

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ

УДК 324:323.1:316.482.5

Вітман К. М., НУ «ОЮА»

РОЛЬ РЕФЕРЕНДУМУ В ЕТНОПОЛІТИЧНИХ ПРОЦЕСАХ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ

Вивчається розуміння інституту референдуму в вітчизняній та західній етнополітології, де він постає в ролі конструктивного, законного політико-правового механізму врегулювання етнополітичних конфліктів. На основі аналізу референдумів пострадянського простору зроблено висновок про об'єктивну природу референдуму, про що свідчить його присутність в більшості етнополітичних процесів – конфліктах, автономізації, дезінтеграції/інтеграції держав. Конструктивна або ж деструктивна роль референдуму залежить виключно від того, якими сторонами і з якою метою використовується цей політико-правовий механізм.

Інститут референдуму у вітчизняній науці досі не був предметом окремого етнополітичного дослідження. Роль референдуму як політико-правового механізму в етнополітиці, етноконфліктології, етнополітичному менеджменті згадується, як правило, дуже побіжно. Однак значення цього інституту в державній внутрішній та зовнішній етнополітиці та етнополітичних процесах загалом не слід применшувати. У цій статті ми спробуємо дослідити референдум через призму етнополітичної науки, вивчити особливості застосування цього інституту на пострадянському та постсоціалістичному просторі та окреслити його роль в етнополітичних процесах.

Науковий інтерес до теми референдуму обумовлений невисоким рівнем її розробки в етнополітології. Цей інститут здебільшого лише

згадується в студіях, присвячених етноконфліктології. Теоретична праця відомих українських етнополітологів О. Картунова та І. Маруховської «І спокій тільки сниться!», яка заклала підвалини вітчизняної етноконфліктології, містить згадку про референдум. Досліджуючи стратегії управління етнополітичним конфліктом, вчені закликають відмовитися від термінів «вирішення конфліктів» та «завершення конфліктів», оскільки це, на їх думку, можливо лише шляхом знищення одного з суб'єктів конфлікту разом з його цінностями, потребами, інтересами і цілями або взаємознищенням всіх конфліктуючих сторін. Ідеї та теорії безконфліктного суспільства О. Картунов та І. Маруховська називають утопією, закликаючи відмовитися від побудови такого шляхом великих жертв і катастроф [1].

Однак арсенал політичних та правових засобів для стримування деструктивної дії етнополітичних конфліктів – ескалацій, сутичок, війн, що супроводжуються людськими жертвами, соціально-економічним занепадом, дезінтеграцією держав – вони все ж таки пропонують. На завершальному етапі управління конфліктом, етапі розв'язання, покликаному забезпечити примирення сторін шляхом узгодження інтересів та сприяти відновленню конструктивної співпраці, вчені радять застосовувати такі політико-правові способи: звернення до Конституційного Суду; розпуск парламенту і призначення нових парламентських виборів; проведення референдуму щодо спірних питань; створення узгоджувальних комісій.

У науковій записці «Правові механізми врегулювання етнополітичних конфліктів в Україні» виокремлено та систематизовано правові та політичні механізми протидії та стримування конфліктів. Правові механізми передбачають застосування норм чинного національного законодавства або міжнародно-правових документів для врегулювання етнополітичного конфлікту. Політичні механізми використовуються тоді, коли національна та міжнародно-правова база не містить механізмів, необхідних для розв'язання конфлікту. Відтак, сторонам доводиться укладати політичні домовленості та виконувати їх [2]. Згадані вище О. Картунов та І. Маруховська закликають все ж не розділяти механізми врегулювання етнополітичного конфлікту на правові та політичні, оскільки вони доповнюють одне одного і позначаються єдиним терміном – «політико-правові» [3].

В подібному контексті згадує інститут референдуму й етноконфліктолог А. Кіссе. Цей політико-правовий механізм у його працях постає одним з проявів превентивної дипломатії, що базується на трьох елементах – співробітництві, розрахунках та переформулюванні позицій. Превентивну дипломатію дослідник називає одним най-

більш популярних і ефективних інструментів запобігання етнічним конфліктам [4]. Він поділяє заходи превентивної дипломатії на політичні, економічні, дипломатичні, воєнні, гуманітарні. До політичних належить з'ясування інтересів сторін шляхом обміну інформацією та проведення переговорів; об'єктивне висвітлення сутності конфліктів та кризових проблем засобами масової комунікації; інформаційний супровід політичних референдумів та виборчих процесів, проведення аналітичних моніторинрів за дотриманням основних прав і свобод людини.

Також А. Кіссе згадує інститут референдуму серед практичних кроків щодо забезпечення ненасильницьких змін завдяки діяльності, пов'язаній із соціально-економічною відбудовою, розвитком чи демократизацією територій, що брали участь в етнополітичному конфлікті. Ця діяльність спрямована на ліквідацію основних причин конфліктів, щоб запобігти виникненню нових чи рецидиву попередніх та передбачає допомогу в проведенні виборів чи референдумів там, де вони є основою всеосяжного мирного врегулювання [5].

Отже, вивчення позицій кількох авторитетних українських дослідників дає можливість зробити висновок про домінування наступного розуміння референдуму в етнополітології, а саме як політико-правового механізму врегулювання етнополітичних конфліктів. Тому у цьому дослідженні проаналізуємо низку референдумів, які відбувалися в різний час на пострадянському просторі, і спробуємо вивчити їх роль у врегулюванні етнополітичних конфліктів зокрема та етнополітичних процесах в державах та регіоні загалом задля уточнення, підтвердження або спростування вищезгаданого розуміння референдуму.

У своєму аналізі ми відштовхуватимемося також від амбівалентного бачення природи референдуму, притаманного західній етнополітології. Наприклад, Центр вивчення етнічного конфлікту при Королівському університеті Белфасту (Північна Ірландія) пропонує добірку референдумів, що проводилися під час врегулювання етнополітичних конфліктів, які сприяли або перешкождали реалізації домовленостей, досягнутих шляхом переговорів [6]. З цього випливає, що західні дослідники не завжди поділяють уявлення про референдум виключно як механізм урегулювання етнополітичного конфлікту.

Перш ніж розпочинати предметне дослідження, необхідно насамперед чітко визначити, які саме вияви народного волевиявлення мають статус референдуму. Автор Короткого оксфордського словника визначає референдум, як механізм, який дозволяє виборцям обрати між альтернативними шляхами вирішення конкретного важливого

питання. Його результат може бути імплементований в Конституцію держави або увесь текст Конституції може затверджуватися референдумом. Шляхом референдуму можуть ухвалюватися рішення, що прирівнюються до законів держави; даватися згода на укладення міжнародних договорів, підвищення державних витрат на якусь мету [7]. Зрештою, референдум може мати виключно дорадчий характер: не випадково, поняття «референдум» вживається також в значенні плебісциту або опитування громадської думки щодо того або іншого важливого для життя держави питання.

Сучасний український дослідник політико-правових засад референдуму С. Дерев'яно у своїх працях називає цей інститут дієвим, легітимним механізмом народного волевиявлення, надання вищої юридичної сили прийнятим рішенням та проведення інституційних змін, а також засобом народного контролю за діяльністю влади на державному та загальнонаціональному рівнях [8]. Це визначення одразу ставить перед нами проблему легітимності референдуму як складової етнополітичних процесів. Адже велика частина референдумів, що проводилися на пострадянському просторі в ході етнополітичних конфліктів та етнополітичної дезінтеграції оголошувалися, принаймні однією або кількома сторонами конфлікту, нелегітимними.

Візьмемо для прикладу референдум в Придністров'ї в 1989-1990 роках, який ознаменував його відокремлення від Молдови. Народне волевиявлення щодо створення Придністровської Молдавської РСР тривало понад рік в різних частинах Придністров'я і в різний час з огляду на технічну та організаційну неможливість провести загальний референдум. За утворення окремої від Молдови союзної республіки висловилися понад 95 % виборців, що взяли участь у голосуванні. Молдова досі вважає цей референдум нелегітимним та незаконним, адже саме з нього розпочалося формування Придністровської державності. За результатами референдуму Другий з'їзд депутатів усіх рівнів Придністров'я прийняв рішення про створення Придністровської Молдавської РСР. Остаточну волю до створення окремої держави населення Придністров'я підтвердило на референдумі 1 грудня 1991 року – за державну незалежність висловилося 97,7 %.

Формування спочатку Придністровської Молдавської РСР у складі СРСР, а потім Придністровської Молдавської Республіки внаслідок референдумів стало причиною затяжного Придністровського етнополітичного конфлікту на пострадянському просторі, участь у врегулюванні якого вже понад 20 років беруть не лише конфліктуючі сторони, а й інші країни та міжнародні організації. Жодна держава, що входить до складу ООН, не визнає суверенітету та незалежності

ПМР, її територія офіційно вважається частиною Молдови. Тому громадяни Придністров'я для виїзду за кордон змушені послуговуватися українськими, молдовськими або російськими паспортами.

А тепер поглянемо на Балкани, де в вересні 1991 року в Косово відбувся подібний референдум за схожих обставин. Колишня автономія, протестуючи проти утисків своїх прав з боку Сербії, провела референдум щодо незалежності Косово. Косовські албанці практично одноставно висловили бажання жити у власній державі [9]. Населення Косово проголосило створення Республіки Косово та обрало її президента. Цей референдум також був оголошений незаконним, і як у Придністров'ї завершився застосуванням збройної сили з боку центру. Однак Косово наразі визнали 95 держав країн-членів ООН, підтримує Західна Європа та США, що значно покращує становище частково визнаної республіки, порівняно з невизнаним Придністров'ям.

Прикладів подібних референдумів, які стали початком етнополітичного конфлікту або ознаменували новий виток напруженості, більше ніж достатньо, щоб поставити під сумнів конструктивну роль референдуму в етнополітичних процесах. Грузія втратила Південну Осетію та Абхазію також після кількох референдумів, що проводилися на цих територіях під час затяжного етнополітичного конфлікту. В Південній Осетії в 1992 році відбувся референдум щодо перетворення Південно-Осетинської автономної області в незалежну Республіку Осетія або возз'єднання з Північною Осетією, на якому незалежність підтримало понад 90 % населення автономії.

В листопаді 2006 року знову було проведений референдум про незалежність Південної Осетії для підтвердження цього курсу та додаткової легітимації референдуму 1992 року. Перед виборцями стояло запитання: «Чи згодні ви з тим, щоб Республіка Південна Осетія зберегла свій нинішній статус незалежної держави і була визнана міжнародною спільнотою?» На що більшість населення відповіла ствердно. «Ми ще раз підтверджуємо результати референдуму 1992 року. Своїм голосуванням народ Південної Осетії робить історичний крок до визначення незалежності», – прокоментував доцільність проведення такого референдуму президент невизнаного державного утворення Е. Кокойти [10].

На відміну від Південної Осетії, Абхазія, що також відокремилася від Грузії в статусі невизнаної держави, провела референдум про незалежність лише один раз у 1999 році. На цьому референдумі було прийнято Конституцію Республіки Абхазія, яка визначає Абхазію – суверенною, демократичною державою. 97,7 % виборців підтримали цей документ. На основі результатів волевиявлення було прийнято

Акт про державну незалежність Республіки Абхазія. В 2006 році Президент невизнаної республіки назвав референдум 1999 року важливою історичною подією в Абхазії, бо, схваливши Конституцію, народ одночасно проголосував за незалежність, тому його результати не потребують жодного додаткового підтвердження [11]. Спираючись на це, С. Багапш звернувся до глав держав з закликом визнати Абхазію суверенною державою.

Не лише Південній Осетії як невизнаній республіці пострадянського простору довелося підтверджувати результати нелегітимного референдуму за допомогою ще одного референдуму. Раніше, у вересні 2006 року в Придністров'ї було проведено аналогічний референдум. Населення ПМР мало відповісти на два питання щодо незалежності, але з різним зовнішньополітичним вектором: «Чи підтримуєте ви курс на незалежність Придністровської Молдавської Республіки та подальше вільне приєднання Придністров'я до Російської Федерації?» («за» – 97,1 %, «проти» – 2,3 %); «Вважаєте ви можливим відмову від незалежності Придністровської Молдавської Республіки з подальшим входженням до складу Республіки Молдова?» («за» – 3,4 %, «проти» – 94,6 %). Молдова, США, ЄС, Румунія та Україна одностайно оголосили референдум нелегітимним. Росія також не визнала його результатів, оскільки саме її звинуватили в дестабілізації етнополітичної ситуації в регіоні за допомогою референдуму. Отже, в цій ситуації референдум постає не миротворчим, а конфліктогенним чинником.

Так само результати південноосетинського референдуму 2006 року не були визнані міжнародною спільнотою, яка відмовилася надіслати своїх спостерігачів та закликала населення не брати участь у ньому. Грузія назвала референдум незаконним та звинуватила Південну Осетію в ескалації етнополітичного конфлікту. Натомість південноосетинські політологи запевнили, що два референдуми про незалежність повністю відповідають всім міжнародним стандартам, оскільки є реалізацією права народу на самовизначення, закріпленого міжнародним правом.

Дослідивши ситуацію на пострадянському просторі, можемо зробити висновок, що заяви інших держав та міжнародних організацій про нелегітимність та незаконність подібних референдумів впливають з невизнання держав, в яких вони проводилися. Невизнана держава є частиною іншої визнаної держави, тому, проголошена народом суверенною, але невизнана міжнародною спільнотою, влада в ній є незаконною. З точки зору права, з точки зору належності невизнаних державних утворень до складу інших держав ці референдуми, справді,

є незаконними, адже законність є принципом реальної дії норм права у державі, неухильного дотримання її законів.

З іншого боку, можна говорити про законність цих референдумів з точки зору невизнаних держав, адже за багато років функціонування вони напрацювали свої власні законодавчі бази і дотримуються саме їх. Це твердження справедливе і щодо легітимності. Дії влади, в тому числі рішення про проведення референдумів, оголошуються нелегітимними державами, до складу яких вони ще досі формально входять, однак є легітимними для населення цих країн, адже легітимність – це підтримка виборцями дій влади, добровільне визнання за нею права приймати обов'язкові рішення.

Тому з точки зору етнополітології неможливо чітко розділити референдуми на законні й незаконні або легітимні й нелегітимні, тим більше що один і той же референдум може бути класифікований як незаконний, але легітимний або навпаки. Виходячи з цього, усталене в політології визначення референдуму як законного, легітимного механізму, як продемонстрували вищезгадані приклади, не завжди може бути застосоване для аналізу таких етнополітичних процесів, як етнополітичний конфлікт, етнополітична дезінтеграція/інтеграція. Для прикладу, референдуми про створення незалежних держав під час дезінтеграції СРСР також можна вважати незаконними з точки зору норм права Радянського Союзу.

Ігнорувати референдуми в етнополітично нестабільних регіонах пострадянського простору не варто, адже вони досить часто стають відправною точкою нових етнополітичних процесів – формування державних утворень, створення автономій, розпаду колишніх держав і утворення нових. Їх деструктивна або конструктивна роль залежить також від часового позиціонування суб'єкту спостереження. Вже згадувані референдуми про незалежність колишніх союзних республік набагато критичніше оцінювалися в момент їх проведення, ніж ретроспективно. Це ж стосується референдуму про проголошення незалежності Косово. Якщо в 1991 році – цей референдум був проявом сепаратизму, то в 2012 році він оцінюється як важливий етап державотворення. Якщо оцінювати його з точки зору Косово, то легітимність та законність референдуму не дискутується. Водночас, коли серби Півночі Косова (досі невідконтрольного Белграду регіону, де компактно проживає сербська національна меншина) провели в лютому 2012 року референдум про невизнання влади Косова, він був названий незаконним та наразився на жорстку критику міжнародної спільноти.

Обидва ці референдуми вдало ілюструють дію принципу ланцюгової реакції, притаманного етнополітичним процесам. Косово в ході самовизначення намагалося позбутися етнокультурного та політичного тиску й влади Сербії. Тому серби Півночі Косова також вважають, що мають усі підстави не підкорятися етнічно чужій албанській владі Приштини. Той факт, що владу Косова на референдумі не визнали понад 99 % від 77,5 % сербів, що взяли участь у голосуванні, свідчить про те, що процес етнополітичної дезінтеграції на Балканах далекий від завершення. Приштина відмежувалася від референдуму та вимог сербської національної меншини, назвавши їх незаконними. Однак в Європарламенті слушно припускають, що автономія на Півночі Косово могла б задовольнити вимоги сербів. В цьому випадку референдум став чітким етнополітичним сигналом сербської національної меншини Приштині та міжнародній спільноті про небажання коритися вимогам албанської влади в межах унітарного Косова.

Вивчення референдуму як етнополітичного механізму на пострадянському просторі, звичайно ж, буде не повним без досвіду України. В контексті досліджуваної проблематики показовими є два місцеві референдуми – кримський та закарпатський. В Криму референдум відбувся 20 січня 1991 року, на якому населення (93,26 % виборців) висловилося за відновлення Кримської АРСР як суб'єкта СРСР. Хоча жодних правових наслідків цей референдум не мав, Київ спочатку почув і врахував вимоги населення півострова – Верховна Рада Української РСР прийняла Закон УРСР «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки». Однак, вже згодом було прийнято Закон України «Про статус Автономної Республіки Крим», за яким регіон отримав статус адміністративно-територіальної автономії.

В Закарпатській області референдум про відновлення автономії Закарпаття (як регіону компактно проживання русин) у складі України було проведено одночасно з всеукраїнським референдумом щодо проголошення незалежності України – в грудні 1991 року. Однак результати місцевого референдуму взагалі не були враховані владною ні на політичному, ні на правовому рівні. Перші роки становлення держави та напрацювання законодавства в тому числі про референдум, дозволили уникнути імплементації результатів цього, також сумнівного з точки зору законності референдуму. Адже процедура формування територіальної автономії не передбачена жодним законом України. Однак русинська етноспільнота досі звинувачує державу в ігноруванні її етнокультурних та територіальних вимог.

Аналіз референдумів, що проводилися в різний час на пострадянському та постсоціалістичному просторі, дозволяє зробити наступні висновки. По-перше, інститут референдуму відіграє помітну роль у етнополітичних процесах, адже він завжди присутній в етнополітичних конфліктах, автономізації, дезінтеграції/інтеграції держав. По-друге, з етнополітичної точки зору не завжди можна визначити референдум як механізм розв'язання етнополітичних конфліктів та протиріч. Референдум може відігравати як конструктивну роль – виконувати погоджувальну, миротворчу функцію, так і деструктивну – слугувати викликом національних меншин центру, маніфестом їх територіальних та етнокультурних претензій і, власне, відправною точкою конфлікту. З цього випливає, по-третє, що референдум – є нейтральним політико-правовим механізмом, що може бути використаний будь-якою стороною конфлікту з будь-якою метою. І це задає його змістове етнополітичне наповнення та слугує відправною точкою оцінювання.

Бібліографічний список

1. Картунов О. І спокій тільки снится ! / О. Картунов, О. Маруховська // Політичний менеджмент. – 2003. – № 1. – С. 107.
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. Картунов О. І спокій тільки снится ! / О. Картунов, О. Маруховська // Політичний менеджмент. – 2003. – № 1. – С. 108.
4. Кіссе А. Етнічний конфлікт: теорія і практика управління. Політологічний аналіз [монографія] / А. Кіссе. – К. : Логос, 2006. – С. 289.
5. Там само. – С. 309.
6. Referendums in Peace Processes [Електронний ресурс] / Centre for the Study of Ethnic Conflict. – Режим доступу: <http://www.qub.ac.uk/research-centres/CentrefortheStudyofEthnicConflict/TeachingResearch/Datasets/ReferendumsinPeaceProcesses/>.
7. Referendum / The Concise Oxford Dictionary of Politics / I. McLean. – University Press Print Publication, 2009. – Р. 485.
8. Дерев'яно С. Політико-правові засади референдумів в Україні [монографія] / С. Дерев'яно. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2011. – С. 5 – 6.
9. Перепелиця Г. Конфлікти в посткомуністичній Європі [монографія] / Г. Перепелиця. – К. : Фоліант, 2003. – С. 155.
10. Юрьева Д. Независимость в квадрате: Южная Осетия вновь провела референдум о суверенитете республики / Д. Юрьева // Российская газета. – 2006. – № 4220. – С. 7.

11. Абхазия решила ограничиться одним референдумом о независимости [Электронный ресурс] // Известия. – Режим доступа : <http://izvestia.ru/news/385771>.

Изучается понимание института референдума в отечественной и западной этнополитологии, где он выполняет роль конструктивного, легального политико-правового механизма урегулирования этнополитических конфликтов. На основе анализа референдумов постсоветского пространства сделан вывод об объективной природе референдума, о чем свидетельствует его присутствие в большинстве этнополитических процессов – конфликтах, автономизации, дезинтеграции/интеграции государств. Конструктивная или же деструктивная роль референдума зависит исключительно от того, какими сторонами и с какой целью используется этот политико-правовой механизм.

The meaning of referendum in domestic and west ethnopolitologies, where it plays role of constructive political and legal mechanism of ethnic conflicts regulation is studied. Basing on post-Soviet referendums analysis the author made a conclusion of objective nature of referendum. The fact, that referendum takes place in most ethnopolitical processes – conflicts, autonomization, disintegration/integration proves the statement. The constructive or destructive role of referendum entirely depends on whom and for what purpose uses this political and legal mechanism.

Стаття надійшла до редколегії 17.12.2012

УДК 321.015(477+44+73)

Пехник А. В., Козьмініх А. В., НУ «ОЮА»

СВІТОВА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ РОЗПОДІЛУ ВЛАД

В даній статті дається аналіз теорії розподілу влади в її історичному аспекті, враховуючи світовий досвід застосування цієї концепції. Практика застосування розподілу влади представлена такими країнами як США, Франція та Україна.

Розподіл влади – необхідна передумова торжества ідей верховенства права і правового закону, зміцнення заснованої на них законності, захисту прав і свобод людини і громадянина. Підвалини для розвитку цієї доктрини були закладені ще античними мислителями, які виходили з існуючої історичної дійсності, наголошували на необхідності