

Костянтин Вітман

СУСПІЛЬНО-ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ МІЖЕТНІЧНИМИ ВІДНОСИНАМИ ЯК МОДЕЛЬ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ КИРГИЗСТАНУ 1991–2005 РОКІВ

Киргизстан став першою постсоціалістичною країною Центральної Азії, в якій відбулася демократична революція, що отримала назву “тюльпанової”. Причини повалення авторитарного режиму президента Аскара Акаєва лежать як в економічній, так і політичній площинах. Серед них неможливість розв’язання економічних та соціополітичних проблем демократичним, конкурентним шляхом із врахуванням думки більшості населення та опозиції. Опозиційно налаштовані політики, журналісти потрапляли до в’язниць, мирні демонстрації в кращому разі розганялися за допомогою силових структур. У найгіршому – розстрілювалися, як це сталося у 2002 році в м. Акси, внаслідок чого загинули мирні демонстранти. Аскар Акаєв, обраний президентом Киргизької ССР 27 жовтня 1990 року, ще до оголошення незалежності Киргизстаном, тричі переобирався всупереч Конституції, яка передбачає лише два терміни каденції. За часи свого президентства він зосередив усю реальну владу в країні у власних руках та руках своєї родини, призначивши її членів на ключові пости. Аналогічно контролювалися основні економічні потужності країни. При цьому країна залишалася однією з найбідніших на пострадянському просторі (дохід на душу населення не перевищував 20 доларів США на місяць) розколотою на економічно багатшу та політично і соціально розвинену Північ і більш заселений бідніший Південь.

Таким було політичне тло реалізації етнонаціональної політики Киргизстану впродовж 14 років незалежності. Вивчення історії

формування концепції етнополітичної парадигми, правового забезпечення та методів її реалізації стає сходинкою на шляху до порівняльного аналізу вирішення проблем міжетнічної взаємодії у поліетнічних країнах Центральної Азії, які належать до пострадянського простору і для яких розвал Радянського Союзу став серйозним викликом у сенсі необхідності розробки та впровадження моделей власної етнонаціональної політики. Ця стаття присвячена правовому та політичному досвіду Киргизстану в сфері розвитку міжетнічних відносин. У такій постановці проблеми ступінь її розробки дуже незначний, оскільки більшість досліджень міжетнічних відносин та політики держави щодо їх врегулювання мали практичний характер, були спрямовані на виявлення та запобігання конфліктів, неузгодженостей між представниками різних етносів. Завданнями роботи також є аналіз конфліктогенного потенціалу країни на основі історичного досвіду взаємодій народів, що населяють країну, виявлення динаміки державної політики реагування на виникнення конфліктів. Важливим джерелом дослідження стали результати соціологічних опитувань, проведених Інститутом етнічної політики, з виявлення актуальних проблем у сфері міжетнічних відносин у Киргизькій Республіці протягом 1996, 1998, 2000 років¹.

Перша проблема, з якою зіткнувся Киргизстан, – це необхідність напрацювання законодавчого корпусу загалом та в сфері міжетнічної взаємодії, забезпечення прав національних меншин зокрема. Першим правовим документом, який став основою законодавчої бази етнонаціональної політики, є Конституція Киргизької республіки 1993 року. В ній закладено базову підвалину етнонаціональної політики Киргизстану – принцип рівності всіх громадян: “Всі в Киргизькій Республіці рівні перед законом і судом. Ніхто не може зазнавати будь-якої дискримінації, обмеження прав і свобод з мотивів походження, статі, раси, національності, мови, віросповідання, політичних і релігійних переконань або з будь-яких інших умов і обставин особистого або громадського характеру” (Гл 2., ст. 15, п.3.) Також Конституція визнає за кожним право вільно визначати власну національну належність: “Ніхто не може бути примушений до визначення і вказівки своєї національної належності. Образа національної гідності людини переслідується законом” (Гл.

2, ст. 16, п. 12). З аналізу цих положень випливає, що Конституція Киргизької Республіки демонструє класичний світовий досвід фундаментального закріплення права рівності всіх національностей з правом особистого вибору національної належності. Крім того, в Конституції у різних контекстах декілька разів вказується, що розпалювання міжнаціональної ворожнечі є протизаконним. (Гл 1, ст. 9, п. 4; Гл. 2, ст. 16, п.22).

Конституцією, власне, обмежується правова база регулювання міжетнічних відносин у цій поліетнічній країні зі складом населення 4,8 млн. осіб. За даними останнього перепису населення 1999 року, в Киргизстані нині проживають представники близько 80 національностей: з них титульного етносу – киргизів 61,6%, найбільшими меншинами є росіяни та узбеки – по 14,4%. Оскільки Киргизстан є поліетнічною країною з високою часткою представників інших етносів (38,4%) і багатим досвідом міжетнічних конфліктів, цілком закономірним був би розвиток правової бази забезпечення мирного співіснування та розвитку усіх націй. Тим більше, якщо взяти до уваги конфліктогенний потенціал регіону. Адже національне розмежування у 1924 році, внаслідок якого й утворилися Центральноазійські республіки, не зовсім відповідало картині розселення народів.

Це й стало причиною міжнаціональних конфліктів у регіоні, які не вщухали протягом усього часу існування Радянського Союзу тривають дотепер. Головною причиною конфліктів є земля, територія, на якій проживає нетитульна нація, яка є титульною у сусідній державі і підтримує тісні зв'язки з нею. Водночас меншина зазнає постійних претензій та політичного тиску з боку титульної нації країни і апелює до етнічної Батьківщини за підтримкою. А титульна нація демонструє переважне право на кращі землі, якщо вони виявилися в межах кордонів її держави, хоча історично заселені представниками іншої нації. Територія в цьому контексті є причиною міжетнічного конфлікту із тенденцією трансформації в етнополітичний міждержавний конфлікт із сусідніми державами, що стають на захист своєї титульної нації – утискуваної меншини у зоні конфлікту, а також конфліктогенним джерелом у Киргизстані й більшості країн Центральноазійського регіону.

Незалежному Киргизстану вдалося не сформувати законодавчої бази розпалювання конфлікту: під час напрацювання тексту Конституції Киргизької Республіки націоналістичні сили наполягали на формулюванні на зразок “земля – належить Киргизькому народу”, натомість президент Акаєв завбачливо наполіг на іншому формулюванні – “народу Киргизстану”, який включає всі національності, що проживають на території Киргизької Республіки. Навіть без законодавчих підстав територія є потенційним джерелом щонайменше двох етнополітичних конфліктів за участю сусідніх держав:

Киргизько-узбецький конфлікт. Делімітація кордонів двох держав ще не завершена. На кордоні Киргизстану з Узбекистаном є близько 100 спірних ділянок. Процес делімітації кордонів ускладнюється нерівномірним етнічним розселенням двох націй на прикордонній території. Дрібні територіальні суперечки набули постійного й яскраво виявленого етнічного характеру. Крім того, загострює етнополітичну напругу між двома націями та стосунки між двома державами анклавний фактор. На території Киргизстану розташовані два узбецькі анклави – Сох і Шахімардан із кількістю населення від 40 до 50 тис. осіб. А в Узбекистані знаходиться киргизький анклав – село Барак з населенням менше тисячі осіб. Неодноразово з боку Узбекистану здійснювалися спроби обмінятися територіями, зокрема, приєднати анклав Сох смугою землі до Узбекистану в обмін на південну частину Соха. Однак киргизька сторона визначила не вигідним такий обмін для себе, оскільки за такого територіального розмежування два райони країни – Лейлекський та Баткенський – будуть відрізані від решти території.

Загострює ситуацію і той факт, що політичне, соціальне та економічне становище узбеків у Киргизстані набагато краще, ніж становище киргизів в Узбекистані. Зокрема, мешканці анклаву Барак практично позбавлені можливості підтримувати зв'язки з етнічною Батьківщиною через жорсткі обмеження з боку Узбекистану. Це неабияк обурює киргизів. Натомість узбеки почуваються у Киргизстані значно краще. У південних областях – Ошській, Джалал-Абадській і Баткенській вони становлять близько 27% населення і займають провідні позиції у бізнесі та інтелектуальному житті. Оскільки політика

узбекомовних ЗМІ слабо контролюється Киргизстаном, вони успішно проводять мовну, культурну експансію, внаслідок чого узбецьке населення на півдні дедалі більше орієнтується на Ташкент, аніж на Бішкек. Усе це не може не позначатися на стосунках між представниками двох націй. Чергове загострення киргизько-узбецьких суперечностей відбулося в Ошській та Джалал-Абадській областях під час парламентських виборів у 2000 році на окремих виборчих дільницях.

Найрезонанснішим і найгострішим міжетнічним конфліктом за участю киргизів та узбеків, у якому пролилася кров, вважають Ошський. Суть його полягала в тому, що у місті Ош на території Киргизької Республіки співжиття киргизів та узбеків у 1990 р. завершилося кривавим конфліктом, що мав яскраво виражений етнічний характер, внаслідок якого загинуло кілька тисяч людей. Як вже згадувалося, після розмежування Узбекистану та Киргизстану на території Киргизстану опинилося кілька міст, заселених переважно узбеками – осілими землевласниками. Вони споконвіку займали рівнинні території, в той час як киргизи – скотарі-власники селилися у передгір'ях та горах переважно у сільській місцевості. В таких містах, як Ош та Узген, частка узбеків на момент розмежування території перевищувала 90%. У другій половині ХХ століття внаслідок урбанізації різко зросла кількість киргизів-мігрантів із сільської місцевості до міст. Вони почали конкурувати з узбеками в економічному та соціальному житті, потребуючи житла, робочих місць тощо. Все це завершилося кривавими сутичками у місті Ош, в яких взяли участь близько 5 тис. осіб. Офіційною причиною конфлікту стала земля для забудови: киргизами було створене неформальне товариство “Ош аймаги” для забезпечення киргизів, що потребували житла, землею під забудову. Це товариство організувало мітинг, який став початком сутичок. Узбеки, в свою чергу, почали вимагати автономії та надання узбецькій мові статусу офіційної. Подібні сутички відбувалися і в Узгені.

Отже, Ошський конфлікт черговий раз продемонстрував до яких наслідків призводить неврегулювання територіального питання двох політично потужних націй. Тим більше, що етнічний фактор посилюється політичною напругою між державами навколо не-

врегульованих територій та порушенням міжнародного законодавства. Узбекистан використовує свої анклав як інструмент тиску на Киргизстан, і якщо взяти до уваги, що там знаходяться його збройні сили, це значно підвищує конфліктогенний потенціал регіону.

Революційні демократичні перетворення 2005 року дещо перевели вектор етнополітичної напруженості в іншу площину – боротьбу з авторитарними режимами Акаєва і Карімова у ході “тюльпанової” революції в Киргизстані та “зеленої” в Узбекистані. Коли остання почалася в Андіжані у травні 2005 року зі звільненнями невідомими в’язнів місцевої в’язниці і організацією мітингів з вимогою відставки президента Карімова і завершилася кривавою розправою з боку влади, сотні узбеків знайшли притулок у Киргизстані. Акаєв відмовився видати їх Узбекистану. Але політична кон’юнктура швидко змінюється, а етнічні образи, стереотипи та претензії демонструють свою живучість століттями.

Дуже подібними є причини **киргизько-таджицького** етнополітичного конфлікту. Киргизстан та Таджикистан не можуть завершити делімітацію кордонів через гальмування вирішення питання то однією, то іншою стороною. Ситуація ускладнюється густозаселеністю прикордонних територій, наявністю 70 спірних ділянок у Лейлекському районі Ошської області, Баткенській області Киргизстану та Ісфаринському районі Ленінабадської області і Джиргатальському районі Таджикистану. Розселення етнічних груп тут неоднорідне: киргизьке населення компактно проживає в деяких районах Таджикистану, і навпаки. За радянських часів конфлікти ледь не завершилися перерозмежуванням республіканських кордонів. Переговори тривали і на початку 90-х між адміністраціями Ісфаринського та Баткенського районів про перерозподіл територій відповідно до етнічного розселення. Результатів – ніяких, оскільки централізовано здійснювалося заморожування конфлікту.

Ситуація загострилася у 2002 році, коли Таджикистан на спірних із Киргизстаном ділянках встановив додаткові пости, і киргизи не змогли вільно пересуватися місцями, які звикли вважати своїми, а таджики – відповідно своїми. Це пасовища, багаті на водні ресурси. Конфлікт вдалося врегулювати шляхом переговорів щодо делімітації кордонів. Однак загострення прикордонного конфлікту,

в якому офіційна влада звинуватила місцеві адміністрації, загрожувало спалахом міжетнічної ворожнечі між киргизами і таджиками. На території Баткенської області розташований таджицький анклав Ворух усього за 20 кілометрів від Таджикистану. Там проживають близько 40 тисяч етнічних таджиків, що активно підтримують зв'язок з Таджикистаном. Конфлікт загрожував їм ізоляцією. Тим більше, що анклав практично не підконтрольний жодній офіційній владі, ані киргизській, ані таджицькій, що сприяє посиленню радикальних настроїв серед населення. Попри домовленості конфлікт остаточно не було вичерпано, спірні території не розмежовано, а відповідальність знову ж таки покладено на місцеві адміністрації, які начебто діяли на свій розсуд.

Зважаючи на конфліктогенний потенціал регіону від початку створення незалежної Киргизької Республіки, доцільним було в врегулювання питань розмежування прикордонних територій із сусідніми державами, а також створення відповідної законодавчої бази прав національних меншин на територіях, на яких вони проживають, щоб не було спокуси апелювати до етнічної Батьківщини і загострювати міжетнічну та міждержавну напругу. Нічого подібного в умовах формування квазідемократичного, напівавторитарного кланового режиму Аскара Акаєва здійснено не було. Політика здійснювалася шляхом тактичного державного реагування на ті чи інші міжетнічні проблеми. Щось подібне спостерігалось і в Росії, однак там на тлі тактичної, навздогінної політики реагування на міжетнічні конфлікти одночасно розроблялася законодавча база захисту та розвитку прав всіх етносів.

У Киргизстані законодавчої бази створено не було. Щоразу доводилося в екстерному порядку вирішувати те чи інше питання стосовно прав етнічних груп. Це однаковою мірою стосувалося представництва в органах влади, проблем освіти та мови, державної підтримки національного підприємництва та соціального захисту окремих етнічних груп. Відсутність законодавчо закріплених механізмів унеможливлювали демократичну етнонаціональну політику щодо тих або інших етносів. У законодавстві Киргизстану не були закріплені навіть загальноприйняті міжнародні правові норми захисту прав національних меншин. Киргизстан ратифікував Рамкову кон-

венцію захисту національних меншин тільки нещодавно. Саме вона має стати ваговою ланкою у формуванні системи сталого етнічного розвитку та зміцнення міжетнічної злагоди. Нагальним у цьому контексті є прийняття закону про національні меншини, однак досі в Киргизстані не могли дійти згоди щодо визначення “національної меншини”, закріпленого у міжнародній практиці. Найголосніше проти його інституціоналізації в національному законодавстві виступають представники найбільших етнічних груп – росіяни, узбеки. У деяких регіонах, почувавшись соціально, економічно та політично комфортніше ніж титульна нація, вони не погоджуються на “меншинний” статус. Таким чином, у країні з часткою інших національностей 38,4% досі не було легалізовано і визначено статус національних меншин. Ускладнює ситуацію з визначенням і захистом їхніх прав наявність у Киргизстані не лише національних, а й релігійних меншин. Релігійний чинник відіграє не останню роль у посиленні напруженості у регіоні.

Напевно, з огляду на проблемність вирішення міжетнічного питання Киргизстан не пішов шляхом законодавчого закріплення та гарантування прав національностей. За такого співвідношення участі етнічних груп в політичному, економічному житті права одних етносів відразу сприймалися як дискримінація інших. До того ж титульний етнос – киргизи не у всіх регіонах перебували у пріоритетному становищі, що якраз і передбачає надання окремих прав національним меншинам. У районах з кількісним домінуванням узбецького населення киргизи самі потребували захисту своїх прав. Право землеволодіння киргизьким народом землею за Конституцією ледь не стало причиною переділу земельної власності й нового етнічного конфлікту. Більшість експертів стверджують, що за складністю та запутаністю міжетнічних стосунків Киргизстан не має собі рівних у Центральній Азії. І саме ця складність забезпечувала сталість системи міжетнічної злагоди. Досить потужні етнічні групи – узбеки, киргизи, таджики та інші блокували агресивні імпульси одне одного, і міжетнічна напруга порівняно не так часто, як того можна було очікувати, завершувалася відкритими конфліктами.

Можливо, саме тому влада Киргизстану підійшла до створення відповідної законодавчої бази дуже обережно, побоюючись нових

конфліктів, порушення того хиткого балансу міжетнічних стосунків. Простіше було забезпечити права меншинам, мовні, культурні, політичні потреби яких гірше задовольняються, ніж узгодити взаємовиключні інтереси кількох потужних етнічних груп. Аскар Акаєв вирішив не ризикувати, оскільки міжетнічний спокій був запорукою його перебування при владі. Саме тому розробка законодавчої бази не була пріоритетним напрямом етнонаціональної політики держави.

Натомість, як стверджують провладні видання, “практична національна політика набагато випередила законодавчу базу... За оцінками багатьох міжнародних експертів в країні реально сформовано досить унікальну систему суспільно-державного управління міжетнічними відносинами”². Ця модель потребує особливого розгляду.

Шляхом тактичного державного втручання вирішувалася більшість міжетнічних проблем. Відразу після створення Киргизстану нагальною проблемою стала міграція населення. З погіршенням економічної ситуації розпочалися як внутрішня, так і зовнішня міграції. Масова внутрішня міграція відбувалася у вигляді переселення з окремих гірських районів у приміську зону та міста. Найбільше ці процеси зачепили Наринську область. Як запобіжний засіб міграції Наринській області надали статусу вільної економічної зони.

Зовнішня міграція охопила некорінне населення, що вирішило залишити країну з економічних та національно-культурних міркувань. Серед них варто згадати, по-перше, росіян і німців. Запобігти виїзду росіян влада намагалася кількома способами: російській мові Конституцією було гарантовано статус офіційної, відкрито Киргизько-Російський університет. Крім того, в 1992 році внесені корективи до державної мовної політики: дозволено вести офіційну документацію російською мовою в місцях компактного проживання російськомовного населення. Запобіжна політика щодо міграції німців, більшість яких виявила бажання залишити країну, стосувалася створення німецьких національних округів, захисту прав саме німецької меншини. Міграції ж китайців із сусіднього Китаю, навпаки, ставилися перешкоди.

У такий спосіб здійснювалася спрямована етнонаціональна політика щодо певних етнічних груп для запобігання порушенню

міжетнічної стабільності. Водночас на державному рівні активно засуджувався радянський досвід вирішення міжетнічних проблем, і причини політизації етнічного фактора, поляризації населення за національною ознакою перекладалися на колишню радянську владу. Поряд з окремими заходами здійснювалася й загальнодержавна політика підтримки національних меншин. Це створення громадських об'єднань за національною ознакою (національно-культурних центрів), порівняно висока активність (як для регіону) громадських організацій, що переймаються етнопонаціональною проблематикою. У 1994 році на Курултаї була створена Асамблея народу Киргизстану, яка за своєю суттю бути унікальним народним парламентом, що гарантує представництво кожної етнічної групи. Створення цієї Асамблеї мало стати імпульсом до формування згадуваної експертами суспільно-державної системи підтримання міжетнічної згоди. Правова форма Асамблеї – громадська організація, що відображає та захищає інтереси всіх етносів, що проживають у Киргизстані. Асамблею називають інститутом громадянського суспільства, але діяла вона під пильним оком Президента, і суспільна складова ініціатив Асамблеї перебувала під контролем держави. Втім, за роки свого існування Асамблея втілила низку таких ініціатив:

По перше, в 1994 під час введення нових паспортів вона внесла пропозицію до парламенту та Конституційного суду і наполягла на заміні формулювання “громадянин Киргизької республіки” вказівкою національної належності власника документа. По-друге, в 1995 внесено пропозицію Президенту КР про надання земельних наділів представникам національних меншин, що проживають у сільській місцевості. По-третє, в 2002 році Асамблея виступила з пропозицією включити до складу майбутнього парламенту 15 представників Асамблеї.

Деякі з ініціатив Асамблеї народів Киргизстану були реалізовані. Асамблея була радше дорадчим органом, оскільки не мала жодних законодавчо виписаних повноважень. Але сам факт її існування та діяльності є прикладом застосування специфічних механізмів підтримання міжетнічної стабільності у країні. З її допомогою творилася специфічна для Киргизстану модель етнопонаціональної політики, так званої суспільно-державної системи регулювання без

юридичного закріплення повноважень. Цю модель варто назвати скоріше державно-суспільною, ніж суспільно-державною, оскільки роль Асамблеї та інших органів самоорганізації національних меншин як громадських організацій не варто перебільшувати порівняно з державною. За даними соціологічних опитувань 2000 року до найавторитетнішої структури, що впливає на міжетнічні відносини, респонденти віднесли Президента Киргизстану – 35,3%, суспільство в цілому – 19,1%, Асамблею народів Киргизстану – 3,5%.

Державна політика у вирішенні міжетнічних проблем не завжди була успішною. Пропорційне кадрове представництво етнічних груп в органах влади законодавчо закріплене не було, хоча широко декларувалося. Приміром, типовою для медійного дискурсу Киргизстану було твердження: “помітну роль у зміцненні міжетнічної злагоди відіграє Жогорку Кенеш як вищий державний орган у якому представлені різноманітні етнічні групи, що проживають у Киргизстані”. Величезним недоліком конституційного принципу рівноправності націй у виборних органах влади є те, що він не отримав жодних юридичних механізмів реалізації. Нетривалість та нестабільність цієї норми підтвердили вибори 1999–2000 років до органів місцевого самоврядування, Жогорку Кенеш, у ході яких переважна більшість представників нетитульних етносів не змогли пройти до виборних органів влади, оскільки місцева влада жорстко лобювала певних провладних кандидатів. Внаслідок цього національна структура виборних органів різко контрастувала з етнічною палітрою населення регіонів. Саме це стало причиною загострення міжетнічної напруги в кількох областях Киргизстану. Найактивніше висловлювали невдоволення росіяни, уйгури, казахи, узбеки.

Тому лідери національних меншин уже вкотре порушують питання про запровадження квотування у виборних органах та державному апараті усіх рівнів для представників різних етнічних груп, оскільки вважають, що іншого реального шляху забезпечити етнічне представництво просто не існує. Тому й просили Президента ввести жорстке державне регулювання цього питання і надалі контролювати дотримання норм представництва національних меншин. Так функціонувала суспільно-державна модель управління міжетнічними відносинами в Киргизстані.

Підсумовуючи, варто зазначити, що за 14 років незалежності Киргизстан створив власну, певною мірою унікальну модель забезпечення міжетнічної злагоди у поліетнічному суспільстві. Це так звана модель державно-суспільного регулювання, в якій домінували риси авторитарного управління. Зовні створювалося враження активної громадської участі у вирішенні етнополітичних проблем, однак остаточні рішення приймалися одноосібно Президентом. Не тільки належної, а й практично ніякої законодавчої бази сформовано не було. Відтак не було створено надійної демократичної основи для стабільного етнічного розвитку. Стан справ ускладнюється історично етнічними конфліктами, що перебувають у латентному стані й можуть спалахнути внаслідок дії конфліктогенного чинника в будь-який момент. Непродумана державна політика щодо підтримання міжетнічного миру може стати зброєю, спрямованою на розпалювання міжетнічних конфліктів. Маніпулювання національними питаннями з боку держави може бути таким же конфліктогенним фактором, як і решта причин. Це яскраво проілюстрували події “тюльпанової” революції, коли здійснювалася спроба самої влади – розпалити міжетнічний конфлікт між лояльними до влади узбеками і революційно налаштованими киргизами. Під час мітингів у березні 2005 року на півдні країни представники Аскара Акаєва нацькували узбеків проти киргизів, звинувативши останніх у дестабілізації обстановки у Киргизстані. В цьому і полягає небезпека такої моделі етнонаціональної політики.

¹ Аналитический отчет по результатам социологического исследования по выявлению актуальных проблем в сфере межэтнических отношений // Институт этнической политики - <http://www.assamblea.kg/info.htm>

² Официальный сайт Президента Кыргызской Республики - http://www.president.kg/president/int_politic/