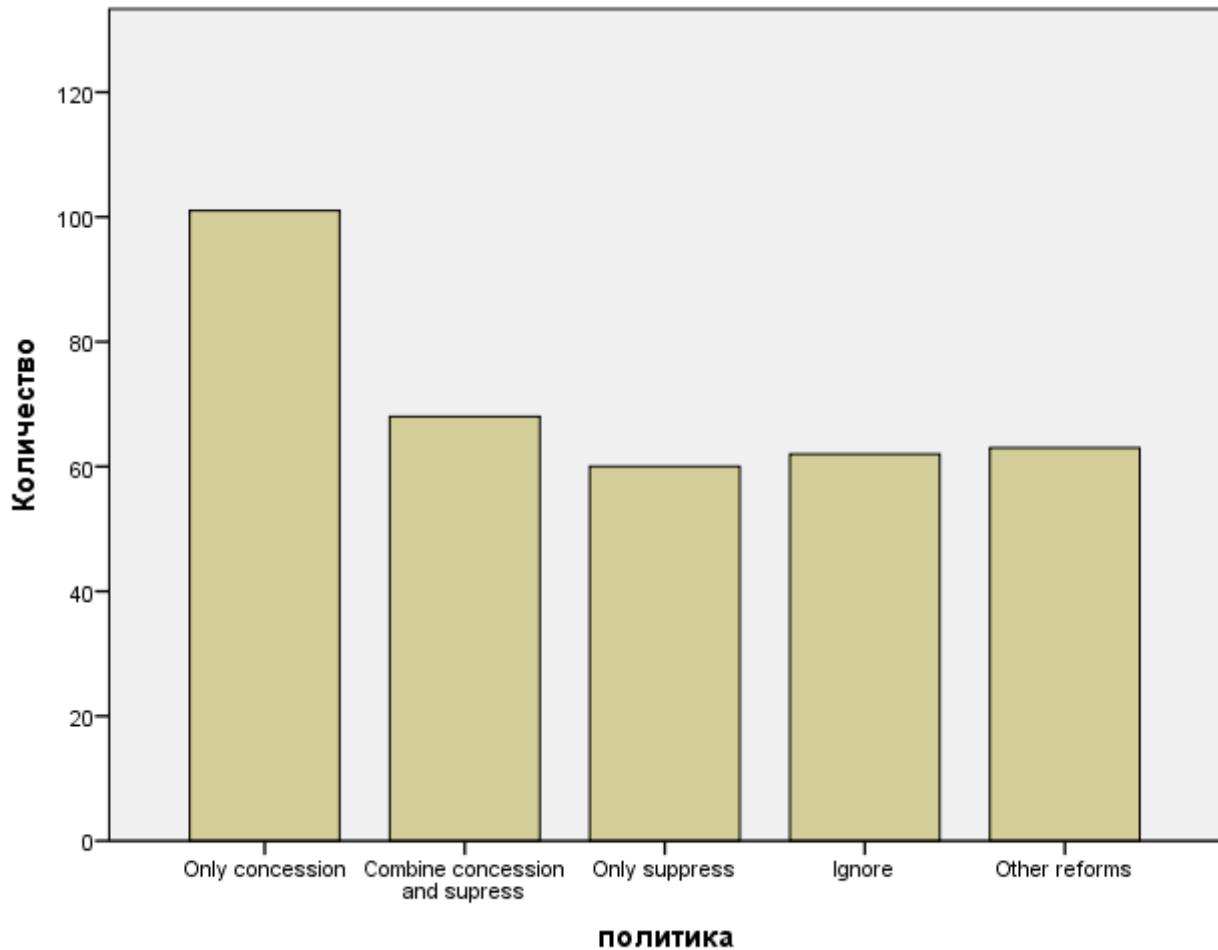


Рисунок 3. Вариация политических курсов государства в отношении политически значимых ДС

Анализ показывает, что вариация достаточно большая. Наиболее часто (примерно 28% случаев) государства реализуют реформы-уступки (only concession), реже (менее 20%) – стремятся подавить ДС (only suppress), но примерно 20% случаев представляют собой комбинацию реформ-уступок и подавления (combine concession and suppress). Примерно такая же доля случаев относится к политике игнорирования (ignore), когда государство не проводит реформ в ответ на требования ДС, но и не подавляет движение. Последний вариант (other reforms) – остаточная категория, к которой отнесены не слишком многочисленные случаи реформ-ограничений, реформы, которые остались нереализованными, а также случаи, которые невозможно однозначно интерпретировать как реформы-уступки либо реформы-ограничения. В дальнейшем этот вариант политики государства исключен из анализа.

Распределение 354 «эпизодов» по степени угрозы территориальной целостности представлено на рисунке 4: «1» - высокая степень угрозы; «0» - нет высокой степени угрозы. Диаграмма показывает, что количество эпизодов с высокой степенью угрозы и с невысокой практически одинаково.

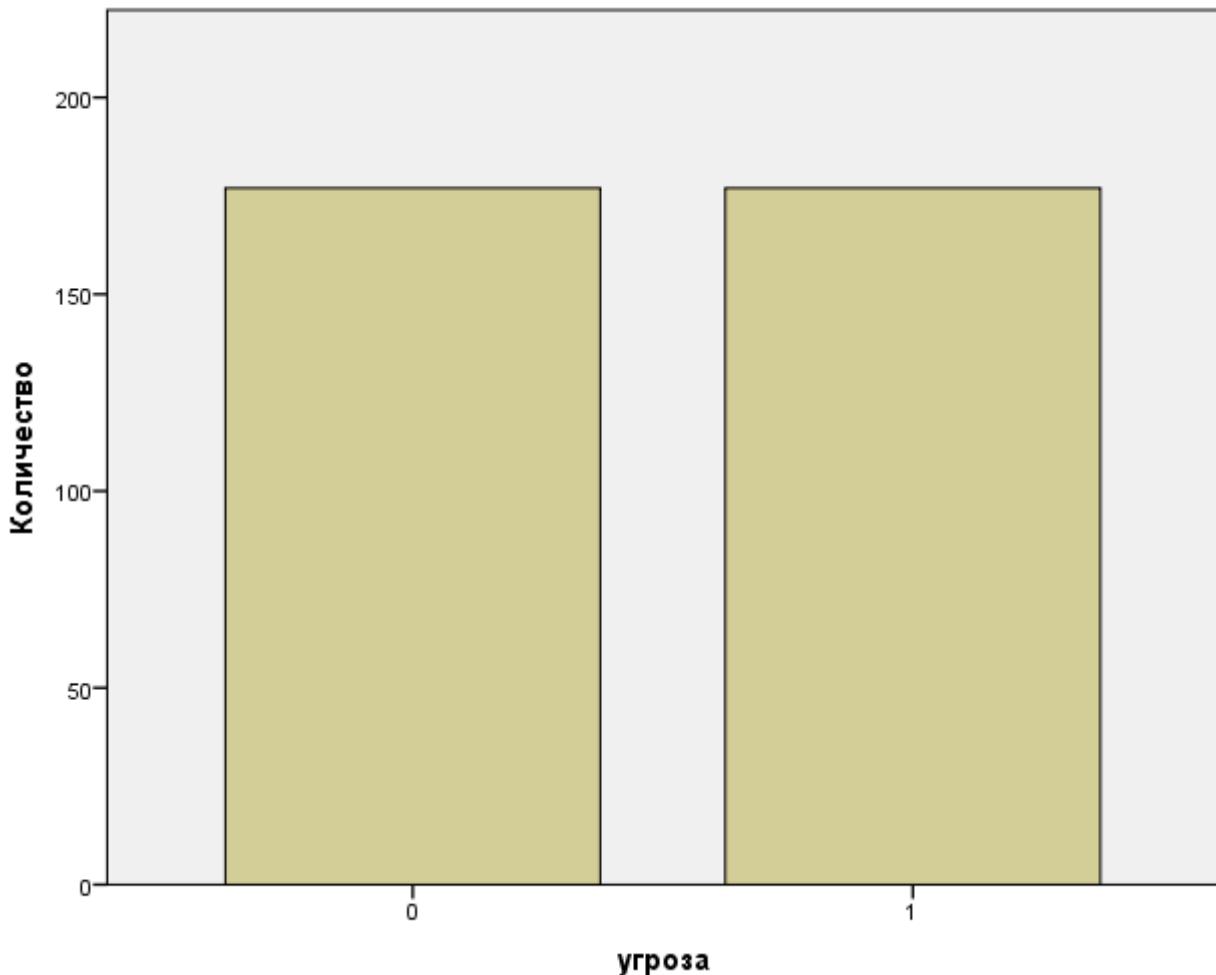


Рисунок 4. Распределение 354 «эпизодов» по степени угрозы территориальной целостности

3.2. Связь между политикой государства и угрозой территориальной целостности

Анализ взаимосвязи между основными вариантами политики государства (уступки, подавление, комбинация того и другого, игнорирование) представлен на рисунке 5. Диаграмма хорошо демонстрирует, что угроза территориальной целостности государства значительно ниже в том случае, когда государство идет на уступки ДС, причем речь идет о политике «только уступки». Если же государство сопровождает реформы-уступки политикой подавления, это сильно коррелирует с высокой степенью угрозы и практически не отличается от варианта, когда государство подавляет ДС без реформ-уступок. Иначе говоря, эффективной политикой следует считать только реформы-уступки без принуждения.

Следует заметить, что при такой постановке вопроса можно предположить обратную связь, то есть эндогенности, поскольку высокий уровень угрозы сепарации может быть одним из стимулов проведения реформ-уступок. Однако оценка степени угрозы территориальной целостности

производилась по эпизодам так, что именно реформа является началом периода наблюдения, а степень угрозы сепарации оценивается применительно ко всему эпизоду (после реформы), и особое внимание при этом обращается на его конец. Это позволяет в значительной мере снизить возможную эндогенность.

Последнее замечание не применимо к политике игнорирования, так что для этого варианта делать вывод об эффективности не корректно, так как очень вероятно, что имеет место обратная связь, то есть именно невысокая степень угрозы территориальной целостности позволяет государству игнорировать ДС.

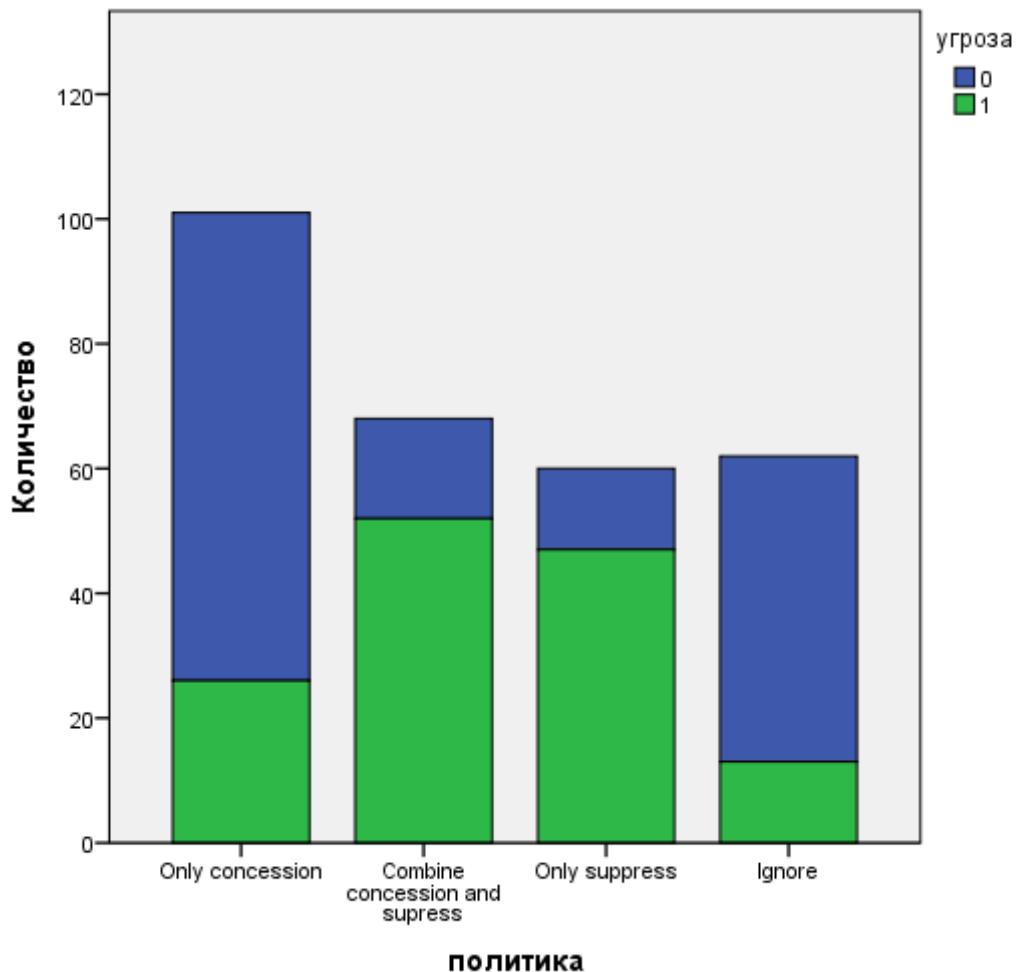


Рисунок 5. Взаимосвязь между политикой государства и степенью угрозы территориальной целостности

3.3. Влияние политики государства на угрозу территориальной целостности в комбинации со структурными факторами (ресурсы ДС)

Для анализа влияния политики государства на степень угрозы территориальной целостности в комбинации с другими факторами использована логистическая регрессия.

В качестве других факторов (контрольных переменных) в исследование включены параметры, связанные с ресурсами ДС. В первую очередь, это этнические характеристики территории, где действует ДС. Поскольку гипотетически этническая идентичность помогает легитимировать

идеи самоопределения и способствует политической мобилизации, в анализ включена, прежде всего, дихотомическая переменная «SDMethnic», а для этнических SDM рассчитаны доли этнической группы в составе населения страны и территории, где действует SDM («SDMethnic country» и «SDMethnic region»). Наряду с этнической существенное значение для политической мобилизации может иметь историческая специфика территории, особенно значима потеря государственности («lost statehood»), которая была у данной территории в прошлом. Далее, значимым ресурсом или / и возможностями для ДС является географическое положение территории, где действует ДС, особенно изолированность региона от основной части страны – острова, эксклавы («isolated region»), и пограничное положение («border region»), которые представляются наиболее благоприятными для сепаратизма. Среди ресурсов, которыми располагает ДС, имеют политico-административные, среди них – наличие у территории, где действует ДС, автономии (если эта территория является отдельной АТЕ, что имеет место далеко не всегда) и доступ акторов ДС к властным позициям. Все эти параметры, а также некоторые другие, были включены в логистические регрессионные модели, и их результаты представлены в Таблицах 1 и 2.

Таблица 1. Регрессионные модели для выборки с переменной «SDM ethnic»

Переменные	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4	Модель 5
Concessions (1)	-1,536*** (0,441)				
Only concessions (1)		-2,965*** (0,579)			
Suppress (1)			5,172*** (0,839)		
Only suppress (1)				3,217*** (1,094)	
Combine concession and suppress (1)					0,921* (0,474)
SDM_ethnic (1)	1,774*** (0,651)	1,840** (0,718)	1,177 (0,755)	1,240** (0,607)	1,104* (0,584)
lost_statehood (1)	0,509 (0,392)	0,267 (0,429)	-0,142 (0,524)	0,478 (0,398)	0,256 (0,383)
isolated_region (1)	1,838*** (0,658)	2,127*** (0,732)	3,005*** (0,904)	1,809*** (0,655)	1,553** (0,618)
border_region (1)	1,586*** (0,471)	1,449*** (0,518)	1,642** (0,661)	1,556*** (0,490)	1,493*** (0,457)
oil_gas_region (1)	0,293 (0,448)	0,412 (0,507)	0,990 (0,637)	0,276 (0,463)	0,374 (0,441)
SDMter_autonomy (1)	1,286*** (0,426)	1,569*** (0,481)	2,171*** (0,640)	1,039*** (0,399)	0,799** (0,383)
GOV_nat (1)	-0,545 (0,550)	-0,579 (0,604)	0,390 (0,695)	-0,400 (0,527)	-0,769 (0,525)
GOV_subnat	0,215 (0,182)	0,427** (0,212)	0,690*** (0,258)	0,218 (0,171)	0,157 (0,168)
stateness	-0,289*** (0,110)	-0,154 (0,123)	-0,065 (0,144)	-0,280*** (0,108)	-0,257** (0,109)
Constant	-1,119 (0,933)	-2,095** (1,047)	-6,474*** (1,601)	-1,764* (0,976)	-1,332 (0,931)
-2 Log-likelihood	178,811	155,829	113,286	175,617	188,525
Pseudo-R ² Nagelkerke	0,361	0,486	0,676	0,379	0,303

Примечание: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

Таблица 2. Регрессионные модели для выборки с этническими ДС

Переменные	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Concessions (1)	-2,258*** (0,669)			
Only concessions (1)		-4,899*** (1,044)		
Suppress (1)			5,320*** (1,086)	
Combine concession and suppress (1)				1,243** (0,630)
SDMethnic_region_rang	0,341*** (0,112)	0,453*** (0,146)	0,306** (0,143)	0,309*** (0,105)
lang_group_spec	0,951* (0,504)	0,730 (0,574)	0,846 (0,646)	0,754 (0,467)
religion_group_spec	-0,070 (0,290)	-0,342 (0,376)	-0,025 (0,425)	0,094 (0,289)
lost_statehood (1)	1,325** (0,536)	1,152** (0,635)	0,817 (0,710)	1,076** (0,512)
isolated_region (1)	2,239** (0,910)	3,480*** (1,157)	3,233*** (1,177)	1,680* (0,872)
border_region (1)	2,442*** (0,711)	2,784*** (0,897)	2,839*** (0,962)	2,638*** (0,695)
oil_gas_region (1)	0,938 (0,684)	1,920** (0,887)	1,512 (0,992)	0,832 (0,660)
SDMter_autonomy (1)	1,294** (0,614)	1,767** (0,759)	2,302** (0,969)	0,506 (0,554)
GOV_nat (1)	-0,284 (0,718)	-0,545 (0,850)	0,842 (0,957)	-0,881 (0,702)
GOV_subnat	0,370 (0,264)	0,795** (0,343)	0,588* (0,302)	0,347 (0,232)
stateness	-0,396** (0,161)	-0,205 (0,194)	-0,038 (0,213)	-0,248 (0,161)
Constant	-2,871 (1,763)	-4,920** (2,201)	-9,854*** (2,869)	-4,631*** (1,672)
-2 Log-likelihood	106,682	80,371	71,091	116,630
Pseudo-R2 Nagelkerke	0,537	0,690	0,737	0,471

Примечание: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

Результаты анализа подтверждают картину, которая представлена на рисунке 5. В отличие от контрольных переменных, которые демонстрируют одинаковую направленность коэффициентов во всех моделях, предикторы, фиксирующие разные варианты политики государства, обнаруживают противоположное влияние на угрозу сепарации, причем во всех моделях оно достаточно сильное и статистически значимое. Политика подавления многократно увеличивает, а политика уступок, напротив, в 5-10 раз снижает соотношение шансов в пользу сильной угрозы. Вместе с тем, если мы разделим политику уступок на 2 категории, результаты кардинально меняются. Когда реформы-уступки не сопровождаются подавлением, их воздействие на снижение вероятности высокой угрозы сепарации намного сильнее. Если же реформы-уступки сопровождаются подавлением движения со стороны государства, это, наоборот, положительно влияет на угрозу сепарации: соотношение шансов в пользу того, что угроза сепарации будет сильной, увеличивается в 2,5-3,5 раза.

Наряду с политикой государства, как и ожидалось, существенное и статистически значимое влияние на угрозу территориальной целостности государства оказывают некоторые из контрольных переменных. Этнический характер ДС увеличивает соотношение шансов в пользу сильной угрозы сепаратизма примерно в 3-6 раз (в зависимости от модели) по сравнению с неэтническими ДС, а в моделях с этническими ДС позитивно влияет на угрозу сепаратизма доля этнической группы в населении территории. Существенное влияние оказывает историческая специфика территории и географические факторы: соотношение шансов в пользу сильной угрозы сепаратизма в несколько раз выше в изолированных и пограничных регионах. Достаточно любопытны результаты, которые демонстрируют предикторы, характеризующие политico-административные ресурсы ДС. Увеличение доступа ДС к власти на территории, где оно действует, на 1 единицу повышает соотношение шансов в пользу сильной угрозы в 1,5-2 раза. Иначе говоря, доступ к власти отнюдь не снижает «аппетиты» сепаратистов, скорее наоборот, о чем говорят и многочисленные примеры (Шотландия, Корсика, Республика Сербская в Боснии и Герцеговине, Бугенвиль, Иракский Курдистан и т.д.). Важным ресурсом ДС является и сам по себе автономный статус территории, на которой оно действует.

3.4. Дополнительные факторы, влияющие на эффективность реформ-уступок

Вместе с тем, эффективность политики «только реформы-уступки» следует рассматривать как общую тенденцию, то есть такая политика отнюдь не является гарантией позитивного эффекта на угрозу территориальной целостности. Как показывает диаграмма на рисунке 5, примерно в четверти случаев политика «только реформы-уступки» не дает позитивного эффекта. Это подтверждают и регрессионные модели в разделе 3.3. Они обнаруживают многочисленные девиации от общего тренда. Наиболее явные отклонения, когда согласно регрессионным моделям угроза сепаратизма должна быть сильной, но в реальности этого нет – ДС йоруба в Нигерии, синдхов в Пакистане, монов и чинов в Мьянме. Противоположные случаи, когда в реальности наблюдается сильная угроза сепаратизма, тогда как модели предсказывают иное – Гонконг, хмонги в Лаосе, французская Мартиника и др. Из этого следует вывод, что на эффекты политики «только реформы-уступки» влияют такие факторы, которые описаны выше в разделе 2.3: «соподчиненность» реформ-уступок требованиям ДС, динамика в соотношении ресурсов и преференций акторов после проведения реформы и история конфликта. Для анализа их воздействия использована логистическая регрессия. Результаты нескольких моделей представлены в таблице 3.

Полученные результаты подтверждают теоретические ожидания относительно влияния содержания реформы («соподчиненность» требованиям ДС) на ее эффективность. «Соподчиненность» реформы примерно в 10 раз повышает соотношение шансов в пользу того, что после реформы уровень угрозы территориальной целостности государства будет низким. Как и ожидалось, негативно влияет на эффективность реформы изменение предпочтений акторов после начала реализации реформы: смена правительства (Gov_change) более чем в 3 раза повышает соотношение шансов в пользу сильной угрозы, то есть снижает эффективность реформы. Примерно такое же влияние оказывает фрагментированность ДС: зачастую более радикально настроенные группировки движения отвергают компромисс и продолжают борьбу. Наконец, крайне негативное воздействие на эффективность реформ-уступок оказывает «плохая история» конфликта. В целом, каждые 10 лет длительности конфликта увеличивают соотношение шансов в пользу сильной угрозы после реализации реформы примерно в 1,2-1,3 раза, а негативное влияние на эффективность реформы высокой интенсивности конфликта, когда он достигал уровня вооруженного противостояния, еще сильнее.

Таблица 3. Результаты регрессионного анализа

Переменные	Модель 1	Модель 2	Модель 3
Reform_proportionate (1)	-2,360*** (0,904)	–	–
Combine_supr (1)	1,684*** (0,571)	–	–
Stateness_dif	0,010 (0,368)	-0,129 (0,356)	–
SDM_get_aut_power (1)	1,594** (0,629)	0,690 (0,494)	–
Gov_change (1)	0,124 (0,678)	1,170* (0,613)	1,318** (0,611)
SDM_fragm (1)	0,871 (0,538)	1,014** (0,495)	0,894* (0,477)
Conflict_high_intensity (1)	0,962* (0,554)	1,935*** (0,492)	2,035*** (0,485)
Conflict_duration	0,250** (0,114)	0,143 (0,102)	0,169* (0,099)
Constant	-2,567** (1,287)	-4,175*** (0,935)	-4,015*** (0,912)
-2 Log-likelihood	99,222	117,359	119,713
Pseudo-R ² Nagelkerke	0,504	0,354	0,333

Примечание: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

3.5. Специфические факторы, которые остаются за рамками количественных исследований

Количественный анализ, вскрывая некоторые общие закономерности, имеет существенные ограничения, поскольку за его рамками остаются специфические для отдельных стран / регионов / движений факторы, которые оказывают воздействие на эффекты политики государства:

- внешнеполитические ориентации государства и акторов ДС;
- ситуация, когда в одной стране действуют несколько ДС, особенно если отношения между центром и регионами асимметричны;
- специфика партийной системы страны;
- и многие другие.

Кейс Черногории

Черногория – одна из республик СФРЮ. В отличие от других республик, после распада СФРЮ она не стала провозглашать независимость, а в 1992 г. вместе с Сербией вошла в состав Союзной Республики Югославия. Однако в условиях стремления сербского лидера Милошевича к доминированию во второй половине 1990-х гг. Черногория стала стремиться к большей самостоятельности. Осенью 1999 г. Черногория приняла Закон о гражданстве Черногории. Под руководством М. Джукановича «Демократическая партия социалистов» (ДПС) взяла курс на

сближение с Западом, что спровоцировало раскол партии. Для сохранения электоральной поддержки ДПС сосредоточилась на лозунгах о самостоятельности Черногории («За Черногорию»), которые в условиях конфликта в Косово (1998 г.), расположенному на границе с Черногорией, оказались популярны. К победе на выборах президента Черногории в 1998 г. Джуканович пришел, обещая решить экономические проблемы за счет помощи от ЕС, что контрастировало с политикой С. Милошевича. Победу на выборах в скупщину Подгорица 2000 г. одержала коалиции «За лучшую жизнь» во главе с ДПС. С 2000 г. черногорские политики бойкотировали работу федеральных институтов, отказываясь выполнять союзные законы, а также экономически дистанцируясь от Белграда. ДПС всё активнее продвигала идею независимости, и в 2001 году она стала частью ее программы.

В 2002 г., при посредничестве ЕС, было подписано Белградское соглашение. Республиканские и союзная скупщины приняли Конституционную хартию конфедерации – государственного сообщества Сербия и Черногория. В новом государственном образовании устанавливались равные права государства Черногории и государства Сербии.

Тем не менее, эта реформа-уступка, весьма радикальная, не удовлетворила стремление части черногорцев к созданию отдельного государства. Воспользовавшись тем, что Хартия гарантировала право выхода из конфедерации, в 2006 году Черногория провела референдум, и 55,5% проголосовали за независимость. Сербия признала независимость Черногории.



Черногория празднует независимость

Случай Черногории явно отклоняется от общих закономерностей по причине специфических факторов:

Черногория стремилась войти в Европейский союз, а Сербия осталась за его рамками

В Черногории после распада СФРЮ возникла собственная партийная система, и изначально ключевым актором ДС оказалась правящая региональная партия

несмотря на значительные уступки, черногорцы продолжали стремиться к отделению от Сербии, опасаясь исторически характерной для Сербии великодержавности

Кейс албанцев в Северной Македонии

В 1991 году Македония получила независимость в рамках процессов деинтеграции Социалистической Федеративной Республики Югославия. Этнические албанцы по данным переписи 2021 года составляют 24.30% населения страны. По большей части они локализованы на северо-западе страны. При этом в 17 из 81 муниципалитета этнические албанцы составляют абсолютное или относительное большинство. Требования самоопределения активисты македонских албанцев начали озвучивать практически сразу после провозглашения Македонией независимости. Они были разные, в том числе достаточно радикальные вплоть до ирредентизма. На ДС македонских албанцев огромное влияние оказал конфликт в Косово. По примеру косовских албанцев и конфликта 1996-1999 года в Республике Сербия, в 1999 году в Македонии были созданы вооруженные формирования этнических албанцев под лозунгами национального освобождения – Армия национального освобождения (Ushtria Çlirimtare Kombëtare, Ослободителна народна армија). В январе 2001 года албанские вооруженные силы под руководством Али Ахмети (в дальнейшем лидер Демократического союза за интеграцию) начали активные боевые действия – отдельные столкновения с полицией в северо-западных регионах, а затем более серьезные столкновения албанских сепаратистов и македонских сил безопасности произошли в Тетово (известное как битва за Тетово).



© Vlatko Perkovski/dpaweb/dpa/picture-alliance

Вооруженный конфликт прекратился при посредничестве Европейского Союза и Соединенных Штатов Америки. В 2001 г. было подписано Охридское соглашение. Документ подписали лидеры ведущих македонских политических партий ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ, а со стороны албанцев – партии, представляющие албанское меньшинство – Демократическая партия албанцев и Партия Демократического процветания. Армия национального освобождения не была участницей переговоров, но по условиям соглашения была расформирована и нашла дальнейшее институциональное выражение в формате политической партии «Демократический союз за интеграцию».

Охридское соглашение установило ключевые принципы сосуществования: прекращение военных действий и разоружение албанских группировок. По условиям соглашения конституционные поправки и закон о местном самоуправлении не смогут быть приняты без квалифицированного большинства в две трети голосов Собрания и при обязательном

большинстве голосов депутатов этнических общин. Эквивалентный принцип должен применяться к принятию национальных законов, которые непосредственно затрагивают культурную, образовательную, языковую политики, законов о муниципальном финансировании, муниципальных выборах и муниципальных границах. Соглашение также включает положение об изменении официальных государственных языков – с 2001 года любой язык, на котором говорит более 20% населения государства должен стать официальным государственным наряду с македонским (это относится только к албанскому языку). По результатам Охридского соглашения 2001 года национальным правительством Македонии были инициированы поправки в Конституцию Македонии и закон о местном самоуправлении 2004 года (см. далее в разделе об институциональном реформировании).

После 2001 г. албанские партии регулярно входят в правительственные коалиции, фактически они кооптированы в политическую систему страны. Однако радикальные силы сохраняют влияние в албанском сообществе, и периодически это приводит к обострению ситуации. Случаи межэтнических столкновений отмечались уже в 2012 г. В мае 2015 года произошли вооруженные столкновения в Куманово на севере Македонии. По материалам и официальным заявлениям правительственные структуры Македонии произошла нейтрализация террористического акта, готовившегося албанской Армией национального освобождения. Боевики албанской этнической принадлежности прибыли с территории Косово и готовили террористические акты (столкновение с полицией и нападения на правительственные здания) в целях привлечения внимания к невыполнению Охридского соглашения и отсутствия ориентации государства на европейскую интеграцию. Таким образом, несмотря на реализованные реформы-уступки и кооптацию значительной части активистов ДС македонских албанцев в политическую систему страны, угроза территориальной целостности Северной Македонии сохраняется.

Случай македонских албанцев явно отклоняется от общих закономерностей по причине специфических факторов:

Явная связь ДС македонских албанцев с радикальными албанскими сепаратистами в Косово Албания как родственное государство (kin-state), достаточно лояльно относится к ирредентистским устремлениям албанских меньшинств в других странах

3.6. Механизм институциональных заимствований как фактор эффективности государственной политики

Если рассматривать все формы внешнего принуждения к институциональным реформам, статистическая взаимосвязь между такими реформами и степенью угрозы территориальной целостности государства отсутствует. Однако анализ связи между жесткими формами принудительного институционального изоморфизма и угрозой территориальной целостности, который был проведен методом бинарного сравнения отдельных случаев, отобранных по принципу наибольшего сходства, позволяет сделать вывод, что жесткий вариант принуждения (навязывание реформ) имеет негативный эффект, в отличие от реформ, которые являются результатом мягкого принуждения.

Бинарное сравнение отдельных случаев: туареги в Мали и афар в Джибути

Жесткое принуждение: туареги в Мали



Мягкое принуждение: афар в Джибути

Характеристика народов



Туареги – народ группы берберов, коренных жителей Северной Африки. В XI веке на территорию расселения туарегов пришли арабы, туареги подверглись исламизации, но сохранили самобытность.

Туареги имеют исторический опыт государственности, которую утратили в колониальный период. До XIX в. туареги контролировали большую часть территории современного Нигера и север Мали, удерживали в рабстве чернокожих африканцев и доминировали над оседлыми племенами.

Туареги являются разделенным народом. Колониальная демаркация Французской Западной Африки разделила туарегов, разместив территории их расселения в разных государствах, основная часть в Мали и Нигере.

В регионе проживания туарегов находятся месторождения урана и урановые рудники, которые представляют интерес для государств, развивающих ядерную энергетику.

Афар – народ, который исторически проживает в пустыне Данакиль. В X веке афар обращены в ислам арабами-торговцами из Аравии.

В дальнейшем афар вместе с другими народами региона образовали ряд феодальных султанатов (Ауса, Адаль), которые в XIX веке вошли в состав Эфиопской империи, а в конце этого же XIX века были частично захвачены колониальными метрополиями Италией и Францией.

После деколонизации оказались разделены и в настоящее время проживают на территории Эфиопии (большая часть), Эритреи и Джибути (где составляют треть населения страны). В Джибути афар живут вдоль береговой линии, граничащей с Эфиопией, и в части Данакиль, по которой проходят государственные границы с Эфиопией и Эритреей.

В пустыне Данакиль есть месторождения калия, меди, железа, золота, редких металлов, урана, диатомита и гипса.

Движения за самоопределение



Движение за самоопределение туарегов, локализованное в регионе Азавад, началось в Мали вскоре после получения государством независимости в 1960 г. с восстания туарегов против правительства в 1962-1964 гг. В 1990-1995 гг. и 2007-2009 гг. прошли новые восстания туарегов. В 2012 г. началось четвертое восстание туарегов, ставшее масштабным военным конфликтом 2013-2015 гг. В апреле 2012 г. повстанцы-туареги провозгласили создание независимого государства Азавад. Кроме того, часть территории на севере страны оказалася под контролем исламистских повстанческих группировок.

Движение за самоопределение афар, локализованное в регионе Данакиль, началось в 1975 г., и борьба за самоопределение продолжилась после 1977 г., когда Джибути стало независимым государством. Конфликт между правительством Джибути и движением за самоопределение афар имел наственный характер, достиг пика, когда перерос в гражданскую войну в 1991-1994 гг., вспышка взаимного насилия имела место и в 1999 г.

Внешнее вмешательство

В 2013-2014 гг. состоялась операция Сервал – военная операция Франции в поддержку правительства Мали против радикальных исламистов на севере Мали. Нельзя утверждать, что вмешательство Франции было в интересах или противоречило интересам ДС туарегов, потому что в ходе развития этого конфликта группировки повстанцев-туарегов как вели вооруженную борьбу, так и заключали краткосрочные союзы с радикальными исламистами. Франция вытеснила радикальных исламистов из всех городов на севере, что было и в интересах туарегов, конкурировавших с исламистами за контроль над регионом, и в интересах правительства Мали.

В 2013 г. началась Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в

Франция оказала помощь Джибути, находящемуся в состоянии гражданской и партизанской войны. Однако принятые меры были не поддержкой одной из сторон конфликта, а мерами по деэскалации конфликта и предотвращению насилия. Усилия Франции способствовали прекращению боевых действий, что создало условия для переговоров между правительством и повстанцами-афар. Однако Франция не вмешивалась в процесс переговоров по поводу мирного соглашения 1994 г. и не влияла на их конкретные результаты.

Мали (MINUSMA). Цели миссии – оказать поддержку властям Мали в восстановлении государственной власти на всей территории страны и содействовать процессу примирения.

Соглашение и реформа

В 2014 г. в Алжире прошли консультации, направленные на объединение многочисленных разрозненных группировок севера Мали в единый фронт для ведения переговоров. К 2015 г. было достигнуто соглашение о примирении движения туарегов и государства Мали. Мирное соглашение заключено между правительством Мали и зонтичной организацией туарегов Платформа (фр. Platform). Документ получил название Соглашение о мире и примирении в Мали (фр. Accord Pour la Paix et la Reconciliation au Mali - Issu du Processus d'Alger).

Соглашение о примирении предоставило автономный статус северной части Мали (до заключения соглашения три года де-факто неподконтрольной правительству Мали)

В 1994 г. правительство Джибути и афар заключили соглашение о примирении, в 1994 г. подписано мирное соглашение между правительством Джибути и повстанцами-афар – Соглашение о мире и национальном примирении (фр. Accord de Paix et de réconciliation nationale).

От имени афар соглашение подписала организация Фронт восстановления единства и демократии (FRUD). В 2000 г. к соглашению присоединилась группировка Ахмеда Дини (FRUD-Armé), ранее отколовшаяся от основной организации FRUD и отказывавшаяся подписывать соглашение. В 2000 г. заключено Рамочное соглашение о реформах и гражданском согласии (фр. Accord Cadre de Réforme et de Concorde Civile).

Результат

Фактически соглашение было навязано туарегам внешними акторами (Франция, ООН) под угрозой военного поражения.

С другой стороны, власти Мали рассматривали соглашение как временную уступку. На 2017 год был запланирован референдум о получении автономии и переименовании северных регионов в «Азавад». Однако президент Мали Ибрагим Бубакар Кейта отложил проведение референдума о конституционных реформах, что вызвало сопротивление и привело к регулярным уличным протестам.

В итоге конфликт продолжается.

Соглашение стало результатом взаимодействия и компромиссов внутренних акторов – правительства и группировок афар.

В результате соглашений установлена модель power-sharing. Президент Джибути избирается из клана исса племени дир, премьер-министр назначается президентом из числа афар. Также обеспечен доступ афар к участию в парламенте, введены соответствующие квоты: из 65 членов парламента 33 – исса и 32 – афар.

В итоге конфликт фактически разрешен, после 2001 г. движение афар прекратилось.

4. Выводы

1. Общая закономерность: в условиях наличия угрозы территориальной целостности из всех основных вариантов политики государства в ответ на требования ДС (уступки, подавление, сочетание уступок и подавления, игнорирование) наиболее эффективной является политика «только реформы-уступки».
2. Вместе с тем, примерно в четверти случаев политика «только реформы-уступки» оказывается неэффективной. Позитивное влияние на успех реформ-уступок оказывают такие факторы, как «соподчиненность» реформ требованиям движения за самоопределение, а также стабильность соотношения сил и предпочтений акторов (государства и ДС) после проведения реформы. Все это позволяет обрасти в результате реформы своего рода институциональное равновесие, в условиях которого интенсивность конфликта между государством и движением за самоопределение снижается. И наоборот, негативное влияние на эффективность политики оказывают такие факторы, как кардинальная смена правительства и фрагментация движения за самоопределение.
3. Важными факторами угрозы территориальной целостности государства являются специфические характеристики движений за самоопределение, прежде всего, их конституирующие основания. Угроза сепарации существенно выше, если ДС возникает на основе этническости, а в случае этнических ДС она возрастает по мере увеличения доли этнической группы в населении территории, где действует движение, а также усиления специфики этнической группы относительно доминирующей в стране. Значимыми для повышения угрозы сепарации являются также исторические основания ДС (особенно потерявшая государственность) и географические факторы – изолированность и пограничность территории, где действует ДС.
4. Наряду с общими тенденциями эффективность политики государства в отношении ДС зависит от специфических для отдельных стран / регионов / движений за самоопределение факторов: особые параметры национальной идентичности, особенности партийной системы, внешнеполитические ориентации акторов ДС и т.д. Существенное влияние на эффекты институциональных реформ оказывает ситуация, когда в одной стране действуют несколько ДС, особенно если отношения между центром и регионами асимметричны. Анализ специфического контекста крайне важен для разработки политических решений, направленных на управление политико-территориальной гетерогенностью.
5. Принуждение к реформам со стороны внешних акторов как механизм институциональных заимствований само по себе не имеет однозначного воздействия на эффективность реформ, однако явный негативный эффект обнаруживается в случае жесткого принуждения, когда содержание реформ навязывается извне, в отличие от реформ, которые являются результатом мягкого принуждения (участие внешних акторов в урегулировании конфликта между государством и ДС не через навязывание, а через медиацию).