

Вітман К. М., ОНЮА

ПЕРЕВАГИ ІНСТИТУТУ НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЇ АВТОНОМІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЙОГО ВТІЛЕННЯ У ЗАКОНОДАВСТВІ ОКРЕМИХ КРАЇН ПОСТРАДЯНСЬКОГО ТА ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНОГО ПРОСТОРУ

Стаття фокусується на особливостях, перспективах і перевагах інституту національно-культурної автономії для стран постсоветского и постсоциалистического пространства. Объектом внимания стали те страны, которые в силу определенных обстоятельств не пользуются преимуществами этого механизма решения вопроса обеспечения прав меньшинств.

The article is devoted to peculiarities, prospects and advantages of cultural autonomy for Postsoviet countries. Those states that do not use this device of minorities rights ensuring for some reasons draw attention of the researcher.

Важливою складовою етнонаціональної політики будь-якої країни є політика щодо меншин, які поряд з титульною нацією населяють практично кожну державу. Першочерговим завданням держави є урівноважування інтересів більшості та меншин, забезпечення їх гармонійного співіснування. Дотримання цього балансу є одним з головних завдань моделі етнонаціональної політики будь-якої демократичної держави.

Як засвідчив аналіз етнонаціональної політики країн пострадянського простору, вона не завжди спрямована на досягнення стабільності поліетнічного суспільства через урахування та узгодження національних інтересів етносуб'єктів, що населяють країну. Інколи модель етнонаціональної політики спрямована на дискримінацію, нівелювання інтересів певних етноспільнот задля досягнення певної мети. Результатом такої невваженої, недемократичної моделі етнонаціональної політики стає неможливість втілення своїх інтересів меншинами у конкретній взятій країні.

Зазвичай, наслідки такої етнонаціональної політики – виключно руйнівні для держави, яка її впроваджує. Меншини починають висувати радикальні вимоги, вимагати розширення та забезпечення їх прав, автономізації або навіть відокремлення від держави, яка їх дискримінує. В такому випадку владі, яка про-

ігнорувала перший етап політизації етнічності доводиться мати справу з масштабним міжетнічним конфліктом. Іншими словами кажучи, відмовивши потужній, етнічно свідомій меншині у задоволенні культурно-мовних вимог, в результаті можна втратити всю державу або її частину. Однак меншина в процесі політизації етнічності може запустити дезінтеграцію всієї держави. Якщо одна з меншин домагається автономії або навіть суверенізації її успіх заохочує інші меншини заявити про свої вимоги та розпочати їх втілення в життя всупереч позиції влади. Зупинити цей процес демократичними методами та зберегти територіальну цілісність на цьому етапі вже практично неможливо. Крім того, зазвичай, внутрішньоетнічні процеси зазнають впливу ззовні. В регіоні завжди знаходяться геополітичні гравці зацікавлені в послабленні сусідньої держави.

Прикладом такого відокремлення регіону внаслідок ігнорування культурно-мовних потреб меншини може бути Косово або ж Придністров'я. У випадку автономної одиниці Югославії, нетитульна в регіоні нація повністю домінувала в політичній, культурній та історичній сферах краю. Коли ж албанці зажадали врахування своїх потреб, у відповідь серби вдавалися до силових, репресивних дій. А результаті конфлікт завершився відокремленням краю та проголошенням його незалежності від Белграду в односторонньому порядку. Якщо Косово спромоглося домогтися визнання частиною держав власної незалежності, то Придністров'я вже кільканадцять років поспіль залишається невизнаною державою. Конфлікт регіону та материнської держави, Молдови, виник внаслідок різного бачення вектору інтеграції та розвитку держави. Орієнтована на інтеграцію з Румунією, молдовська еліта прийняла Закон "Про мови", за яким державною мовою в Молдавській РСР ставала дуже близька до румунської після переходу на латинську графіку молдовська мова. У відповідь в Придністров'ї, населеному в рівній пропорції молдаванами, українцями та росіянами, розпочалася лінгвістична мобілізація. Попри відсутність етнічного чинника, відмова центру задовольнити мовні вимоги регіону, який відрізнявся від решти країни, призвела до його відокремлення у статусі невизнаної республіки. Наразі, офіційно територія Придністров'я є частиною Республіки Молдови у статусі автономно-територіального утворення, однак Молдова взагалі не має контролю над ПМР. Теоретично виникненню цих держав можна було б запобігти, задовольнивши вимоги меншин, які їх населяють.

Одним з оптимальних механізмів задоволення прав меншин, в першу чергу в етнокультурного характеру, є національно-культурна автономія, яку ще іноді називають персональною автономією. Назва походить від підставового принципу функціонування автономії – персонального членства у ній кожного представника меншини [1]. На відміну від територіальної автономії, національно-культурна автономія не прив'язана до території, до конкретного регіону країни. Вона діє на території всієї країни і обмежується не територіально, а суб'єктом формування цього етнополітичного інституту. У законодавстві країн, які практикують дію цього каналу національно-культурного самовизначення меншин, практично всі меншинам надається право формування власної персональної автономії за незначними обмеженнями. Теорія етнополітології визначає цей етнополітичний механізм реалізації меншинами своїх прав та збереження самотності як різновид національно-культурного самовизначення у вигляді об'єднання представників певної меншини на основі їх добровільної самоорганізації з метою самостійного вирішення питань збереження самотності, розвитку мови, освіти, національної культури.

Головна мета формування екстериторіальної автономії – це дозвіл меншинам самостійно вирішувати питання власного етнокультурного розвитку і цим самим уникати його політизації. Там, де меншинам забороняють або заважають розвивати свою культуру, практикувати традиції, навчатися рідною мовою значно частіше висувуються політичні вимоги на зразок надання територіальної автономії або навіть відокремлення від держави. А це вже серйозна загроза, якої у більшості випадків можна було уникнути, запровадивши інститут національно-культурної автономії. І, щонайголовніше, екстериторіальна автономія не дискримінує етнічності за принципом розселення. На відміну від територіальної автономії, екстериторіальна не вимагає компактного проживання меншин у тому чи іншому регіоні. За наявності відповідної законодавчої бази, ніщо не заважає національним та етнічним меншинам сформувати власну екстериторіальну автономію, навіть якщо вони розселені дисперсно. Зазвичай, персональна автономія передбачає реалізацію етнокультурної самотності за допомогою створення на підставі волевиявлення населення або з ініціативи окремих громадян національних культурних центрів, національних товариств, освітніх закладів тощо.

Винайдено цей універсальний практично для будь-якої поліетнічної країни етнополітичний механізм було на початку 20 ст. австрійцями К. Реннером і О. Бауером [2]. Дослідники, точніше політики, шукали шляхів вирішення питання національного самовизначення етносів, що населяли Австро-Угорську імперію. Намагаючись запобігти розпаду багатонаціональної держави вони запропонували канал екстериторіального етнокультурного самовизначення, запобігаючи в такий спосіб формуванню власних держав вже цілком сформованими націями, що входили до складу Австро-Угорщини. Попри те, що національно-культурна автономія так і не була використана на практиці, її модель знадобилася у інших країнах у інший час. Зараз етнополітологи небезпідставно вважають персональну автономію одним з найперспективніших механізмів не лише задоволення прав меншин, а й гамування процесу політизації етнічності, оскільки він найчастіше починається там, де етносуб'єкти позбавленні права на задоволення базових етнокультурних потреб [3].

Показово, що за ліберальної етнонаціональної політики практично кожна меншина може сформувати національно-культурну автономію за наявності бажання її представників, ресурсів та незначної підтримки з боку держави. Тобто у цьому плані жодної конкуренції між меншинами не повинно бути, навіть якщо вони проживають в одному регіоні, адже у межах однієї держави теоретично можуть функціонувати стільки національно-культурних автономій, скільки меншин відповідатимуть формальним критеріям, зафіксованими у національному законодавстві та висловлять бажання їх сформувати.

Досить часто виникає ситуація, що на преференції у тому чи іншому проблемному регіоні претендує декілька меншин. Показовим прикладом у випадку України може бути півострів Крим, який має статус адміністративно-територіальної автономії. З одного боку в АРК більшість становлять росіяни – 58,3 %, згідно з даними останнього перепису в країні, з іншого боку – півострів вважають територією власного національного самовизначення кримські татари, які є лише третьою за кількість етноспільнотою в автономії – 12,1 %. Водночас останні скаржаться на домінування росіян у політичному, мовному, культурному житті АРК і висувають територіальні претензії до України.

З заяв лідерів кримськотатарської еліти випливає, що в умовах домінування російської більшості етнос не може реалізувати свої

політичні права. Тому меншина підвищує рівень своїх вимог, бажаючи реалізації права на національне самовизначення у вигляді перетворення адміністративно-територіальної автономії в Криму на національно-територіальну автономію кримських татар. Її не бентежить той факт, що при цьому порушуватимуться права інших етноспільнот, які за чисельністю переважають. Обурення кримських татар зрозуміле: за часів Радянського Союзу вони зазнали депортації, їх землі були заселені представниками інших етноспільнот, держава досі не змогла упорядкувати процедуру повернення земель. Тому вони вимагають привілейованого поряд з іншими етносуб'єктами статусу корінного народу та перетворення АРК на національно-територіальну автономію за етнічним принципом. Підстава – дискримінаційне становище кримських татар на півострові, яке неможливо виправити без надання їм особливого статусу, який закріпить за ними права на домінування на півострові. Кримськотатарська еліта заявляє, що останнім часом в автономії спостерігається зростання проявів ксенофобії стосовно кримських татар, при цьому багато випадків не тільки не припиняються владою, але і відбуваються за її мовчазного потурання.

Стосунки між трьома найбільшими етносуб'єктами – росіянами, українцями та кримськими татарами на півострові і справді не є простими. Особливо конфліктують росіяни та кримські татари за домінування у регіоні, з огляду на те, що обидві етноспільноти є національними меншинами в Україні. Титульна нація досить спокійно спостерігає за цим міжетнічним конфліктом, намагаючись не втручатися у нього. Росіяни вважають Крим власною територією і шкодують, що під час розпаду Радянського Союзу, він не відійшов до Росії. Кримські татари вимагають радикального відновлення їх прав. Але вирішення ситуації на користь одного з етносуб'єктів неминуче викличе невдоволення іншого та звинувачення держави у дискримінації його представників. Київ намагається не помічати конфлікту та не втручатися у ситуацію, тим більше, що Крим є не просто регіоном латентного міжетнічного конфлікту, він є регіоном етнополітичного конфлікту.

В цій ситуації неминуче на згадку спадає інститут національно-культурної автономії. Можливо в Криму він не спрацює так ефективно, оскільки росіяни і без його допомоги домінують у мовному, культурному, політичному просторі півострова, а кримські татари вимагають задоволення не етнокультурних вимог, а політичних та економічних. Однак в умовах політичної активності у окремо

взятому регіонів кількох меншин, вгамувати етноапетити обох можна лише за допомогою екстериторіальної автономії. Кілька етносуб'єктів можуть сформувати власні національно-культурні автономії, які діятимуть на території не лише півострова, а й всієї країни. В результаті обидві меншини матимуть рівні права та рівні можливості їх задоволення. Російські освітні заклади функціонуватимуть поряд з державними та кримськотатарськими, а мешканці півострова, вільно ідентифікуючи себе, зможуть встановлювати членство у будь-якій на вибір автономії, яка максимально широко задовольнятиме їх національно-культурні права. В результаті жодного конфлікту між меншинами або меншиною та більшістю. Російський та кримськотатарський мовно-культурні простори функціонуватимуть паралельно, жодним чином не конкуруючи між собою.

Переваги інституту національно-культурної автономії в Євросоюзі починають оцінювати не лише меншини, а й мігрантські етноси. Іншими словами діаспори, які сформувалися у переважній більшості європейських країн, зорієнтованих за залучення робочої сили з інших країн. У переважній більшості держав проживання вони не можуть навіть претендувати на будь-який статус в етнополітичному вимірі. Візьмемо для прикладу Чехію. Внаслідок законодавчої казуїстики національними меншинами в країні вважаються представники болгарської, хорватської, угорської, німецької, польської, циганської, русинської, російської, грецької, словацької, сербської й української етнопільнот [4]. Тобто ті національні групи, які з давніх часів проживають на території країни. Вищезгаданий перелік неодноразово зустрічається в документах, що регламентують сферу етнонаціональних відносин в Чехії. Статус національних меншин з усіма перевагами, що з нього випливає не поширюється на мігрантів, яких щороку більше у країні. За окремими підрахунками китайська та в'єтнамська етнічних група за кількістю вже потіснила найбільші меншини. Ситуація для мігрантів в Чехії ускладнюється ще й тим, що більшість їх представників не мають громадянства, відповідно, не можуть претендувати на статус національних меншин, які обов'язково мають бути громадянами країни. Але навіть громадянам-мігрантам відмовляється статусі національних меншин.

Проблема збільшення неєвропейських етнічних груп – це проблема всього Євросоюзу. Чехія не є винятком з соціальної структури ЄС, яке маргіналізує етнічні групи, замість впровадження

ефективних програм інтеграції їх у соціуми. Це провокує етнічне невдоволення серед мігрантів. Ситуація полегшується тим, що в Євросоюзі представникам певних етносів ніхто не заважає оселятися разом, організовувати культурні, освітні заклади, в такий спосіб зберігаючи власну самобутність, мову, етнокультуру. Фактично околиці великих європейських міст перетворилися у такі собі поселення за етнічною ознакою, етнічні гетто. Однак, натуралізуючись, з часом мігранти виходять на рівень політичних вимог. Вони вимагають офіційного захисту своїх прав на самозбереження та вільний розвиток. В цьому контексті особливо привабливим для них є інститут національно-культурної автономії. Ідея застосувати екстериторіальну автономію для захисту своїх прав починає проявлятися у свідомості неавтохтонних діаспор ЄС. Більше того, натхненні рівнем європейської інтеграції мігранти бачать перспективу в запровадженні інституту національно-культурної автономії кожної меншини не лише на рівні окремих держав, а на рівні всього Євросоюзу.

Базою для функціонування національно-культурної автономії меншини в країні є спеціальний закон. Досить часто це право записується і у Конституції. Втім, є приклади абсолютної невідомості цього інституту і реалізації права меншини на національно-культурне самовизначення, попри наявність його у законодавстві. Україна належить саме до цієї когорти держав. В Конституції не згадується нічого про право меншин на персональну автономію. Ст. 11 зазначає, що держава сприяє розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Уточнення цього положення зустрічаємо у ст. 6 профільного закону «Про національні меншини в Україні» від 1992 року. Зокрема, ст. 6 стверджує, що держава гарантує всім національним меншинам право на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідування своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству [5].

По суті, ця стаття закону не виконується в Україні. Держава не може гарантувати права на національно-культурну автономію у зв'язку з тим, що профільного закону про національно-культурну

автономію досі не прийнято. Дивно, що жодна з меншин України у судовому порядку не спробувала скористатися цим правом з огляду на його наявність у законі. Однак невисокий рівень національної свідомості та скрутні економічні обставини протягом 90-х років не спонукали більшість меншин до пошуку інститутів захисту своїх національно-культурних прав. Час від часу у парламенті з'являються проекти законів про національно-культурну автономію меншин в Україні, однак вони не знаходять підтримки, оскільки в них або лобіюються права якихось конкретних меншин, що може призвести до загострення міжетнічної напруги в українському поліетнічному суспільстві, через запровадження елементів позитивної дискримінації або вони не відповідають поставленим завданням: не достатньо ґрунтовно та кваліфіковано підходять до процедури формування національно-культурної автономії.

Це вказує на загальну проблему напрацювання законодавчої бази етнонаціональної політики в Україні. Вирішення етнонаціональних питань щоразу відсувається на задній план поряд з вирішенням проблем політичного, соціально-економічного ґатунку. Крім того, законодавці побоюються, що вживання будь-яких кроків із впровадження нових правил гри в етнонаціональній сфері неминуче призведе до порушення міжетнічної згоди в країні та завершиться початком якихось міжетнічних конфліктів. Слід зазначити, що подібні етнонаціональні фобії притаманні більшості держав пострадянського та постсоціалістичного простору. Законодавці воліють взагалі не зачіпати етнонаціональної сфери, з жодного приводу. Яскравим прикладом можуть слугувати спроби вдосконалити мовне законодавство в Україні. Прикметно, що це питання щоразу піднімається напередодні виборів в країні, але жодного разу не має практичного втілення. Не обійшлося без спекуляцій навколо мовного питання і напередодні старту президентської виборчої кампанії 2010 року в Україні. Прем'єр-міністр під час візиту до західноукраїнського міста Львова заявила що в Україні має бути лише одна державна мова – українська. Лідер опозиції, В. Янукович з Одеси відповів чільниці уряду, що зі свого боку зробить все, щоб російська мова стала другою державною в Україні. Він наголосив, що не змінює своїх принципів, один з яких – надання російській мові офіційного статусу. Невиконання своєї виборчої обіцянки Партія регіонів раніше пояснювала тим, що узаконення російської мови потребує внесення змін до Конституції, а для цього потрібна конституційна більшість, якої в ПР немає.

Цього разу найбільша парламентська політична сила обрала інший шлях – прийняття закону про мови. В. Янукович пообіцяв, що 2010 році цей закон буде розроблено, затверджено і «знайдеться потрібна кількість голосів і Президент підпише цей закон», чим викликав підтримку у російськомовному регіоні [6]. Проблема лише у тому, що жоден закон не може суперечити Конституції, ст. 10 якої визнає державною мовою в Україні лише українську. Отже, впровадження двомовності у будь-якому випадку вимагатиме зміни Основного закону. Утриматися від спокуси прокоментувати мовне питання не змогли і інші політики. Спікер несподівано заявив, що «українська мова сьогодні не є конкурентоспроможною, і влада нічого не робить щоб її підвищити». Литвин вважає, що потрібно підвищувати престиж державної мови, але при цьому не «заважати людям вільно дихати» і не позбавляти їх можливості спілкуватися рідною мовою. Принагідно голова Верховної Ради обурився тим, що в Криму (етнополітично проблемному, російськомовному регіоні) інструкції до лікарських засобів видаються лише українською і англійською. Цим самим спікер намагався догодити всім. Він вважає досі чинний закон про мови в УРСР – найдосконалішим законом з цієї проблематики і не радить реформувати мовне законодавство. В «Нашій Україні» сподіваються, що Партія регіонів після виборів забуде свої передвиборчі обіцянки і мовне питання зійде з порядку денного.

В результаті Україна залишається з тим же Законом «Про мови в Українській РСР», прийнятим в 1989 році, зі змінами 1995 та 2003 року. В принципі остерігатися змін законодавства етнонаціональної сфери нашвидкуруч варто, але у випадку з Україною фобії щодо приведення у відповідність реалій та законодавчої та впровадження нових етнополітичних механізмів дещо гіпертрофовані. Мовне питання важливе у контексті розгляду перспектив національно-культурної автономії хоча б тому, що один з проектів, яким законодавці намагалися впровадити процедуру її формування в Україні було відхилено також з мовної причини. Йдеться про побоювання щодо створення персональної автономії російською меншиною, що дозволить надати російській мові офіційного статусу в російськомовних регіонах та означатиме відмову від використання державної української мови.

Втім, побоювання українських законодавців щодо напрацювання законодавчої бази реалізації національними меншинами права на національно-культурну автономію ніщо порівняно з пересторо-

гами в інших постсоціалістичних країнах. Наприклад, Румунії, яка досить дразливо сприймає право меншин на будь-яке самовизначення до вступу країни до ЄС так і не було прийнято закону про національні меншини всупереч вимогам Євросоюзу. В 90-х роках багато галасу наробив законопроект «Про національних меншин та автономні спільноти», запропонований організацією меншин, Демократичним союзом угорців Румунії (далі ДСУР). Каменем спотикання стало те, що він передбачав право меншин на самовизначення у вигляді наступних різновидів автономії: персональної, регіональної та місцевого самоврядування з особливим статусом [7]. Останні дві форми стосувалися територіального самовизначення меншини, тоді як перша – національно-культурного. Вже сам факт висунення проекту найактивнішою меншиною Угорщини, яка домінує у Трансильванії та претендує на територіальну автономію її межах, викликав негативний резонанс навколо проекту. Румунські політичні сили нищівно розкритикували його. Тоді ДСУР взагалі відмовився від територіальної автономії, залишивши в проекті меншинам лише право на національно-культурне самовизначення. Але навіть персональна автономія була сприйнята румунською владою як потенційна загроза існуванню румунської держави. Відтак закон про національні меншини не було прийнято.

На пострадянському просторі показовою державою, яка успішно практикує національно-культурну автономію меншин є Естонія. Країна має тривалий досвід застосування цього інституту задоволення прав меншин. Перший закон про культурну автономію було прийнято в 1925 році під назвою «Закон про культурне самоврядування національної меншини». В часи першої естонської республіки ним змогли скористатися німецька та єврейська меншини. Після відновлення незалежності країни внаслідок розпаду Радянського Союзу цей закон було відтворено під назвою «Закон про культурну автономію національних меншин» 1993 року. Найбільша російська меншина не скористалася своїм правом на національно-культурна автономію ні за часів першої Естонської республіки, ні протягом останніх 16 років від прийняття закону [8]. Це при тому, що згідно з законом вона має особливе право на її формування поряд з німецькою, шведською та єврейською меншиною. Право на культурну автономію цих чотирьох етносуб'єктів персонально зафіксовано в ст. 2 закону про культурну автономію. Наразі росіяни вважають головною перешкодою для реєстрації російської культурної автономії недосконалість самого закону і

вимагають його зміни. І це при тому, що міжнародні інституції називають естонський закон про культурну автономію гідним прикладом для наслідування. Прикметно, що право меншин на екстериторіальну автономію закріплено навіть Основним законом цієї держави. Росіянам образлива така дискримінаційна ситуація, адже в самій Росії успішно практикується інститут національно-культурної автономії. Він має розвинуту законодавчу базу і вже певна кількість меншин сформували автономії.

Попри те, що екстериторіальна автономія дозволяє меншинам скористатися правом на національно-культурне самовизначення і немає нічого спільного з територіальним самовизначенням, небагато держав пострадянського та постсоціалістичного простору скористалися його перевагами.

Література:

1. Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия / О. Бауэр. – СПб., 1909. – С. 217.
2. Євтух В. Концептуальні засади вирішення етнонаціональних проблем / В. Євтух // Політичний менеджмент. – <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1711>.
3. Лазур Я. Поняття, ознаки та види національно-культурної автономії / Я. Лазур // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – 2005. – Випуск 29. – С. 208.
4. Сулитка А. Меньшинства и иммигранты в политике Чехии: правовые рамки положения национальных меньшинств в Чешской Республике // Русское слово. – 2006. – № 3. <http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/>.
5. Закон України «Про національні меншини в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – С. 529.
6. Янукович обещает добиться для русского языка всех прав // Газета. UA. – <http://gazeta.ua/index.php?id=308257&lang=ru>.
7. Hungarians in Romania: Experts Draft Law on National Minorities/ Unresemdded nations and peoples. – <http://www.unpo.org/content/view/2284/236/>.
8. Проклятый вопрос русской культурной автономии // День за днем. – <http://www.dzd.ee/?SID=&n=76&a=2531&anumber=114>.