



МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

УДК 343.325
ББК 67.910.112

СЕПАРАТИЗМ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЕМУ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Остроухов Николай Викторович

Доктор юридических наук, профессор кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
rudn_mp@mail.ru
ул. Миклухо-Маклая, 6, 117198 г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. В статье раскрывается суть сепаратизма, даются его основные трактовки. Автором рассматриваются пути противодействия сепаратизму, в том числе посредством международного сотрудничества на основе современного международного права.

Ключевые слова: сепаратизм, противодействие, международное право, международное сотрудничество, международно-правовые средства.

Угрозу территориальной целостности государств представляет сепаратизм, опасность которого всегда сопутствовала человечеству. В новейшее время с оружием в руках территориальное отделение отстаивали многие народы и нации, которые не все имеют право на самоопределение в соответствии с международным правом, а именно: уйгуры и тибетцы на территории КНР, обитатели Западного Ириана, Ачеха в Индонезии, карены, мон, качины, шаны, аракан в Бирме/Мьянме, бенгальцы Восточного Пакистана, многочисленные движения на северо-востоке Индии, сикхи Пенджаба, белуджи и пуштуны в Пакистане, курды в Ираке, Иране и Турции, эритрейцы и сома-

лийцы в Эфиопии, сомалийцы в Джибути и Кении, обитатели региона Шаба в Заире, немусульманское население Судана, арабская и христианская коммуны Чада, туареги Мали и Нигера, Биафра в Нигерии, баски в Испании, корсиканцы во Франции, албанцы в Сербии и Македонии, сербы и хорваты в Боснии и Герцеговине, ирландцы в Великобритании и т. п. Свое право на независимость отстаивают жители Западной Сахары и Палестины, а ранее действия по отделению отстаивали жители Восточного Тимора и Намибии. Не сняты разногласия в Нагорном Карабахе и Приднестровье. В России в 1996–1999 гг. наблюдалась активизация сепаратистов в Чеченской Республике.

Сепаратисты контролируют ситуацию в Косово, на Тайване и в Сомалиленде. Можно привести еще множество примеров сепаратистских устремлений в мире.

Сепаратистские движения довольно редко достигают итоговой цели, чаще всего удовлетворяясь предоставлением конкретной группе автономии. В качестве примеров успешных сецессий можно назвать только Бангладеш, Эритрею, среди Балканских стран – Хорватию, Словению, Боснию, Македонию, Черногорию, и ряд других событий на международной арене. На постсоветском пространстве успехов по отделению добились движения в Южной Осетии и Абхазии.

Условия появления сепаратизма могут быть самыми различными. Одними из них являются этнические конфликты. Особую остроту им может придавать также тот факт, что довольно часто их предметом являются территориальные споры, так как этнос является территориально организованной структурой. В ходе подобных конфликтов нередко всплывают на поверхность и приобретают этническую окраску экономические, экологические, конфессиональные, нравственные и другие проблемы. Поэтому не случайно представляется достаточно убедительным выдвигаемый отечественными конфликтологами тезис о том, что этнический конфликт в чистом виде практически не существует.

Рассматривая содержание сепаратизма с позиций обеспечения территориальной целостности государства, следует учитывать политическую деятельность сепаратистских сил. Именно они реализуют задачу отделения от единого государства. Формы и направления этой деятельности вытекают из характера и степени развитости других компонентов национально-этнического сепаратизма, текущих и перспективных факторов развития конкретных государств.

Возникновению и развитию сепаратизма в государствах нередко способствует и вмешательство тех или иных внешних сил в тот или иной этнический конфликт. Такие конфликты испытывают на себе прямое и косвенное воздействие со стороны внешних сил самого широкого диапазона.

В отношении содержания понятия сепаратизма всегда существовал неоднозначный

подход среди ученых и практиков. Он проявлялся в идеологии деятельности конкретных государств, преследующих нередко свои эгоистические цели и поддерживающих сепаратистов в том или ином государстве.

В большинстве словарей сепаратизм (фр. *séparatisme*, англ. *separatism*, от лат. *separatus* – «отдельный») – это стремление к отделению, обособлению, сецессии; движение за отделение части государства и создание нового государственного образования или за предоставление части страны автономии.

Согласно «Толковому словарю С.И. Ожегова» сепаратизм – это стремление к отделению, обособлению [3, с. 710].

«Толковый словарь русского языка Д.Н. Ушакова» определяет сепаратизм как стремление к отделению, обособлению от большинства с той или иной целью (книжн.) и политическое движение, направленное к отделению какой-нибудь области от государства (полит.) [там же].

«Энциклопедический словарь экономики и права» под данным термином понимает одну из опаснейших для любого государства тенденций в общественно-политической жизни страны. Суть сепаратизма состоит в стремлении расчленить единое государство на ряд нежизнеспособных.

По мнению Н.В. Явкина, сепаратизм – это стремление к отделению, сам процесс отделения или обособления со ставкой на полное автономное существование и развитие. В общественном развитии это, как правило, стремление к обособлению у национальных меньшинств в многонациональных государствах, направленное на создание самостоятельных государств или национально-государственных автономий [5, с. 39].

Несмотря на столь широкое понимание сепаратизма, на межгосударственном уровне под ним понимается стремление населения той или иной территории к отделению с целью государственного обособления или присоединения к другому государству.

По нашему мнению, сепаратизм должен олицетворяться как явление противоправное, то есть противоречащее международному праву стремление населения той или иной территории к отделению с целью государственного

обособления или присоединения к другому государству. В иных случаях такая деятельность является правомерной. Правомерное отделение территории от государства может иметь место, если оно осуществляется в соответствии с Конституцией, иным законом соответствующего государства или же в рамках реализации права народов на самоопределение. В таких случаях о противоправном сепаратизме, по нашему мнению, говорить не следует.

Конкретное государство на практике само дает правовую оценку деятельности лиц, которые ратуют за отделение. Оно или разрешает, или запрещает в соответствии с законодательством такую деятельность (пропаганду, выступление в парламенте, средствах массовой информации и т.п.). Нередко в законодательстве предусматриваются такие правомерные мирные формы решения данного вопроса, как проведение референдума. Немирные действия по борьбе за отделение от государства являются противоправными, если они не являются ответом на применение вооруженной силы властями государства.

При этом в оценке правомерности происходящего довольно часто существует субъективный подход. Те или иные события нередко трактуются исходя из разных правовых позиций. В международном праве на универсальном уровне толкование понятия «сепаратизм» так и не выработано. Нередко в отношениях государств используется его научное определение и, как показано выше, не всегда однозначное.

В то же время отдельные признаки сепаратизма как противоправного явления нашли отражение в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, утвердившей Декларацию о принципах международного права 1970 года [1]. Примечательно, что первым международным договором, в котором нашло место определение сепаратизма, закреплен его состав, стала Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г. [4], являющаяся, как известно, региональным международным договором¹. Анализируя состав, содержащийся в этой Конвенции, следует отметить, что ее разработчики криминализировали только силовые действия сепаратистов. Например, призыв к разрушению территориальной целостности государств мирными средствами не стал предметом рассмотрения данного дого-

вора. Видимо, стороны посчитали, что дело каждого государства самостоятельно привлекать или не привлекать лиц, занимающихся такой деятельностью, к ответственности.

В целом же можно сказать, что при совершении общественно опасных деяний, признаки которых содержат международно-правовой состав сепаратизма и представлены в Конвенции 2001 г., запускается механизм осуществления прав и обязанностей государств-участников, содержащихся в ее положениях. Он также может предусматривать принятие организационных, технических, оперативных и иных мер, вытекающих из норм международного права. Эти меры могут быть направлены на выявление и пресечение таких правонарушений, привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших.

Следует заметить, что сепаратизм – это общественно опасное явление, включающее в себя идеологию и практику сепаратизма, лиц, участвующих в сепаратистской деятельности. Кроме того, сепаратизм, по нашему мнению, может быть приписан государству, если проявляется в поведении любого органа государства, то есть любого лица или любого образования, которое имеет такой статус по внутригосударственному праву, независимо от того, осуществляет ли этот орган законодательные, исполнительные, судебные или какие-либо иные функции, от положения, которое он занимает в системе государства, и от того, является ли он органом центральной власти или административно-территориальной единицы государства, или в поведении лица или образования, не являющегося органом государства, но уполномоченного правом этого государства осуществлять элементы государственной власти. В таком случае можно ставить вопрос о международно-правовой ответственности государств.

Анализ международных документов показывает, что совместная правовая оценка сепаратизма присутствует в отношениях между государствами, в которых существует угроза этого противоправного явления. В то же время в рамках двусторонних и многосторонних международных договоров в настоящее время не предусмотрена система мер, позволяющих комплексно противодействовать сепаратизму как социально опасному явлению. Борь-

ба сепаратистов за отделение той или иной территории от государства, осуществляемая отдельными лицами, группами лиц, партиями, движениями, нередко сопровождается использованием террористических методов насилия. Поэтому, к сожалению, государства, как правило, ограничиваются борьбой с терроризмом, хотя последствия сепаратизма могут быть намного тяжелее для государств и их народов, межгосударственных отношений.

Вопрос противодействия сепаратизму стал находиться в поле зрения международных межправительственных организаций. Хотя следует заметить, что на универсальном уровне в рамках международных организаций принято незначительное число документов, которые могли бы быть положены в основу противодействия неправомерному разрушению территориальной целостности государств – сепаратизму. Исключение составляют лишь вышеупомянутые положения Декларации о принципах международного права 1970 года.

Не нарушая принцип невмешательства и принцип равноправия и самоопределения народов, в рамках ООН могли бы быть приняты прежде всего предупредительные меры, в частности, закрепление общего определения сепаратизма в едином документе; разработка международных договоров по противодействию, закрепление в них четких прав и обязанностей государств в данном вопросе, принятие иных международных документов; создание на международном уровне обстановки нетерпимости к сепаратизму, действиям государств, не соблюдающих принцип равноправия и самоопределения народов; выработка рекомендаций правительствам государств, где существует угроза сепаратизму, по его локализации и нейтрализации мирными средствами; оказание экономической помощи таким государствам, если подобная помощь может ликвидировать или нейтрализовать угрозу сепаратизма; оказание мер в соответствии с Уставом ООН, направленных против действий отдельных иностранных государств, сил, находящихся в них, оказывающих какую-либо помощь сепаратистам (военную, политическую, материальную и т. п.); иные меры, не противоречащие международному праву, в рамках компетенции ООН.

В ООН и ее Совете Безопасности, как показывает современное состояние междуна-

родного мира и безопасности, в том числе и в вопросах сохранения территориальной целостности государств, еще не налажена соответствующая эффективная прогностическая работа. Ведь только качественный прогноз позволяет на ранней стадии выявить зарождающиеся опасности и предпринять своевременные меры. ООН и все мировое сообщество тратят огромные финансовые и иные средства, чтобы «погасить костер» межнациональных вооруженных конфликтов в тех или иных государствах, которые нередко возникают в результате деятельности сепаратистов.

Однако обстановка в данном вопросе начинает изменяться. Примером тому является сотрудничество государств в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), где региональное международное сотрудничество по противодействию сепаратизму осуществляется в комплексе мер борьбы с терроризмом и экстремизмом. Как уже было указано выше, это объясняется тем, что сепаратисты нередко используют немирные террористические и экстремистские методы.

Основной целью международного сотрудничества в противодействии сепаратизму должно стать обеспечение защиты территориальной целостности государств от угроз сепаратизма. Основными задачами – выработка общих подходов государств к противодействию сепаратизму; совершенствование правовых основ сотрудничества, а также развитие и гармонизация законодательств государств в данной области; выявление и устранение причин и условий, способствующих сепаратизму; его предупреждение и пресечение; противодействие финансированию сепаратизма в любых формах; повышение эффективности взаимодействия компетентных органов государств по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию сепаратизма, выявлению и пресечению деятельности организаций и лиц, причастных к ней; создание в мире атмосферы полного неприятия сепаратизма.

В достижении основной цели и решении основных задач сотрудничества в противодействии сепаратизму государства должны руководствоваться принципами: соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права; взаимного доверия; взаимного уважения суверенитета, равенства и тер-

риториальной целостности; недопущения применения практики «двойных стандартов» в международных усилиях по противодействию сепаратизму; обоюдного признания деяния сепаратизма независимо от того, включает ли законодательство государств соответствующее деяние в ту же категорию преступлений или описывает ли оно его с помощью таких же терминов; бескомпромиссности борьбы с сепаратизмом и неотвратимости наказания лиц и организаций за сепаратизм; комплексного подхода в противодействии сепаратизму с использованием превентивных, правовых, политических, социально-экономических, пропагандистских и иных мер; непредоставления в любой форме поддержки организациям и лицам, причастным к сепаратистской деятельности; непредоставления убежища лицам, причастным к такой деятельности; единства подходов к возможности применения адекватных мер при возникновении угроз сепаратизма по отношению к безопасности государств.

Основными направлениями сотрудничества могут стать: формирование единой политики государств в области противодействия сепаратизму и осуществление межгосударственной координации этой деятельности; оказание экономической помощи государствам, их территориям, где существует угроза сепаратизма; выработка единых подходов к прекращению деятельности сепаратистских организаций, которые запрещены в государствах, в том числе создание единого перечня таких организаций с последующей конфискацией их имущества и финансовых средств; обеспечение неотвратимости наказания за сепаратизм; совершенствование правовой основы сотрудничества в противодействии сепаратизму; разработка и осуществление межгосударственной системы мер по противодействию сепаратизму; разработка правовых, организационных и иных мер, направленных на укрепление пограничного и таможенного контроля с целью предотвращения проникновения сепаратистов на территории государств, а также пресечения незаконного перемещения через границы государств средств, используемых для осуществления сепаратистской деятельности; научно-техническое, информационное и аналитическое обеспечение противодействия сепаратизму; исключение доступа сепаратистов к оружию

массового уничтожения и средствам его доставки, радиоактивным, токсичным и другим опасным веществам, материалам и технологиям их производства; оказание помощи в ликвидации последствий и реабилитации лиц, пострадавших от действий сепаратистов, использующих террористические методы насилия; противодействие любым формам финансирования сепаратизма; предотвращение использования или угрозы использования для пропаганды сепаратизма локальных и глобальных компьютерных сетей; взаимодействие с гражданским обществом и средствами массовой информации в целях противодействия пропаганде сепаратизма; согласование позиций для участия в международных организациях и международных форумах по вопросам противодействия сепаратизму; участие в объединении усилий мирового сообщества по формированию глобальной стратегии противодействия сепаратизму; неоказание содействия сепаратистам; совершенствование материально-технической базы противодействия сепаратизму; обобщение и распространение опыта совместной деятельности в сфере противодействия сепаратизму; подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров для компетентных органов государств, участвующих в противодействии сепаратизму; формирование в общественном сознании понимания необходимости бескомпромиссной борьбы с сепаратизмом.

Основными формами сотрудничества являются проведение согласованных профилактических мероприятий; проведение согласованных оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, в том числе выполнение запросов об их проведении; оказание друг другу содействия путем разработки и принятия согласованных мер для предупреждения, выявления и пресечения сепаратистских действий и взаимоуведомление о результатах их осуществления; осуществление сотрудничества и принятие мер по предупреждению, выявлению и пресечению на территории своего государства деяний, связанных с сепаратизмом, направленных против других сторон; обмен оперативно-розыскной, справочной, криминалистической информацией, в том числе сведениями о готовящихся действиях сепаратистов, причастных к этим действиям лицам и организациях, создание специализированных

банков данных и систем связи, в том числе закрытых; оказание правовой помощи; проведение консультаций, обмен мнениями, опытом работы и методической литературой, согласование позиций по вопросам противодействия сепаратизму, в том числе в международных организациях и на международных форумах; подготовка кадров, проведение совместных научных исследований в данной области.

Вышеуказанное могло бы лечь в основу концепции сотрудничества государств в противодействии сепаратизму, а последняя – закреплена в форме резолюции Генеральной Ассамблеи ООН. В дальнейшем данная концепция могла бы даже стать основой разработки соответствующей международной конвенции, предусматривающей сотрудничество государств в борьбе с сепаратистской деятельностью конкретных физических лиц, подлежащей уголовной ответственности.

Мировое сообщество может и должно предпринять реальные шаги по противодействию сепаратизму, а именно нейтрализации причин и условий, способствующих зарождению сепаратизма, локализации его развития в государствах, борьбе с сепаратизмом, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений сепаратизма.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Участниками этого регионального международного договора стали Российская Федерация,

Республика Казахстан, Киргизская Республика, Китайская Народная Республика, Республика Таджикистан и Республика Узбекистан.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций : [принята 24 октября 1970 г. Резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН] // Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Двадцать пятая сессия. Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на 25-й сессии, 15 сент. – 17 дек. 1970 г. – Нью-Йорк : Организация Объединенных Наций, 1971. – С. 151–155.

2. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1990. – 915 с.

3. Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. – М. : Сов. энцикл. : ОГИЗ : Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935–1940.

4. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом [Российская Федерация ратифицировала настоящую Конвенцию Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 3-ФЗ. Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 29 марта 2003 г.] // Бюллетень международных договоров. – 2004. – № 1. – С. 29–36.

5. Явкин, Н. В. Проблема обеспечения единства и территориальной целостности государства в условиях борьбы народов за самоопределение : дис. ... д-ра полит. наук / Явкин Николай Викторович. – Н. Новгород, 2004. – 220 с.

SEPARATISM AND COUNTERACTION TO IT: INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS AND MAIN DIRECTIONS OF THE INTERNATIONAL COOPERATION

Ostroukhov Nikolay Viktorovich

Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Department of International Law,
Peoples' Friendship University of Russia
rudn_mp@mail.ru
Miklouho-Maclay St, 6, 117198 Moscow, Russian Federation

Abstract. The article deals with the essence of separatism, its main interpretations are represented. The author identifies the ways to counteract separatism, including the methods of international cooperation based on the current international law.

Key words: separatism, counteraction, international law, international cooperation, international-legal means.