

14. Яковлев Д. В. Раціоналізація політичної взаємодії: ретроспектива і перспектива / Д. В. Яковлев // Вісник СевНТУ: зб. наук. пр. – Вип. 112/2010. – Серія: Політологія. – Севастополь, 2010. – С. 24-27.

В статье рассмотрен феномен рационализма в политико-правовой сфере современной Украины. Обоснована точка зрения авторов на главенствующую роль рационализма как метода принятия политических решений и управления государством. Авторы акцентируют своё внимание на ключевой составляющей политико-правового процесса, а именно на принципе разумной достаточности. Разумная правовая система и рациональное государственное управление – залог истинно демократического эффективного развития Украины.

This article examines the phenomenon of rationalism in the political-legal sphere of modern Ukraine. It substantiates the authors point of view on the leading role of rationality as a method of political decision making and governance. The authors see the law as the correct method of legitimising government decrees, while focusing on reasonableness. They say that a reasonable sufficiency of legal system and good ruling by the government is the key to the veritably effective democratic development of Ukraine.

Стаття надійшла до редколегії 26.11.2013

УДК 323.1(4/5)

Витман К. Н., НУ «ОЮА»

ЭТНОНАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН: ОБЩЕЕ И СПЕЦИФИЧЕСКОЕ

Изучается этнонациональная политика постсоветских стран. Раскрываются особенности регулирования этнонациональных отношений. Анализируется типология моделей этнонациональной политики, взаимоотношения между нацией-государством и этническими сообществами, национальными меньшинствами.

Етнонаціональна проблематика являється однією з ключових не тільки в науковому, але і політичному дискурсі постсовєтського простору. Підтримання етнополітичної стабільності, міжетнічного рівноважжя, запобігання етнополітичних конфліктів і протидія етнотериторіальним вимогам сусідніх країн – від успішної реалізації цих стратегій залежала

территориальная целостность, суверенитет и будущее независимых государств, которые образовались после развала СССР. Многие из них не были готовы к самостоятельному, независимому существованию. Этнонациональная политика 90-х гг. служит тому очередным подтверждением.

Тотальная неготовность к этнополитическим вызовам объяснялась отсутствием опыта взаимодействия органов власти с этническими общностями по демократическим правилам. Даже в странах, оказавшихся в эпицентре этнополитических конфликтов – Армении, Азербайджане, Грузии, Киргизстане, Молдове – в 90-х гг. мы не увидим формирования целостной, непротиворечивой этнополитической стратегии государства. Между тем проблема регулирования этнонациональных отношений занимает важное место в структуре внутренней государственной политики большинства полиэтнических стран мира. Этнонациональная политика постсоветских стран этого периода отличается хаотичностью, непоследовательностью, дискриминацией национальных меньшинств [1].

Исходя из различий этнонациональной политики, возникла потребность в дополнительном научном инструментарии. Таким образом появился термин «модель этнонациональной политики». Под этнонациональной политикой подразумевается деятельность государства, направленная на регулирование сферы этнонациональных отношений. Модель этнонациональной политики определяет особенности, специфику этой деятельности, уникальной для каждой страны. Уникальность модели этнонациональной политики объясняется различием в этническом составе населения государства, неповторимой историей сосуществования этносов на его территории, а поэтому и этнополитических проблем, которые возникают. Для анализа модели этнонациональной политики страны требуется детальное изучение видов механизмов (политических, правовых, социальных), с помощью которых государство влияет на сферу этнонациональных отношений, их природы (демократическая, авторитарная).

Несмотря на то, что этнонациональная политика каждого государства самостоятельно определяет приоритетные направления, ее объектом чаще всего являются: этнические общности, их взаимоотношения между собой и государством (предупреждение межэтнической напряженности, межэтнических конфликтов – в случае их возникновения решение с наименьшими потерями), миграционные процессы (интеграция мигрантов, борьба с ксенофобией и этнической нетолерантностью), этнокультурные процессы (языковая, культурная политика). Воплощается этнонациональная политика с помощью

правовых и политических механизмов [2]. Под правовыми механизмами подразумеваем ратификацию международных договоров, принятие законов, концепций и других нормативно-правовых актов, предусматривающих поддержание баланса или корректировку этнополитических процессов. Под политическими – непосредственно политику органов власти, направленную на реализацию правовой базы этнонациональной политики. Как показывает практика и опыт постсоветских государств, реальная этнонациональная политика может существенно отличаться от официальной, принципы которой зафиксированы в нормативно-правовых актах.

Традиционно в качестве основных целей этнонациональной политики выступают: сохранение территориальной целостности государства (в условиях этнотерриториальных претензий, деструктивной активности национальных меньшинств, требующих автономии или отделения); формирование политической нации на основе общего гражданства из всех этнических компонентов, населяющих страну; поддержание этнополитической стабильности и мира (предупреждение межэтнической вражды, конфликтов, воспитание толерантности); удовлетворение прав всех национальных меньшинств на равных основаниях. В то же время в переломные исторические периоды могут появляться нестандартные приоритеты, например, восстановление этнического доминирования нации после колонизации за счет дискриминации национальных меньшинств. Такая модель этнонациональной политики неминуемо приведет к деструктивным последствиям – нарушению межэтнического согласия, возникновению конфликтов, социальной напряженности на этнической почве.

Последствия непродуманной этнонациональной политики зачастую оказываются непрогнозируемыми. Поэтому в 90-х гг. наблюдаем столь частые вспышки межэтнического напряжения и насилия, сопровождающиеся кровопролитиями и применением оружия. Подобные этнические столкновения становятся типичными для стран Кавказа и Средней Азии. В этом контексте обязательно нужно вспомнить Ошский конфликт в Киргизстане. Первый этап этого этнополитического противостояния датируется еще советскими временами – 1990 годом. Киргизы в качестве титульного этноса пытались потеснить в социальном и экономическом плане узбекское большинство, населявшее город Ош. В ответ узбеки, не чувствуя себе национальным меньшинством в Киргизии, потребовали от властей создания узбекской автономии в Ошской области, придания узбекскому языку статус одного из государственных. Разгорелся киргизо-узбекский конфликт на этнической почве, вышедший за пределы

Оша и достигший общенационального уровня. Его жертвами стали несколько тысяч человек.

За 20 лет независимости властям не удалось окончательно урегулировать Ошский конфликт, примирив узбеков и киргизов. Он вновь напомнил о себе в 2010 г. во время смены власти [3]. Новый этап конфликта был спровоцирован бытовой дракой и вылился в погромы и массовые столкновения между киргизами и узбеками, в ходе которых погибло свыше 40 человек. Впервые власть официально признала, что в стране еще с советских времен имеет место противостояние между двумя этносами – киргизским и узбекским. Ей удалось локализовать место дислокации конфликта, ограничив туда доступ: со все сторон в Ош подтягивались узбеки и киргизы, чтобы помочь своим победить в конфликте. Из этого следует, что за 20 лет этнонациональной политике Киргизстана не удалось гармонизировать взаимодействие двух этносов и сейчас страна оказалась перед лицом тех же вызовов, что и в начале 90-х.

В предыдущих исследования нами были отмечены и рассмотрены основные характеристики модели этнонациональной политики Киргизстана. Среди них государственно-общественное регулирование с доминированием черт авторитарного управления, показное участие национальных меньшинств в решении этнонациональных проблем, отсутствие необходимой законодательной базы регулирования этнонациональных отношений. Межэтнические конфликты были переведены в латентное состояние, но угрожали возобновиться под действием малейшего конфликтного фактора в любой момент, что и доказали события 2010 года в Оше. Киргизстан является примером того, как несмоделированная этнонациональная политика только усугубляет существующие этнонациональные проблемы.

Наше внимание к Киргизстану объясняется тем, что кровавые события в этом постсоветском государстве стали самым ярким примером действия неадекватной этнополитическим реалиям модели этнонациональной политики. Большинство стран постсоветского пространства шли путем проб и ошибок в сфере этнонациональных отношений, однако они заплатили меньшую цену, нежели Киргизстан. Грузия потеряла часть своих территорий вследствие реализации бескомпромиссной националистической модели этнонациональной политики, которая не предполагала предоставления национальным меньшинствам, компактно проживавшим в приграничных регионах, особых прав. В 90-х гг. Абхазия и Южная Осетия, воодушевившись отделением Грузии, начали борьбу за самоопределение по этническому признаку. Грузия использовала войска для подавления внутренних

этнополитических конфликтов. Спустя много лет Абхазия и Южная Осетия при поддержке России в одностороннем порядке вышли из состава Грузии, провозгласив независимость в 2008 году. Отделение этих территорий – результат непоследовательной бескомпромиссной этнонациональной политики Грузии. В ее составе осталась лишь одна автономия – Аджарская Автономная Республика. Предоставление ей официального автономного статуса, зафиксированного позже в Конституции Грузии, позволило избежать этнополитического конфликта. Абхазия и Южная Осетия требовали скорее независимости, чем автономного статуса, приняв декларации о суверенитете. Но учитывая напряженную обстановку и сложные взаимоотношения с центральной властью, политические элиты пошли бы на уступки и согласились на статус автономии. Однако власти Грузии даже не пытались предложить Абхазии и Южной Осетии эту альтернативу. Наоборот, они пошли на эскалацию конфликта, ликвидировав автономии в Абхазии и Южной Осетии, закреплённые в нормативных актах советских времен. Грузия ошибочно сделала ставку на силовое решение противостояния [4]. Таким образом модель этнонациональной политики Грузии, не учитывавшая этнокультурных потребностей национальных меньшинств, стала вначале причиной втягивания в конфликт третьей стороны (России) в ходе военных действий, а потом и отсоединения Абхазии и Южной Осетии.

Подобно Грузии потеряла часть своих территорий Молдова в результате Приднестровского этнополитического конфликта. Поводом к отсоединению Приднестровья стал жесткий националистический курс Молдовы на румынизацию. Будущее своей страны политические элиты правого идеологического спектра видели в реализации интеграционного проекта с Румынией. Приднестровье, населенное молдаванами, украинцами и русскими, больше всего не устраивала языковая политика Молдовы – перевод молдавского языка на латинскую графику, его лингвистическое отождествление с румынским. Элита Приднестровья не видела для себя перспектив в составе Великой Румынии, потому взяла курс на независимость. Причина выхода Приднестровья из состава Молдовы типичны для постсоветского пространства – неадекватная этнополитическим реалиям модель этнонациональной политики государства.

Спустя десятилетие власти Молдовы были вынуждены смягчить политику в отношении национальных меньшинств и иноязычных групп. Иначе страна оказалась бы на грани раскола: ведь политику националистов, или унионистов, поддерживают далеко не все молдаване. Властям пришлось искать компромисс для сохранения

этнополитической стабильности в обществе. Поэтому уже в 2003 г. Концепцией национальной политики Республики Молдова закрепляется молдавско-русское двуязычие. Предусматривается использование русского языка, который в соответствии с действующим законодательством приобретает статус языка межнационального общения, в различных областях жизнедеятельности государства и общества [5]. Если бы Молдова руководствовалась подобным документом в этнонациональной политике в начале 1990-х, Приднестровского конфликта, как и раскола страны, с большой долей вероятности удалось бы избежать.

Вместо этого на территории Молдовы неукоснительно внедрялся Закон Молдавской ССР «О функционировании языков на территории Молдавской ССР» от 1989 г., предусматривающий применение молдавского языка на основе латинской графики во всех сферах политической, экономической, социальной и культурной жизни и одновременное выполнение им на территории республики функции языка межнационального общения [6]. Именно это закон спровоцировал беспорядки на языковой почве в Приднестровье и фактически стал причиной конфликта. Вопреки либерализации модели этнонациональной политики Молдовы, наблюдающейся за последние несколько лет, шансы вернуть непризнанную республику в состав Молдовы невелики. ПМР не соглашается на статус автономии, так как уже больше 20 лет существует в статусе пусть и непризнанного, но все-таки государства.

Некоторым странам постсоветского пространства, несмотря на первые шаги в сфере регулирования этнонациональных отношений, удалось избежать грузинского или молдавского сценария. В первую очередь это утверждение справедливо по отношению к Украине и России, хотя их модели этнонациональной политики по сути своей сильно отличаются друг от друга. Украина – унитарна республика, но все же сделала исключение для Крымского полуострова. В отличие от Грузии или Молдовы, Украина не стала проводить жесткую дискриминационную политику по отношению к национальным меньшинствам и языковым общностям. Русский язык, используемый в общении не только русским национальным меньшинством, но и половиной населения страны, не получил статуса государственного, как в Беларуси, но и не особо ущемлялся. Такое положение вещей зафиксировано в Конституции Украины, а также в Законе «Об основах государственной языковой политики» («Закон Колисниченко-Кивалова» 2012 г.). Согласно ст. 10 Конституции в Украине гарантируется свободное развитие, использование и защита русского, других языков национальных

меньшинств Украины [7]. Толерантная языковая политика Украины позволила избежать межэтнических противоречий и конфликтов на языковой почве. Фактическое двуязычие 90-х годов не находило отражения в этнонациональном законодательстве Украины, которое в равной степени защищает права всех национальных меньшинств, тем самым соответствуя европейским стандартам. Впрочем, государство считалось с этнополитическими реалиями и относительно мягко внедряло государственный язык в русскоязычных регионах Юго-Востока страны.

Наиболее проблемным с этнополитической точки зрения регионом в составе Украины был и до сих пор является Крым. В СССР до 1945 г. полуостров был Автономной Крымской Социалистической Республикой.

Позже Крым был реорганизован в область, а в 1954 г. присоединен к Украине. Количество россиян в Крыму превышает количество украинцев. Поэтому в начале 90-х активно разыгрывались сценарии выхода Крыма из состава Украины и присоединения к Российской Федерации. Предоставление полуострову особого статуса – административной автономии в составе унитарной Украины и толерантная этнонациональная политика в регионе фактически предупредила дезинтеграцию Украины и позволила избежать выхода Крыма из ее состава. Стоит подчеркнуть, что власти автономии, подобно Южной Осетии и Абхазии, в 1991 г. приняли Декларацию о государственном суверенитете Крыма, Акт о государственной независимости Республики Крым. Все эти нелегитимные, противоречащие украинскому законодательству, нормативно-правовые акты тем не менее не стали поводом к решительным действиям со стороны центральных властей. Вспомним, что Грузия в подобной ситуации ликвидировала автономии регионов и пошла на силовое решение конфликта, потому и потеряла Южную Осетию и Абхазию.

Украина выходила из конфликта административным, мирным путем. В 90-х гг. постепенно все законы автономии, в том числе Конституция Республики Крым (1992), противоречащие украинскому законодательству, были ликвидированы. Но Украина позволила Крыму иметь особые права, учитывая этнический состав населения автономии, ее политическую историю. АРК не является объектом давления со стороны этнонациональной политики центра, сохраняя свою этнокультурную, языковую палитру. Украинские националисты даже считают, что модель этнонациональной политики Украины слишком толерантна к этнокультурным различиям регионов, что является серьезным препятствием консолидации нации.

Вместе с тем именно благодаря либеральной плюралистической модели этнонациональной политики Украине удалось избежать этнополитических, межэтнических конфликтов на своей территории и сохранить территориальную целостность [8].

В отличии от соседних стран, Российская Федерация подошла к вопросу формирования модели этнонациональной политики очень ответственно. В 90-х гг. главным заданием этнонациональной политики России было сохранение территориальной целостности государства любыми средствами. Часть субъектов федерации восприняли развал СССР как возможность создать собственные государства и во всеуслышание заявили о своих требованиях. Поэтому сохранять целостность Российской Федерации пришлось, прибегая к силовым средствам. Особенно испортили имидж России как демократического государства две чеченские войны – первая (1994-1996) под названием «Восстановление конституционного порядка в Чеченской Республике» и вторая (1999-2000) – известна как контртеррористическая операция. Независимость Чеченской Республики Нохчи-чо была провозглашена еще 1991 г. С 1991 до 1994 г. Чечня была фактически самостоятельным государством: она имела государственную символику (флаг, герб и гимн), органы власти – президента, парламент, правительство, суды. Но ее не признала ни одна страна мира. Впрочем, Чеченская Республика не состоялась бы даже без ввода российских войск. Борьба власти и оппозиции с оружием в руках, криминализация всех сфер жизни страны стали предпосылками российского вмешательства. Чеченский пример стал предостерегающим уроком для всех этносов РФ, которые раньше задумывались по поводу независимости.

В то же время нельзя характеризовать российскую модель этнонациональной политики исключительно как авторитарную. В отличии от соседних государств, Российская Федерация сформировала полную законодательную базу этнонациональной политики, отвечающую демократическим стандартам. В 1996 была утверждена Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Именно в этом документе были закреплены основные цели, принципы государственной этнонациональной политики, а также узловые проблемы, требующие немедленного решения. С 1996 г. основными принципами этнонациональной политики России являются: равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии; запрещение любых форм ограничения прав по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранение исторически сложившейся целостности Российской Федерации;

равноправие всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; гарантия прав коренных малочисленных народов; право каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность без всякого принуждения; содействие развитию национальных культур и языков народов Российской Федерации; своевременное и мирное разрешение противоречий и конфликтов; запрещение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды; защита прав и интересов граждан Российской Федерации за ее пределами, поддержка соотечественников, проживающих в зарубежных странах, в сохранении и развитии родного языка, культуры и национальных традиций [9].

Тем временем в соседних странах, включая Украину, до сих пор не могут достигнуть согласия по поводу принципов государственной этнонациональной политики, опасаясь затрагивать этнонациональную проблематику в политических и правовых документах вообще. Следует подчеркнуть, что именно на базе Концепции государственной национальной политики Россия сформировала исчерпывающую законодательную базу, регламентирующую этнонациональные вопросы. К ней относятся федеральные законы «О национально-культурной автономии», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «О противодействии экстремистской деятельности» и др. Тогда как в Украине уже больше 15 лет пытаются согласовать текст и утвердить Концепцию государственной этнонациональной политики. Она должна стать основой для принятия специализированных этнополитических законов. В условиях острой надобности внесения изменений в действующие законы и принятия новых большинство проблем этнонациональной сферы Украины остаются нерешенными.

Нужно отметить, что с помощью специфических моделей этнонациональной политики практически все страны постсоветского пространства тем или иным образом пытались сместить баланс в сторону доминирования титульной нации как в количественном, так и политическом понимании. Наиболее кардинально решали вопрос недостаточного количества титульного этноса в этническом составе страны Прибалтики. В предыдущих более детальных исследованиях мы пришли к выводу, что этнонациональная политика стран этого региона демонстрирует характеристики этнонациональной самозащиты прибалтийских нации [10]. Жесткая языковая политика, усложненное различными процедурами и условиями (знание языка, истории и

культуры страны) получение гражданства национальными меньшинствами, способствовали численному увеличению титульного этноса.

Прибалтийские страны не последовали примеру постсоветского пространства и не приняли нулевое гражданство. Каждый претендент на латвийский или эстонский паспорт должен был документально доказать, что он или его предки проживали на территории государства до так называемой «советской оккупации» 1940 г. Последствия такой модели этнонациональной политики оказались разрушительными – общество разделилось на представителей привилегированного этнического большинства и маргинализированных национальных меньшинств, лишенных многих политических и экономических прав, между которыми то и дело возникали конфликты на этнической почве. Восстанавливать этнополитическую стабильность, мир и согласие между большинством и меньшинствами в полиэтническом обществе Прибалтийским странам пришлось с помощью различных интеграционных программ.

Подводя итоги подчеркнем, что постсоветские страны формировали свои уникальные модели этнонациональной политики путем проб и ошибок в силу отсутствия соответствующего опыта. Некоторые страны совершили больше опророчивых шагов и в результате оказались втянутыми в этнополитические конфликты, потеряли часть своих территорий, компактно населенных национальными меньшинствами, другим этих ошибок удалось избежать. Экспериментальным путем они искали наиболее эффективные и безопасные механизмы решения этнополитических проблем.

Библиографический список

1. Перепелиця Г. М. Генезис конфліктів на посткомуністичному просторі Європи / Г. М. Перепелиця. – К. : Стилос – ПЦ «Фоліант», 2003. – С. 109.
2. Правові механізми врегулювання етнополітичних конфліктів в Україні: [наукова записка] / Кресіна І. О., Кубальський О. Н., Стоєцький С. В., Стойко О. М., Шемшученко Ю. С., Явір В. А. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – С. 31.
3. Ошский этнический конфликт может повториться? [Электронный ресурс] // Апта Жанырьк. – 2011. – № 8. – Режим доступа: http://www.gezitter.org/sources/ianyiryik_apta/
4. Зоидзе О. Постсоветская Грузия: проблемы собранности нации и полноты государства / О. Зоидзе, Д. Бердзеншвили // Каспійсько-Чорноморський регіон: умови та перспективи розвитку [матеріали міжнар. конференції]. – К., 1998. – С. 158.

5. Концепция национальной политики Республики Молдова : утвержд. Законом № 546-XV от 19 декабря 2003 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.iustice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312846&lang=2>
6. Закон Молдавской ССР «О функционировании языков на территории Молдавской ССР» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/1/md/lang.htm>.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – № 30. – 1996. – т. 141.
8. Крисаченко В. Етнополітична стабільність України в міжнародному контексті / В. Крисаченко // Стратегічна панорама. – 2009. – № 4. – С. 80.
9. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации : утвержд. Указом Президента РФ от 15.06.1996 N 909 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://russia.edu.ru/information/legal/law/up/909/2051/>.
10. Вітман К. М. Моделі етнонаціональної політики в країнах балтійського регіону / К. М. Вітман // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2006. – № 31. – С. 530.

Вивчається етнонаціональна політика пострадянських країн. Розкриваються особливості регулювання етнонаціональних відносин. Аналізується типологія моделей етнонаціональної політики, взаємини між нацією-державою та етнічними спільнотами, національними меншинами.

The author examines ethnic-national politics of post-Soviet states. The peculiarities of regulation of ethnic-national relations are revealed in the article. The author analyzes the typology of ethnic policy models, the relationship between the nation-state and ethnic communities, national minorities.

Стаття надійшла до редколегії 15.11.2013

УДК 321.015

Береза А. В., м. Київ

ПОСТНПУ РЕФОРМИ ТА ДЕМОКРАТІЯ

Розглянуто концепції «об'єднаного уряду» та «цілісного уряду», взяті за основу в ході здійснення сучасних адміністративних реформ на Заході. Обґрунтовано, що вони стали не лише відповіддю на невдачі Нового публічного управління, а відображенням переходу від моделі демократії входу до моделі демократії виходу.

Розчарування у реформах, які впроваджували принципи Нового публічного управління, змусило країни Заходу шукати нових шляхів