

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ИЗДАНИЯ: РЕЦЕНЗИИ, РАЗМЫШЛЕНИЯ

ВЛАДИМИР ЕВТУХ,

доктор исторических наук, член-корреспондент НАН Украины, руководитель Центра этносоциологических и этнополитических исследований Института социологии НАН Украины

Менеджмент в полиэтничных общностях



Managing Multiethnic Local Communities in the Countries of the Former Yugoslavia / Ed. by N.Dimitrijeviж. — Budapest, 2000. — 468 p.

Специалиста книга интригует уже самим своим названием — ведь в потоке современной литературы по этнополитической и этносоциологической проблематике нечасто встречаются работы, посвященные менеджменту в сфере этносоциального развития, к тому же на локальном уровне. По крайней мере в Украине публикаций большого формата, подобных этой, пока не было.

Прежде всего вкратце охарактеризую данное издание. Книга является результатом выполнения интересного проекта в бывших республиках Югославии, а ныне независимых государствах: Словении, Македонии, Боснии и Герцеговине, Хорватии и Федеративный Республике Югославии. Сам проект осуществлялся в рамках программы реформирования местного самоуправления, финансируемой известным соросовским “Институтом открытого общества”. К выполнению проекта были привлечены специалисты по этническим проблемам, журналисты, юристы и представители международных организаций, а книга вышла в свет под редакцией профессора политической теории Центрального Европейского университета (Венгрия) Ненада Димитриевижа. Книга содержит огромный массив эмпирического материала, статистических данных, в частности об этническом составе населения перечисленных стран, насыщена фактами по истории Югославии, помогающими понять динамику изменений в отношениях между бывшими югославскими респуб-

ликами и представителями различных этнических групп населения в новых странах, образовавшихся после распада Югославии.

Предваряя анализ важнейших, на мой взгляд, сюжетов книги, хотелось бы заметить, что она сразу же привлекла внимание ученых как в странах, о которых в ней идет речь, так и за их пределами. К примеру, профессор философии Королевского университета (Кингстон, Канада) Вилл Кимличка считает, что “эта книга содержит взвешенный, ясный и оптимистический отчет о лучших образцах практики мультиэтнического сосуществования на локальном уровне в странах, появившихся после распада бывшей Югославии. Она окажется полезной всем тем, кто проявляет интерес к содействию утверждению отношений добропорядочности и демократии в этих странах и в странах, пораженных серьезными этническими конфликтами”. Рудольф Ризман, профессор социологии и политических наук из университета Любляны (Словения) подчеркивает: “Публикация этого труда будет весьма полезна для тех, кто сейчас работает над смягчением полиэтнической напряженности и построением человеческих отношений, основывающихся на толерантности и взаимном уважении, в этой части мира”.

Среди многочисленных проблем, дискутируемых в книге, для анализа предлагаю выделить: правовое обеспечение этнокультурного развития меньшинств; толерантность в межэтнических отношениях; политизацию этничности; сущность менеджмента этнонациональных процессов; терминологический аспект анализируемых в книге проблем. Основанием для этого является актуальность и определенная повторяемость, универсальность этих проблем.

Но прежде чем делать обзор основных сюжетов проекта и книги, вполне уместно несколькими штрихами очертить общий фон, на котором происходят этнонациональные процессы в данном регионе.

В результате распада Югославии в 1991 году на ее территории образовалось пять полиэтничных государств: Словения; Македония; Босния и Герцеговина; Хорватия; Федеративная Республика Югославия в составе Сербии и Черногории.

Новообразовавшиеся страны можно разделить на две группы: 1) Словения; Македония; 2) Босния и Герцеговина; Хорватия; Федеративная Республика Югославия. Первые практически избежали войны, не считая того, что Словения в июне 1991 года оказалась, хотя и ненадолго, втянутой в вооруженный конфликт. Поэтому в этническом плане здесь не произошло столкновений с такими явлениями, которые, будучи обусловлены военными действиями, вызывают недоверие и ненависть одних групп населения к другим, скажем, к беженцам. Страны второй группы, наоборот, пережили тяготы войны, последствия которой, ощутимые до сих пор, в значительной мере определяют их политическую и социальную жизнь. Что касается межэтнических отношений, то одной из наиболее острых проблем является преодоление антагонизма среди представителей недавно воевавших друг с другом народов. То есть тут вопрос толерантности выступает на передний план.

Словения декларировала свою независимость 25 июня 1991 года. Ее население (около 2 млн.) состоит из нескольких этнических групп, среди которых итальянцы и венгры — автохтонны, другие (албанцы, австрийцы, черногорцы, хорваты, сербы и др.) — прибыли сюда после 1945 года. Сегодня Словения является чуть ли не самой благополучной страной среди бывших республик Югославии.

Македония с населением около 2 млн. успешно осуществляет переход от авторитаризма к демократии. Этнический состав населения этой страны таков: македонцы — 67%, албанцы — 23%, турки — 4%, рома, сербы и все остальные этнические группы — по 2%. Македония, пожалуй, единственная страна на территории бывшей Югославии, совершенно не втянутая в войну. Тем не менее, она, отмечает Ненад Димитриевич, постоянно испытывала международное давление, ей угрожали проблемы со стороны соседних территорий, где велись военные действия, она сталкивалась с попытками дестабилизации весьма уязвимого этнического баланса (с. 6).

Босния и Герцеговина после четырехлетней братоубийственной войны, в которую были втянуты сербы, хорваты и мусульмане, только после ноября 1995 года получила возможность налаживать мирную жизнь. Главную проблему межэтнического взаимодействия в этой стране составляют перемещенные лица. Из 4,4 млн. жителей 2,5 млн. (примерно 60%) — перемещенные лица. Этнический состав населения Боснии и Герцеговины таков, что ни одна этническая группа не образует абсолютного большинства: боснийцы-мусульмане — 44%, сербы — 31%, хорваты — 17%. Еще 5% называют себя югославами, на оставшиеся 25 национальностей приходится всего 3%.

Перед **Хорватией** после парламентских и президентских выборов (январь — февраль 2000 года) открылись возможности демократизации страны, что вселяет надежду на преодоление полуавторитарных принципов управления государством и уважение прав национальных меньшинств. Этнический состав пятимиллионного населения страны таков: хорваты — 3,7 млн., сербы — около 580 тыс., югославы — 106 тыс., мусульмане — чуть больше 40 тыс., другие — 280 тыс.

Федеративная Республика Югославия состоит из двух республик — Сербии (с населением почти 10 млн.) и Черногории (650 тыс.). Лидеры последней время от времени заявляют о желании выйти из состава федерации. Наиболее явно подобная позиция Черногории декларировалась во время октябрьских событий 2000 года.

Вопросы правового регулирования этнонационального развития всегда были и остаются одним из приоритетов в системе государственного управления любого полиэтнического общества. Для независимых стран, образовавшихся на территории бывшей Югославии, они особенно актуальны. Именно это побудило исполнителей проекта значительную его часть посвятить выяснению ситуации правового обеспечения реализации прав национальных меньшинств. Сразу же заметим, что во время выполнения проекта и при публикации его материалов существенное внимание обращалось не только на саму законодательную базу, но и на механизмы внедрения принятых законов.

В каждой из бывших республик Югославии существует законодательство, регулирующее развитие этнонациональных процессов и определяющее правовой статус национальных меньшинств. Оно, как правило, типично по своей структуре и по смыслу: конституции каждой страны содержат разделы об основных правах национальных меньшинств; существуют также отдельные законодательные акты, детализирующие эти права и определяющие механизмы их реализации. Едва ли не впервые, во всяком случае мне не известны подобные попытки, авторы проекта на основе всестороннего анализа актов международного законодательства и политических документов по вопросам национальных меньшинств предложили классификацию прав меньшинств: 1) фундаментальные права; 2) “компенсаторные” права; 3) права, касающиеся участия меньшинств в процессе принятия решений.

К первой группе относятся, в частности, право на существование в статусе представителей меньшинства и право соотносить себя со своей этничностью. Они являются базовыми для формирования законодательства в части защиты специальных прав меньшинств. Фундаментальные права зафиксированы в конституциях всех стран. Вторая группа (“компенсаторные” права) включает: 1) языковые права; 2) право на образование; 3) право на информацию; 4) право на культурное развитие; 5) право на свободное взаимодействие; 6) право на экономическое развитие; 7) право на использование национальной символики. Третья группа прав связана с участием в принятии решений (или по крайней мере возможностями влияния на них) на национальном и локальном уровнях по вопросам политического и социального статуса меньшинств.

Примером инкорпорации фундаментальных и “компенсаторных” прав в законодательстве стран на территории бывшей Югославии могут служить их конституции. В Конституции Македонии эти права записаны в статье 48. Члены нацио-

нальных меньшинств имеют право на свободную манифестацию, поддержание и развитие своей национальной идентичности и ее атрибутики; на учреждение институций культуры, искусства, образования и других ассоциаций, целью которых является поддержание и развитие их идентичности; на обучение на своих языках в начальных и средних школах (с обязательным изучением македонского языка). При этом государство гарантирует защиту этнической, культурной, языковой и религиозной идентичности меньшинств. Что касается языковых вопросов, то они регулируются положениями конституции, относящимися к разделу о местном самоуправлении. Статья 7 четко определяет “правила игры” в этой сфере: 1) македонский язык является официальным языком Республики Македония; 2) в органах местного самоуправления, где большинство населения относится к той или иной национальности, их языки и алфавиты должны быть в официальном употреблении, согласно закону, наряду с македонским языком и кириллицей.

Упомянутая классификация, на мой взгляд, не только обоснована и уместна — она помогает построить схему системного анализа имплементации прав меньшинств и выделить те сегменты, которые требуют наибольшей концентрации усилий для их реализации. Для Украины, где идет процесс формирования адекватной законодательной базы по вопросам национальных меньшинств, адаптации отечественного законодательства к европейскому, где ведутся поиски оптимальных моделей удовлетворения потребностей этнических меньшинств, подобная классификация имеет практическое значение.

Что касается первых двух групп прав, то в Украине они в большей или меньшей степени все же реализуются, хотя, разумеется, мы еще очень далеки от идеального их воплощения. Скажем, если в сфере образования, этнокультурного развития, в использовании национальной символики имеется немало положительных примеров реализации законодательства, то о других сферах этого не скажешь. Немало дискуссионных ситуаций возникает в языковой области. Здесь отсутствие закона, который отвечал бы современным требованиям, приводит к парадоксальным ситуациям: вопрос выживания в некоторых регионах Украины довольно остро стоит даже для государственного языка — украинского, не говоря уже о возможностях развития языков наиболее “запущенных” (в социальном и культурном аспектах) или малочисленных меньшинств. Совершенно не дискутируется вопрос о праве меньшинств на экономическое развитие. Похоже, это связано прежде всего с отсутствием у теоретиков национального вопроса (о практиках и говорить нечего) четкого представления о содержании этих прав и о том, каким образом они могут реализоваться. Очевидно, что видение этих прав ограничивается пока общими декларациями о праве на труд; собственно говоря, оно не дифференцируется с учетом этнической специфики. Опыт других стран, анализ практики имплементации прав меньшинств в сфере экономики (возможно, точнее было бы употреблять термин “социально-экономическая сфера”), в том числе и в городах (общинах) бывших республик Югославии, дает основания говорить о существовании таких прав и необходимости их реализации. В частности, речь может идти о создании условий для развития этнического бизнеса, о стимулировании, особенно на региональном и локальном уровнях, создания и развития предприятий, фирм, к руководству которых следует активно привлекать представителей этнических меньшинств. Стоит также на определенном этапе разработать и внедрить систему позитивных действий и программ, которые бы предусматривали квотное участие представителей этнических меньшинств в процессах экономического управления и функционирования экономики. Упорядочение возможностей удовлетворения информационных потребностей на языках меньшинств Украины также требует значительных усилий.

Поскольку в Украине правовая база участия национальных меньшинств в процессе принятия решений практически отсутствует, то уместно детальнее остано-

виться на опыте Словении, Хорватии, Федеративной Республики Югославии по обеспечению подобных прав меньшинств на локальном уровне.

Участие меньшинств Словении, в частности, итальянского и венгерского, в принятии решений здесь обеспечивается таким образом. Представители меньшинств, как и все граждане страны, принимают участие в национальных и локальных выборах. Вместе с тем, они имеют право голосовать за управленцев своей национальной коммуны (общины). Такая практика получила название “двойной” концепции обеспечения прав меньшинств: с одной стороны, им предоставляется общее право голоса, а с другой — право “представительства интересов”. Кстати, такой статус довольно четко отрегулирован в правовых документах. Статья 64 Конституции обеспечивает представительство меньшинств в парламенте и в органах местного управления, а статья 80 детализирует механизм выборов представителей в парламент. Все члены меньшинств, независимо от того, где они проживают (в этнически-компактных, этнически-смешанных поселениях или дисперсно), принимают участие в выборах своих представителей в парламент. Проживающие дисперсно могут голосовать заочно, посредством почты. Что касается местных выборов, то они регламентируются статьей 39 Закона о местном самоуправлении: “... в определяемых законом этнически гетерогенных регионах, где проживают представители итальянского и венгерского меньшинств, они могут иметь по крайней мере по одному представителю в местных органах управления”. Сама же процедура голосования записана в Законе о местных выборах. Важно подчеркнуть, что изменения в законодательство относительно меньшинств нельзя вносить без согласия (консенсуса) членов этнических меньшинств. Эта норма превышает международные стандарты, принятые Советом Европы. Добавлю, что, учитывая специальный статус итальянского меньшинства, параграф 2 статьи 64 Конституции Словении регулирует его автономный статус. С целью наилучшей организации деятельности этнически смешанной общины в Словении в 1994 году принят Закон о самоуправляющихся национальных общинах. В его компетенцию входят определение задач, решаемых этой общиной, разработка методов осуществления ее деятельности, формирование ее структур, принципы финансирования и связей с государственными институтами и органами местного самоуправления. Для координации деятельности итальянских общин в пределах всей Словении образована Итальянская самоуправляемая национальная община. Она же осуществляет контакты с государством. Община обязательно утверждает все мероприятия, связанные со статусом меньшинств, прежде чем они будут реализовываться государственными органами. К функциям Общины относятся также вопросы международного сотрудничества с Италией и теми государствами, где есть значительные итальянские меньшинства; Община задействована в процессе подготовки международных договоров и соглашений, касающихся статуса и прав меньшинств.

В контексте обеспечения прав в сфере принятия решений стоит обратить внимание на два весомых факта: 1) существование самоуправляемых национальных меньшинств (СНМ) не ограничивает права на создание иного рода политических или социальных организаций меньшинств, имеющих своей задачей способствовать реализации их интересов и могущих действовать вне рамок СНМ; 2) словенское законодательство о меньшинствах не регламентируется принципом *numerus clausus*, то есть оно не зависит от количественного состава того или иного меньшинства в определенном ареале поселения.

В Македонии возможности участия национальных меньшинств в принятии решений несколько меньше, особенно когда речь идет о практическом функционировании определенных органов, через деятельность которых реализуется право на участие в принятии решений. Конституцией предусматривается создание Совета по межэтническим отношениям. Он создается из представителей всех этнических групп Македонии и является совещательным органом при парламенте. Последний

должен рассматривать предложения Совета и принимать соответствующие решения. Согласно Закону о местном управлении подобные советы или комиссии создаются при каждом органе местного управления тех населенных пунктов, большинство или весомую часть населения которых составляют представители различных национальностей. Правда, как отмечает участник проекта, старший научный сотрудник Института социологических, политических и правовых исследований университета “Св. Кирилла и Мефодия” (Скопье), Марьяна Найчевская, на время завершения проекта (1999 год) ни одного такого органа не было образовано ни в одной из 40 этнически смешанных коммун Македонии (с. 90). Исследовательница отмечает, что при наличии законодательства, определенным образом стимулирующего участие меньшинств в принятии решений, существует множество преград, тормозящих реализацию их прав в этом аспекте. Прежде всего речь идет об отсутствии координации между органами местного управления и органами, представляющими на местах центральную исполнительную власть (отделы министерств внутренних дел, юстиции, образования, Министерства труда и социальной политики). К тому же, культура, образование и другие сферы социогуманитарного профиля находятся в юрисдикции центральных органов исполнительной власти.

Подобная ситуация с некоторыми особенностями характерна и для Хорватии, где основным законодательным актом, регулирующим статус меньшинств и их права, является принятый в 1992 году Конституционный закон по правам и свободам человека и правам этнических меньшинств. Стандарты защиты прав национальных меньшинств определяются в десяти разделах, и один из них посвящен процедуре участия меньшинств в принятии решений. Так, меньшинствам, которые составляют более 8% всего населения, гарантируется пропорциональное представительство в Ассамблее (парламенте) и правительстве Республики Хорватия, а также в институтах высшей законодательной власти. Если же они составляют менее 8%, то от них избирается по 5 представителей в Палату представителей Ассамблеи, где должны быть представлены все меньшинства.

Законодательные акты регулируют возможности участия меньшинств в принятии решений на локальном уровне. Конституция очерчивает такое право, а уставы местных общин определяют регламент: пропорциональное процентному составу населения представительство в местных ассамблеях; создание комиссий по вопросам национальных меньшинств (они должны состоять из представителей политических партий, входящих в ассамблею; на их заседания должны приглашаться представители меньшинств). Любопытно, что, скажем, статус региона Приморско-Гаранска (14 городов, 21 муниципалитет, 604 других населенных пункта) предусматривает специальную процедуру, если не удается достичь адекватного представительства — в таком случае увеличивается количество членов самой ассамблеи. Тогда сербы назначают одного представителя, если они составляют менее 8% населения, или трех — если их доля в составе местного населения превышает 8%. Другие меньшинства (итальянцы, албанцы, боснийцы, черногорцы, чехи, венгры, македонцы, словенцы, рома, евреи и т.п.) — по одному представителю.

Однако, отмечает юрист Зоран Станкович, несмотря на существующие законодательные акты (к упомянутым выше добавим Закон о выборах членов представительских институций местного управления и самоуправления), пока что не удается достичь реального эффекта. Это связано, в частности, с тем, что в Хорватии до сих пор не проводилась официальная перепись населения и не определено пропорциональное соотношение различных компонентов этнонациональной структуры общества. Практика деятельности комиссий по вопросам национальных меньшинств, например в г. Риека, оказывается неэффективной, поскольку они не имеют реальной политической власти. Есть просчеты и в механизмах пропорционального представительства на местном уровне. В той же Риеке отсутствует положение,

согласно которому представители меньшинств избирались бы в органы местного самоуправления на отдельных выборах.

Те члены местной ассамблеи, которые являются выходцами из меньшинств, прежде всего представляют интересы партий. Их влияние на защиту и реализацию прав национальных меньшинств неощутимо. Это демонстрируют такие факты: вопрос по правам меньшинств не дискутировался (по крайней мере на время завершения проекта) ни разу; не была определена политика местных властей относительно этнических организаций и т.п. (с. 326, 333).

Равноправное представительство меньшинств в различных сферах социальной жизни, экономики, управления — слишком чувствительная проблема для Федеративной Республики Югославии, особенно на локальном уровне. Хотя в уставах провинций содержатся положения, регулирующие вопрос представительства меньшинств, на практике побеждают партийные интересы, и влияние избранных от меньшинств в органы местного управления остается незначительным.

В контексте дискурса о правах национальных меньшинств возникает интересная коллизия — оказывается, права каждого отдельного представителя меньшинства могут быть реализованы лишь через реализацию прав всего меньшинства. И здесь возникает вопрос: а как же быть с декларированным универсальным принципом международного права — “права индивида (отдельного человека) превалируют над правами коллективов”. В свое время (на международных конференциях, чтениях лекций в европейских и американских университетах) в дискуссиях с зарубежными коллегами, которые учили (и, кстати, продолжают учить) нас, как соблюдать права человека, я обращал внимание на то, что эти права воплощаются всегда в конкретных условиях социально-политического развития того или иного государства. Следовательно, уже в силу этого упомянутый постулат теряет свою универсальность. Его универсальность утрачивает силу и в случае с национальными меньшинствами, поскольку, когда речь идет о правах их представителей (скажем, правах на образование, информацию на родном языке или создание ассоциаций на этнической основе), они реализуются как коллективные. В случае же возникновения какой-либо спорной ситуации внутри меньшинства касательно удовлетворения прав отдельных ее представителей, то здесь ее решение возможно лишь на основе прав индивида, а следовательно, теряется сугубо этнический аспект. Таким образом, дискуссия об универсальности постулата оказывается бесплодным делом. Мне, как исследователю, сомневающемуся в его адекватности, важно было ознакомиться с соображениями авторов проекта по этому поводу. Напоминаю, что основатели Соединенных Штатов свято верили, что вторая половина XX столетия станет эрой индивидуальных прав человека, Тамаш Корхец обращает внимание на особенности реализации прав людей, относящихся к меньшинствам. Ссылаясь на Декларацию ООН по правам лиц, относящихся к национальным либо этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992), он подчеркивает, что “настоящее равенство индивидов с различными языками, культурами, этничностями и религиями невозможно без групповой дифференциации и гарантии специфических групповых прав. Поэтому многоэтничные государства должны аккомодировать этнические различия и обеспечить эффективное участие меньшинств в принятии решений, прежде всего в вопросах, касающихся данных различий” (с. 411).

Такой путь может оказаться продуктивным в разрешении коллизий, возникающих в реализации прав на индивидуальном и групповом уровне. Поэтому он, по моему мнению, должен быть инкорпорирован в систему этнополитического менеджмента в Украине.

При всем разнообразии тем, на мой взгляд, одной из стержневых является **проблема толерантности** в межэтнических отношениях. Ведь все усилия управленцев как на локальном уровне, так и на более широком фоне подчинены этой идее,

реализация которой обеспечивает бесконфликтное развитие межэтнического взаимодействия. Замечу, адекватная официальная государственная этнополитика предупреждает конфликт, с одной стороны, между разными компонентами этнонациональной структуры и властными институциями, а с другой — между самими компонентами этой структуры. Толерантность, безусловно, проблема очень важная для любого полиэтничного общества, а для обществ стран бывшей Югославии она является чуть ли не самым весомым фактором, от которого зависит их развитие.

Два обстоятельства влияют на, я бы сказал, слишком чувствительное восприятие толерантности в этом регионе. Во-первых, локализация этнонациональных проблем (сужение этнокультурного пространства взаимодействия) в результате распада Югославии в 1991 году, а отсюда — формирование новой ситуации в межэтнических отношениях. В частности, сербы уже не являются большинством в общенациональном масштабе; таковым они остаются лишь для Федеративной Республики Югославии, а в других странах они превратились в меньшинство. Во-вторых, в условиях ведения военных действий межэтническая конфронтация в некоторых регионах достигала своего апогея. Около 4 млн. жителей вынуждены были оставить свои дома, становясь беженцами или перемещенными лицами. После прекращения военных действий часть этого населения стала возвращаться в прежние места проживания, а часть осталась на новых местах поселения. Адаптация и реадaptация и тех, и других становится едва ли не острейшей проблемой в межэтнических отношениях, поскольку это связано с необходимостью преодоления языковых барьеров, занятия ниш в социальной и культурной сферах жизни то ли в новом обществе, то ли в обществе, которое они даже под давлением обстоятельств вынуждены были временно покинуть.

Поэтому на управленческом уровне вопросы формирования системы преодоления негативных стереотипов, налаживания взаимодействия между представителями различных этничностей, развития взаимного уважения и толерантности в отношении этнических и культурных различий, безусловно, должны пребывать в центре внимания. Исполнители проекта в Хорватии разработали систему модулей с целью преодоления у детей и молодежи психологических травм, являющихся следствием военных действий во всем регионе. Активное применение этнопсихологических методов с использованием средств искусства, по свидетельствам специалистов, дало положительный эффект. Автор материала о результатах такого «лечения искусством» Арпад Барат, профессор психологии Печского университета (Венгрия) и одновременно внештатный профессор медицинского факультета Загребского университета, утверждает, что «изобразительное искусство является чрезвычайно эффективным и этично оправданным инструментом для лечения и преодоления травматических жизненных ситуаций, независимо от того, связаны ли они с войной или с другими событиями» (с. 368).

В книге речь идет о четырех модулях психосоциальной помощи, введенных еще в 1992 году неправительственными организациями Словении и Хорватии для установления контактов между многоэтническими группами беженцев из Хорватии и Боснии и Герцеговины и местным словенским населением. Поскольку опыт применения модульных программ в теории и практике современной социальной работы в пределах полиэтничных общин уникален, считаю целесообразным более детально остановиться на их характеристике. Каждый из четырех модулей имел свое название, которое отображало его цель: 1. Образы моего детства; 2. Шаги к восстановлению; 3. Дорога в будущее; 4. Права ребенка. Для понимания функционирования модулей нужно по меньшей мере перечислить вопросы, охватываемые этими модулями, и цели, на которые они направлены. Скажем, первый модуль предусматривал воспроизведение некоторых эпизодов, связанных с военными действиями, и поиск путей преодоления стрессовых ситуаций; второй сосредоточивался на самоутверждении и развитии качеств, которые помогли бы преодолеть

неуверенность, создавая таким образом предпосылки для подготовки к жизни в новых условиях; третий помогал построению планов на будущее с учетом необходимости взаимодействия с другими группами населения; четвертый имел целью научить детей осознавать свои права и уметь ими пользоваться, учитывая права других; этот модуль преследовал также цель привить навыки принятия решений, разрешения конфликтов и, наконец, сформировать позицию толерантности.

Результаты применения перечисленных модулей дали основания Арпаду Барату сделать вывод о том, что “модульная программа является уникальной инновацией в теории и практике современной социальной работы в полиэтничных общинах” (с. 368). В этом контексте представляется уместным поразмыслить о разработке специальных модулей для преодоления нетолерантности в межэтнических отношениях в Украине в условиях нестабильной экономической ситуации, определенной конкуренции между этническими группами населения за занятие соответствующих ниш в общественной и политической жизни страны, при отсутствии возможностей полного удовлетворения потребностей этнокультурного развития как национальных меньшинств, так и титульной нации.

Сюжеты, связанные с *политизацией этничности*, требуют серьезного осмысления. Сам термин “политизация этничности” уже несколько лет используется исследователями в нашей стране, как и в других полиэтничных странах. В отечественной научной литературе и публицистике этот термин применяют в основном для характеристики ситуаций, когда национальные меньшинства через свои организации или лидеров выдвигают определенные политические требования к властным структурам, интенсифицируют (в рамках своей этнической общности и вне ее, но эксплуатируя этнический фактор) поиск влияния на принятие политических решений. К примеру, речь идет о квотном представительстве в органах законодательной и исполнительной власти, об инициировании или участии в инициировании законодательных актов, принятии исполнительной властью решений по поводу этнонационального развития и т.п. Собственно, это закономерное следствие активизации этнических меньшинств, деятельность которых уже не ограничивается сугубо этнокультурными мероприятиями, поддерживающими этничность как часть образа жизни и способствующими ее расцвету. В Украине политизация этничности до недавнего времени имела именно такие проявления. Однако время от времени лидеры организаций этнических меньшинств в своих действиях выходят за традиционные рамки деятельности такого рода организаций и пытаются создавать квазиадминистративно-управленческие структуры (например, Меджлис крымско-татарского народа, Фольксрат немцев Украины), возлагая на себя функции, в том числе и административные, которые обычно должны осуществлять органы государственной власти. Наступает момент, когда рамки этнокультурной общественной организации с присущими ей функциями возрождения, сохранения и развития этнической самобытности меньшинств не дают возможности (в соответствии с украинским законодательством) форсировать политизацию этничности. Единственным выходом в такой ситуации является создание партии, деятельность которой распространяется и на вопросы, которые нельзя решить в рамках деятельности общественной организации и которые связаны, как правило, с политическим представительством этнических меньшинств.

Должен признаться, до детального ознакомления с опытом решения проблем этнических меньшинств в бывших республиках Югославии, где существуют партии, сформировавшиеся на этнической основе, я был категорическим противником создания таких политических партий. Хотя и опыт Украины фиксирует появление таких партий, скажем, Партия мусульман Украины, попытки создания ассоциаций, которые явным образом ставят перед собою политические цели, по крайней мере, их лидеры эти цели афишируют. К тому же, наблюдается тенденция к эксплуатации этнического фактора различными политическими силами и группами людей, наме-

ревуающимися стать таковыми. Речь идет о создании партий типа “партии меж-этнического согласия”.

Возвращаясь к высказанной мной мысли относительно формирования партий на этнической основе, я бы не сказал, что экс-югославский опыт, особенно Федеративной Республики Югославии и Македонии, радикально повлиял на мою позицию. Материалы исследования свидетельствуют о том, что деятельность таких партий была полезной в решении проблем этнических меньшинств (опыт “Демократического Союза Албанцев” и “Демократического союза албанцев Черногории” в городе Ульчинь, Черногория, Федеративная Республика Югославии); фиксировалось успешное сотрудничество “Партии за полную эмансипацию рома” и “Албанской партии” с другими политическими силами в муниципалитете Чаира (Скопье, Македония). Однако нельзя не согласиться с выводом президента неправительственной организации “Плима — экология и многокультурность” Йована Николаидиса, что положительная оценка этого явления (партий, построенных по этническому признаку) абсолютно ситуативна.

“Существование чисто национальных партий в этнически гетерогенном государстве понятно и оправданно, однако они могут превратиться в потенциальную угрозу, как только становятся закрытыми и обрывается их нормальное демократическое взаимодействие со своими избирателями и другими группами” (с. 457). Автор фиксирует следующую тенденцию в среде албанских партий — амбициозные попытки лидеров создать нечто по образцу “великой нации-государства” в рамках города. Кстати, эта тенденция сразу же породила антитенденцию: уменьшение влияния обеих этнических партий среди самих албанцев и поддержку последними центристских партий — Демократической партии социалистов и Социал-демократической партии. В контексте этой политической коллизии выяснилось, что для албанцев Ульчиня приоритетными оказались вопросы удовлетворения своих прав на образование, культуру и информацию, а не политические амбиции лидеров их партий.

Вполне закономерно, что книга содержит немало материалов об *этнополитическом менеджменте*. Замечу, что в определенной степени этот термин является условным, скорее пока еще непроработанным в нашей этнополитической и этносоциологической науке. По моему мнению, есть основания для его существования, и время от времени я стараюсь это доказать [см., напр. 1], хотя и не идеализирую его. Наконец, я согласен с применением термина “управление (менеджмент) этническим разнообразием”. В частности, на нем настаивали некоторые участники рабочей группы Совета Европы по проекту “Украина: этнические меньшинства и образование”, одно из последних заседаний которой состоялось в Генте (Бельгия) в начале октября 2000 года.

В контексте размышлений об управлении этносоциальными и этнополитическими процессами, поводом для которых послужило появление книги “Менеджмент в полиэтничных локальных общинах в странах бывшей Югославии”, особое внимание привлекает уровень эффективности такого менеджмента в сложных условиях межэтнического взаимодействия. Важно, что на территории бывшей Югославии развитие и применение этнического менеджмента согласовывались с конкретными условиями той или иной страны. Однако при всех особенностях отдельных стран структурный стержень менеджмента в этой сфере остается типичным, включая два основных аспекта: 1) регулятивный (формирование законодательства, разработка методов и механизмов реализации прав меньшинств); 2) операционный, или управленческий (имплементация законодательных актов, концепций этнополитики, принятие конкретных мер, обеспечивающих “компенсаторные права” меньшинств). Как свидетельствует анализ книги, во всех странах, образовавшихся на территории бывшей Югославии, сформировалось законодательство в области этнонационального развития: соответствующие статьи есть в конституции-

ях, приняты законы, регулирующие межэтнические отношения. Некоторые из них упоминались, когда речь шла о правовых основах обеспечения этнокультурных и социальных потребностей национальных меньшинств.

Для Украины особый интерес представляет та часть структуры этнополитического менеджмента, которая обеспечивает реализацию прав на региональном и местном уровнях. Смещение акцента на управленческие возможности региональной и местной власти при наличии национальной законодательной базы и концепции государственной этнополитики, на мой взгляд, является продуктивным путем реального обеспечения потребностей этносоциального и этнокультурного развития меньшинств. Логика здесь очевидна — ведь, как правило, представители тех или иных меньшинств концентрируются на территории определенного административно-управленческого подразделения.

И наконец, как отмечает профессор Ненад Димитриевич (с чем нельзя не согласиться), “местное управление — важный признак конституционной демократии”, а “децентрализация власти — один из основных признаков демократического местного самоуправления” (с. 3). К этому стоит только добавить, что местной власти потребности этносоциального и этнокультурного развития меньшинств достоверно известны (во всяком случае так должно быть), а это, в свою очередь, предполагает построение адекватных механизмов удовлетворения этих потребностей.

Исполнители проекта на конкретных примерах (полиэтнические города, районы или кварталы в городах) показали, как действует этнический (этнополитический) менеджмент и какие результаты достигнуты благодаря выработке соответствующей управленческой схемы. Последняя базируется на двух основных принципах: 1) учет специфических потребностей этнических меньшинств и привлечение их через специальные механизмы к принятию решений, прежде всего в сферах, касающихся этнонационального развития и межэтнического взаимодействия в той или иной административно-территориальной единице; 2) корреляция запросов меньшинств, возможностей их удовлетворения с запросами и возможностями титульных наций в рамках действующего национального законодательства.

Сама же схема менеджмента в области межэтнических отношений в этнически гетерогенных местных общинах предполагает:

- новые демократические принципы и механизмы (верховенство закона, приоритетность прав человека, рыночная экономика);
- абсолютно новые типы местного управления (основанные на соответствующей автономии от центра);
- признание и имплементацию прав меньшинств в рамках местных общин (с. 4).

Таким образом, важными элементами структуры этнополитического (этнического) менеджмента на местном уровне являются: 1) законотворческие органы, к компетенции которых относятся нормативно-регулятивные вопросы (местные ассамблеи) и в правовом поле которых создаются комиссии по проблемам межэтнических отношений; 2) местные органы самоуправления (исполнительная власть) со специальными подразделениями, занимающимися проблемами этнических меньшинств.

Еще одним фактором, не входящим в структуру этнополитического менеджмента, но играющим важную роль в решении проблем этнических меньшинств, являются местные организации меньшинств. Они, как правило, сотрудничают с локальными органами власти. Собственно там, где это сотрудничество активно, результаты реализации прав, в первую очередь “компенсаторных”, оказываются весомыми. Местные органы власти во взаимодействии с этническими организациями в разных странах бывшей Югославии разрабатывают и внедряют разнообразные меры, цель которых — интегрировать группы меньшинств населения (особенно беженцев, которые после прекращения военных действий возвращаются в прежние

места своего проживания) в социальную, культурную, политическую жизнь общин и обеспечить толерантность в межэтническом взаимодействии на конкретной полиэтничной территории. Среди таких мер — формирование собственных автономных управленческих органов национальных меньшинств (Словения); финансовая поддержка деятельности организаций этнических меньшинств (Словения; Босния и Герцеговина; Хорватия); билингвистические программы в детских садах (Куманово — Македония); программы, обеспечивающие равные возможности для меньшинств в образовании с учетом обучения на этнических языках (Чаир, Скопье — Македония); специальный проект социальной интеграции рома (Средорек — Македония) — специальные семинары для управленцев, где обучают подходам к урегулированию этноконфликтных ситуаций в частности и в целом этническому менеджменту (Босния и Герцеговина); семинары, направленные на поддержку успешной имплементации мирного процесса и толерантности в межэтническом взаимодействии (Босния и Герцеговина); общественные инициативы по интеграции и формированию доверия между местным полиэтничным населением и беженцами, возвращающимися в места прежнего проживания (Мостар — Босния и Герцеговина); программа построения по специальным модулям толерантных отношений среди детей и молодежи из числа беженцев и иммигрантов, которые возвращаются в Хорватию из тех регионов бывшей Югославии, где велись военные действия, в частности из Боснии и Герцеговины (Хорватия); создание клубов для молодежи в Нови Пазари и Саназце, ориентированных на сохранение добрососедских межэтнических отношений (Федеративная Республика Югославия) и др.

Перечень всех мер, упоминавшихся в книге, занял бы не одну страницу. Каждая из них — составная часть системы этнического менеджмента, дающей определенный положительный эффект. Этот эффект, как оказалось, наиболее ощутим в условиях так называемой позитивной дискриминации. Внедрение положительной дискриминации стало, в частности, одним из важнейших признаков “словенской модели” защиты меньшинств и реализации их прав. Положительная дискриминация (иногда еще употребляется термин “дискриминация наоборот”) не является изобретением сугубо словенским. Подобная политика защиты национальных меньшинств имела место во время наибольшего обострения этнонациональных конфликтов в Соединенных Штатах, Канаде, других полиэтничных странах в 1960–1970-х годах [см.: 2]. Тогда власть устанавливала фиксированное (квотное) представительство меньшинств в местных органах управления, предоставляла им льготы для вступления в вузы, обеспечивала определенное количество рабочих мест в различных отраслях промышленности и т.п. Благодаря предпринятым усилиям удалось в какой-то степени пригасить остроту выступлений меньшинств против власти. Правда, иногда такие действия порождали недовольство, например, среди белого населения — господствующего большинства в США, что, в свою очередь, заставляло власть разрабатывать меры, способствующие взаимопониманию и толерантности в отношениях между представителями различных этнических составляющих общества. Весь комплекс мер, включая позитивную дискриминацию, получил название “программа позитивных действий”. Этому термину стоит отдавать предпочтение в словоупотреблении, прежде всего в странах, где уровень политической культуры населения довольно низок, скажем, в Украине, чтобы априори не вызывать сопротивления большинства вследствие нежелательных ассоциаций с терминами “положительная дискриминация” или “дискриминация наоборот”.

В бывших республиках Югославии “программа положительных действий” стала одним из ключевых моментов этнического менеджмента. В национальном законодательстве и нормативно-регулятивных документах отдельных стран, в частности Словении и Хорватии, зафиксированы нормы, согласно которым обеспечивается представительство меньшинств в избирательных органах, органах исполнительной власти на региональном и местном уровнях. В городе Суботица автономной

провинции Воеводина (Федеративная Республика Югославии) своеобразным вариантом “программы положительных действий” стала так называемая политика “национальных ключей”: местные органы власти влияют на назначение в органы управления и прием на работу для обеспечения пропорционального представительства национальных меньшинств, соответственно этническому составу населения города. Такой подход применяется в общественных службах и институциях, которые формируются городской властью.

Результаты анализа политики “национальных ключей” в Суботице свидетельствуют об определенной стабильности в распределении мест в управленческих органах города, что обеспечивает участие меньшинств в принятии решений. Благодаря такой политике удается, с одной стороны, довольно эффективно защищать права национальных меньшинств, а с другой — интегрировать различные культуры и традиции в поликультурное общество.

Босняки-мусульмане, албанцы и хорваты достаточно весомо представлены в правительстве Черногории. Например, посты министра и заместителя министра по правам меньшинств, заместителя министра образования и заместителя секретаря по информационной политике занимают албанцы; на различных должностях в полиции также немало албанцев (до недавнего времени их здесь совсем не было), а босняки занимают посты министра торговли, министра транспорта и связи и вице-спикера парламента.

Конечно, упомянутые меры, осуществляемые в рамках этнополитического менеджмента, не панацея от всех бед, тем более, что это только часть того, что необходимо сделать для преодоления последствий этнического антагонизма и конфликтогенных ситуаций, имевших место в течение последних лет на территории бывшей Югославии. Однако обобщение этого опыта, как и опыта (положительного и отрицательного) других полиэтничных стран мира в сфере управления этнонациональными процессами, будет полезно для формирования государственной этнополитики в Украине и структурирования собственной модели этнополитического менеджмента.

Для исследователей, изучающих этническую проблематику, особый интерес представляет *терминология*. Хотелось бы обратить внимание на несколько терминов и их трактовку в рассматриваемой книге. Это термины, которые почти не употребляются в нашей отечественной науке: квазиавтономия, идентичность меньшинств, автохтонные группы, положительная дискриминация (положительное регулирование), компенсаторные права, материнская этничность, полиэтничная демократия, культивирование этнической идентичности, политика “национальных ключей” и др. Замечу, что, на мой взгляд, они достаточно четко отображают суть явления, о котором идет речь, а потому их целесообразно вводить в оборот.

Так, термин “материнская этничность” указывает на этническое происхождение матери, являющееся определяющим в судьбе той или иной этничности, поскольку с женщиной связывается перспектива ее сохранения. Или же “идентичность меньшинств”, указывающая на формирование некоторых устойчивых качеств у представителей определенного этноса, объединяющих их и служащих основой любой этнической общности, не являющейся титульной и, как правило, уступающей последней по количественным показателям.

В исследовании обращается внимание на этнокультурную специфику деятельности организаций меньшинств, которая, по словам Зорана Станковича, представляет собой “культивацию этнической идентичности” (с. 332). Именно это должно стать стержнем деятельности таких организаций, ведь политические амбиции способны скорее “приводить к поляризации и обуславливать отрицательное отношение к конкретной общине” (с. 332).

Термин “квазиавтономия” уместен в контексте характеристики государственной этнополитики: в бывшем Советском Союзе, как и в бывшей Югославии, некоторым

меньшинствам населения предоставлялись “привилегии” для поддержания их этничности, в частности провозглашался их автономный статус, формировались этнические региональные или местные органы управления. Тем не менее настоящей автономией такие образования не являлись, поскольку центр устанавливал четкие границы их функционирования и контролировал его через специальные политико-идеологические и экономические механизмы (региональное размещение важных промышленных объектов, партийный контроль со стороны центра за политической и этнокультурной жизнью в этих квазиавтономиях и пр.). В Федеративной Республике Югославия до сих пор сохраняются политические механизмы контроля над общественной жизнью автономных регионов со стороны Белграда.

Для определения различных типов этнических групп населения в анализируемой книге употребляются термины “автохтонные меньшинства” (как, скажем, итальянцы в Словении, являющиеся древнейшим из меньшинств, и “алахтонные группы” (появившиеся на территории Словении несколько позже, после того, как здесь уже проживали словенцы и итальянцы). На эти понятия следует обратить внимание в контексте дискуссии о “коренных народах” (“коренном населении”), время от времени разгорающейся в украинском этнополитическом пространстве. Это термины, дающие возможность разрешить сложную коллизию, поскольку документы международных организаций трактуют как коренные те народы (группы населения), которые не имеют родины за пределами их современного поселения и находятся в социально ущемленном положении, а следовательно, требуют особого внимания именно с точки зрения имплементации “компенсаторных прав”. Под влиянием подобной практики в западной науке и в общественном мнении сформировалось именно такое восприятие феномена “коренного народа”.

Широко используемый учеными и практиками в западных полиэтнических странах термин “положительная дискриминация” (“позитивное регулирование”) применяется для определения дополнительных мер, направленных на улучшение социального и правового статуса меньшинств. Поскольку вопрос “положительного регулирования” обсуждался выше, напомню лишь, что в нашем контексте более корректно говорить о “программе положительных действий”, нежели о “положительной дискриминации”.

Понятие “полиэтническая демократия” включает целый комплекс мер, предполагающих формирование демократических принципов решения проблем этнокультурного развития общества и толерантности во взаимодействии разных элементов его этнонациональной структуры. Важным моментом в этом процессе является понимание управленцами сущности прав этнических меньшинств и путей их реализации.

Крайне важный феномен обозначает термин “двойное право голоса”. Напомним, “двойное право голоса” (“двойная” концепция) закреплено в конституции Словении — специальная статья гарантирует адекватное представительство итальянского (так же, как и венгерского) меньшинства в парламенте и в органах местного управления; в другой статье детализируется процедура избрания представителей этих меньшинств в парламент.

Напоследок заметим, что за пределами изложенных размышлений остается еще немало сюжетов, достойных стать предметом для анализа в последующих публикациях.

Литература

1. *Євтух В.Б.* Етнополітика в Україні: правничий та культурологічний аспекти. — К., 1997. — С.100—111.
2. *Євтух В.Б.* Концепции этносоциального развития США и Канады: типология, тенденции, эволюция. — К., 1992.