

ВИТОКИ ТА ПЕРШІ СПРОБИ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТИТУТУ НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЇ АВТОНОМІЇ

Статья посвящена эволюции института национально-культурной автономии. Исследуются истоки национально-культурной автономии в теории австромарксистов Австро-венгерской империи. Особое внимание уделяется роли, которую должен был сыграть институт экстерриториальной автономии, а именно предотвратить развал страны. Также исследуется попытка внедрения модели национально-культурной автономии в УНР.

An article is devoted to personal autonomy institute. The roots of personal autonomy are investigated in Austrian Marxist theory. The closest attention is paid to the role of personal autonomy institute, which it had to play in Austria-Hungary, precisely to prevent country's disintegration. The attempts of personal autonomy model implementation in UNR is investigated as well.

Територіальна автономія не у всіх випадках може вирішити прагнення етнополітичних спільнот для задоволення своїх потреб, якщо не влаштує державу або не відповідає вимогам меншин. По-перше, територіальна автономія може існувати лише у випадку компактного проживання та домінування меншини на певній території. Ця умова не завжди виконується. У випадку дисперсного проживання меншин у них набагато менше можливостей відстояти свої інтереси, зберегти самобутність, мову та культуру. В такому випадку для них більше підходить екстериторіальна автономія, або національно-культурна, як її частіше називають.

Австрійські соціал-демократи К. Реннер і О. Багер на початку ХХ ст. запропонували новий методологічний шлях захисту прав національних меншин, який зводився до того, що меншини визнавалися колективними суб'єктами права. При цьому відкидалася патерналістсько-ліберальна модель захисту меншин. К. Реннер та О. Багер вважали, що ні декларування громадянських прав і свобод, ні конституційне проголошення національної рівності не забезпечують правових гарантій національної свободи, тому що не визначають суб'єкта проголошених прав. Необхідно відмовитися від територіального статусу, а проголосити націю носієм національних колективних прав. «Чистий територіальний принцип – скрізь видає меншість у руки більшості. Здійснення територіального принципу в чистому його вигляді означає, що кожна нація поглинає вкраплені в її тіло меншини інших націй, але жертвує своїми власними меншинами, розсіяними в чужих національних областях»¹. Таким чином, ідеологи австромарксизму вважали, що екстериторіальна модель автономії ідеально вирішує проблему меншин в меншині, яка неодмінно постає за територіальної форми автономії.

Понад сто років тому К.Реннер та О. Багер запропонували різновид персональної, або культурної, автономії, яка не має визезгаданих недоліків територіальної автономії. Об'єкт автономії в цьому випадку – етнічна група, що має спільні інтереси у сфері збереження самобутності та розвитку. В цьому випадку етнічне спільнота не обов'язково повинна жити компактно, а автономія щодо її

© ОНИЩЕНКО Катерина Олександрівна – аспірантка Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

прав застосовується на території всієї країни, а не окремої її частини. У поліетнічних країнах є етнічні групи, які мають достатній рівень внутрішньої цілісності й бажання взяти на себе частину повноважень держави для забезпечення своїх культурних, освітніх і інших інтересів. Для запровадження культурної автономії таких груп необхідна низка законодавчих положень.

Однак К. Реннера та О. Бауера не можна вважати винахідниками екстериторіальної автономії. Вони просто помітили шляхи вирішення проблеми меншин, які існували й до цього. Цей інститут не є типовим етнополітичним конструктом. Прототипи екстериторіальних автономій існували й раніше. Політична система мультинаціональних імперій включала різні форми автономії. Наприклад, культурною автономією вважають так звані *millets* – органи самоврядування Османської імперії, які здійснювали контроль над релігійними, освітніми, мовними й культурними інститутами. Дослідники вважають, що європейська концепція екстериторіальної, національно-культурної автономії в мультикультурній Австро-Угорській імперії з'явилася як програма австро-угорської соціал-демократичної партії з національного питання. Оформлена в теорію К. Реннером і О. Бауером на початку ХХ ст., вона набула популярності у національних державах, які утворилися після розвалу імперії.

У певних формах елементи національно-культурної автономії існували ще раніше. Вони були об'єктом дослідження ледь не з античних часів, однак цілісного вигляду концепція національно-культурної автономії набула лише у поглядах вищезгаданих австрійських мислителів у другій половині ХІХ ст. Крім того, термін «національно-культурна автономія» з'явився в науковому обігу саме тоді в Австро-Угорській імперії. Окрім О.Бауера та К.Реннера, його використовували також марксист Ф.Адлер, М.Адлер. Кожен з них пропонував власні шляхи вирішення національних проблем у багатонаціональній державі. Ідея національно-культурної автономії розроблялася переважно з філософських, соціологічних, а не юридичних позицій. Вона, по суті, розглядалася як альтернатива праву націй на самовизначення та створення самостійних держав.

Але оскільки австромарксизм був однією з течій австрійської соціал-демократії, тому розмежовувати за партійною належністю теоретиків національно-культурної автономії вочевидь недоцільно. У період між двома світовими війнами в політичній літературі австромарксистською називалася вся австрійська соціал-демократична партія. Їй, як австрійській соціал-демократії в цілому, були властиві багато характерних реформістських рис західноєвропейської соціал-демократії того часу, і насамперед точка зору, що теоретичні погляди не мають прямого зв'язку з політичною практикою і є особистою справою кожного.

Така ж доля спіткала інститут національно-культурної автономії. Гостра національна боротьба в Австро-Угорщині породжувала посилену увагу до національного питання. Воно було одним з головних предметів обговорення в австрійській соціал-демократії аж до розпаду Австро-Угорщини (1918). Австрійська соціал-демократична партія стала першою політичною силою, яка прийняла спеціальну програму з вирішення національного питання – Брюннську програму (1899), у якій висувався принцип федеративного устрою Австрії. У радянській історичній літературі Брюннську програму здебільшого оцінювали негативно, вважаючи її програмою виключно інституту національно-культурної автономії, який відверто критикувався за радянських часів.

Документ було прийнято у вересні 1899 р. на з'їзді Об'єднаної соціал-демократичної партії Австрії в Брюнні. Звідси й назва програми. Вона була першою в історії соціалістичних партій спробою сформулювати програмні вимоги в національній сфері. Представлений південнослов'янською організацією проект програми національно-культурної автономії на з'їзді партії було відхилено, натомість затверджено з незначними змінами проект Центрального комітету Соціал-демократичної партії, який головну роль відводив національному самоврядуванню за територіальною ознакою.

Брюннська програма передбачала створення замість існуючих історичних коронних земель Австро-Угорщини національно відмежованих самоврядних областей з їх одночасним об'єднанням в автономні екстериторіальні союзи. Вона стала компромісом між вимогою територіальної автономії й вимогою культурно-національної автономії. Але все ж таки це було більше екстериторіальна автономія, ніж територіальна. Модель автономії виникла як відповідь на проблеми збереження єдності цієї багатонаціональної держави. Національно-культурна автономія ставила завданням відвернути етноси від вимог територіальної державності шляхом надання кожному громадянину подвійної політичної ідентичності — державної в територіальній сфері та національної — в культурній. Фактично австрійські марксистки пропонували перетворити етнічні групи в щось на зразок соціальних станів, "національні союзи", членство в яких не залежало б від місця проживання й було добровільним. Громадянин тієї або іншої національності міг би вирішувати, записуватися чи ні до свого союзу.

Звідси походить й інша, не менш поширена назва національно-культурної автономії — персональна автономія. Адже зв'язок особи з органами самоврядування має персональний, а не територіальний характер. Члени національних союзів шляхом виборів повинні були формувати органи управління, які представляли відповідну етнічну групу на загальнодержавному рівні, розпоряджалися частиною податкових надходжень, пропорційною частці етнічної групи в складі населення й відали закладами культури й освіти. Більше того, всі аспекти, які стосуються національно-культурних питань, мали розглядатися національними органами, обраними членами даної національної групи незалежно від місця їхнього проживання, а до компетенції органів, обраних за територіальним принципом, належали питання виключно загальнотериторіального характеру. Розподіл коштів серед національних органів мав здійснюватися відповідно до кількості населення кожної групи. На думку авторів програми, така організаційна конструкція місцевої влади могла покласти кінець політичному суперництву між партіями, що виступали від імені різних етнічних груп, оскільки національності у межах національно-культурної автономії мали можливість задовольняти свої об'єктивні етнічні потреби й без встановлення контролю над органами влади й територіальним управлінням. Модель національно-культурної автономії давала змогу розмежувати задоволення загальнотериторіальних, економічних запитів населення та етнокультурних потреб: освіти, мови тощо.

Суть концепції К. Реннера та О. Бауэра полягала в тому, що джерелом і носієм національних прав повинні бути не території, боротьба за які лежить в основі більшості міжнаціональних конфліктів, а самі нації, точніше національні союзи, що утворюються на основі добровільного особистого волевиявлення. Персональну належність громадян до того або іншого союзу мав представляти інститут так званого кадастру (перепису), складеного на основі особистих заяв повнолітніх

громадян. У системі національно-персональної автономії кадастр мав не менше політико-правове значення, ніж територія для територіально відмежованої області.

Національні співтовариства (національні союзи), що утворювалися на основі кадастрів, здобували статус колективної юридичної особи. Вони зобов'язувалися піклуватися про захист прав і задоволення культурних потреб національної меншини, видаючи за посередництвом виконавчих та законодавчих органів закони в межах чинної в даній державі конституції. Фінансове питання існування національно-персональної автономії забезпечувало правом оподаткування членів національного союзу. Сучасні дослідники переконані, що в такий спосіб відбувалася деетнізація сфери міжнаціональних відносин, а національно-культурна автономія перетворювалася на важливий елемент не лише політичної нації, а й громадянського суспільства.

Підсумовуючи теорію національно-персональної автономії австромарксистів, можна виділити три її визначальні ознаки: персоналізм, а саме принцип добровільної етнічної самоідентифікації; екстериторіальність, що дає можливість задовольняти національні інтереси й права, не порушуючи територіальних меж держави, і визнання національних співтовариств колективними суб'єктами права, уповноваженими представляти та захищати специфічні інтереси меншини.

Австромарксистська теорія національно-культурної автономії ґрунтувалася на розумінні нації як союзу однаково мислячих людей, що утворився на ґрунті спільності долі та історії. Брюннська програма на той час зазнала критики. Прихильники австромарксизму неодноразово виступали з вимогою переглянути, конкретизувати її, однак ці вимоги не були задоволені. Національно-культурна автономія вважалася утопічною концепцією. Брюннська програма, яка обґрунтовувала дію цього інституту, не набула характеру партійного документа, незважаючи на значний вплив К. Реннера та О. Бауэра в партії. Якщо К. Реннер продовжував розвивати теорію національно-культурної автономії, то О. Бауэр фактично змінив свої позиції. Формально він не відмовлявся від інституту національно-культурної автономії, однак згодом висунув гасло територіальної автономії, а напередодні розпаду Австро-Угорщини в 1918 р. обстоював позицію самовизначення націй із правом відділення. Однак це зовсім не означає, що теорія національно-культурної автономії виявилася неспроможною.

Зазнали змін і погляди О.Бауера. В 1907 р. у своїй книзі «Національне питання та соціал-демократія» дослідник писав: «Всі нації, де б вони не жили, завжди утворювали корпорації, що самостійно видають своїми національними справами. В одному й тому ж місті жили б поряд, не заважаючи один одному, дві або декілька націй, які спокійно розвивали б форми власного національного врядування, будували б свої освітні заклади...»². Ця праця стала концентрованим викладом теорії національно-культурної автономії. Однак пізніше, в 1913 р. австрійський соціал-демократ писав «Австрія буде перетворена на федеративну державу автономних націй або ж припинить своє існування», а 1918 р. його партія визнала право націй на самовизначення.

Це свідчить про те, що інститут національно-культурної автономії не став вимагваним в Австро-Угорській імперії. Реалізацію права націй на самовизначення уможливила Перша світова війна. Перехідна форма націоґенезу у вигляді національно-культурної автономії просто не знадобилася, нації багатонаціональної імперії отримали можливість створити свої держави. Відтак національно-

культурна автономія була реалізована не в Австрії, де держави-спадкоємці стали національними державами, а теоретично навіть в Україні і на практиці в балтійських державах. Українці та інші неросійські народи Російської імперії, які зазнавали тиску титульної нації, були надзвичайно зацікавлені в реалізації проекту вирішення національного питання, запропонованого австрійськими соціал-демократами.

Балтійський досвід реалізації національно-культурної автономії на практиці дістав відображення у першому естонському законі про культурну автономію для національних меншин, який було прийнято в 1925 р. в першій Естонській республіці. Він ефективно застосовувався німецькою та єврейською меншинами Естонії. Цей закон був унікальним у міжвоєнній Європі й зустрів багато схвальних відгуків за кордоном. Тоді Ліга Націй визнала естонський закон взірцевим для впровадження культурної автономії національних меншин. Не випадково науковці вважають естонську модель персональної автономії однією з найефективніших в Європі. В дуже подібному до першої редакції вигляді закон про культурну автономію був прийнятий у 1993 р. після відновлення незалежності Естонії.

Спостерігалися спроби впровадження національно-культурної автономії і в ході відродження української держави в 1917-1918 рр. Третій Універсал Центральної Ради, до речі, виданий одночасно українською, російською, єврейською (ідіш) та польською мовами, задекларував право на національно-персональну автономію. Зокрема, в ньому є положення: «Український народ сам довгі роки борюся за свою національну волю і нині, її здобувши, буде твердо охороняти волю національного розвитку всіх народностей на Україні суціль, тому оповіщаємо, що народам: великоруському, єврейському, польському та іншим на Україні признаємо національно-персональну автономію для забезпечення їм права і свободи самоврядування в справах їх національного життя, та доручаємо нашому Генеральному секретарству національних справ подати нам в найближчому часі законопроект про національно-персональну автономію»³. Тобто діячі молоді української держави вважали, що демонстрація терпимості, толерантності до потреб та інтересів національних меншин зніме напругу в суспільстві, дасть змогу здобути підтримку серед неукраїнського населення.

УНР одразу ж продемонструвала демократичний шлях розвитку. В період національно-визвольної боротьби українського народу 1917–1920 роках в УНР було проголошено право національних меншин на національно-персональну автономію, а в ЗУНР – право на національно-культурну автономію. В обох частинах України визнавалися права і свободи етносів на самоврядування в справах їх національного та культурного життя. Разом з Четвертим Універсалом в УНР було прийнято відповідний закон. В Четвертому Універсалі закріплено: «Всі ж демократичні свободи, проголошені 3-м Універсалом, Українська Центральна рада підтверджує і зокрема проголосує: в самостійній Народній Українській Республіці всі нації користуватимуться правом національно-персональної автономії, признаним за ними законом 9 січня»⁴.

Коли в останні дні свого існування Центральна Рада прийняла Конституцію УНР, цей закон був включений повністю до глави 7 Основного закону, тобто опинився в центрі моделі української державності УНР. Інші етноси визнавалися цінністю в державі, і вона брала на себе зобов'язання щодо захисту їх прав та свобод. Щоб зрозуміти значимість інституту національно-культурної автономії в

УНР, слід зазначити: Конституція Української Народної Республіки мала лише 8 глав, одна з яких повністю присвячена національно-персональній автономії, поряд з такими основоположними сферами, як «Права громадян України», «Органи влади Української Народної Республіки» та «Суд Української Народної Республіки»⁵. Розділ, присвячений національно-персональній автономії, має назву «Національні союзи». Саме під такою назвою інститут національно-культурної автономії фігурував у теорії К.Реннера та О. Багера. Це свідчить про те, що українські державотворці безпосередньо скористалися доробком австрійських соціал-демократів під час формування правових підвалів УНР. Ст. 70 Конституції УНР надає націям, що населяли територію УНР — великоруській, єврейській і польській — право на національно-персональну автономію. Тобто ці найбільші та найвпливовіші національні меншини отримували право формувати національно-культурну автономію автоматично після вступу в силу Конституції.

Однак інші меншини не дискримінувалися в праві на формування національно-персональної автономії. Зокрема, в Конституції УНР зазначено, що й інші нації (білоруська, чеська, молдавська, німецька, татарська, грецька та болгарська) можуть скористатися інститутом національно-персональної автономії. Для цього їм необхідно подати до вищого судового органу влади в УНР – Генерального Суду заяву, підтриману не менш як 10 тис. представників етноспільноти, «не обмежених по суду в своїх політичних правах, що заявляють про належність свою до даної нації». Генеральний Суд розглядає заяву в публічному засіданні не пізніше, як через 6 місяців з дня її подання і повідомляє про своє рішення Раду Народніх Міністрів (вищий виконавчий орган влади) та оприлюднює його. Таким чином, в УНР меншини могли розраховувати на досить оперативне задоволення своїх вимог, і жодна з них, яка налічує понад 10 тис. представників, тобто є досить чисельною, не позбавлялася права на національно-персональну автономію.

Ст. 69 Основного закону УНР гарантувала кожній з націй, що проживали в Україні, право на національно-персональну автономію шляхом самостійного влаштування свого національного життя, що здійснюється через органи Національного Союзу, влада якого поширюється на всіх його членів, незалежно від місця проживання в УНР. Це є невід'ємним правом націй, і жодна з них не може бути позбавлена цього права або обмежена в ньому.

В УНР національно-персональна автономія меншини мала назву Національного Союзу. З наукової точки зору, цікавий порядок формування національно-персональної автономії, передбачений правовою системою УНР. Для здійснення невід'ємного права на національно-культурну автономію громадяни УНР, що належать до певної нації, утворюють на території УНР Національний Союз. Органи Національного союзу формують іменні списки з громадян, які висловили готовність взяти у ньому участь. Цей національний кадастр після завершення формування оприлюднюється. При цьому в будь-який момент кожен громадянин має право вимагати як свого включення до даного національного кадастру, так і виключення з цього, з огляду на заяву про неналежність його до даної нації.

Національно-персональна автономія має право встановлювати закони та здійснювати врядування в межах визначеної компетенції. Виключно Національному Союзові належить право представництва даної нації, яка проживає на території УНР, перед державними і громадськими установами. Постанови, які видаються національними зборами в межах компетенції Національного Союзу, оприлюднюються в установленому порядку. Межі компетенції Національного Союзу

й окремих його органів визначаються постановою Установчих Зборів даної нації, які одночасно визначають порядок зміни своїх рішень. Це не означає, що Національні союзи зможуть втручатися у сферу повноважень центральних органів влади. Адже, прийняті постанови, які стосуються обсягу та розширення компетенції Національного Союзу, мають бути розглянуті та затверджені вищим законодавчим органом УНР – Всенародними Зборами.

Якщо сторони не дійдуть згоди, Установчими Зборами і Всенародними Зборами УНР створюється погоджувальна комісія, що складається з однакового числа представників від цих установ. Саме вона покликана розв'язувати можливі суперечності між меншиною та державою. Постанови погоджувальної комісії переходять на остаточне затвердження Всенародних Зборів УНР. Порядок формування органів влади національно-персональної автономії наступний. Національні Установчі Збори утворюються з членів, обраних громадянами УНР, що належать до даної нації на основі загального рівного виборчого права, шляхом таємного голосування. Конституція встановлює, що органи національно-персональної автономії меншини є державними органами. В принципі органам національно-культурної автономії притаманні окремі риси органів публічної влади та риси, характерні для громадських організацій національних меншин. Вони є специфічними органами, що створюються внаслідок реалізації права національних меншин на національно-культурне самовизначення у формі національно-культурної автономії.

Вищим представницьким органом Національного Союзу є Національні Збори, які обираються членами союзу шляхом виборів. Вищим виконавчим органом союзу є Національна Рада, котра обирається Національними Зборами та відповідальна перед ними. Всі суперечки щодо компетенції, взаємовідносин, що виникатимуть між органами Національного Союзу, з одного боку, та органами державного урядування, місцевого самоврядування і інших Національних Союзів – з іншого боку, розв'язуються адміністративним судочинством.

Ст. 73 передбачає спільне фінансування національно-культурних потреб – державою та органами місцевого самоврядування (відраховується Національному Союзу на справи, якими він відає, певні частини, пропорційні кількості членів даного союзу). Національний Союз формує свій щорічний бюджет і має право проводити власну фінансову політику, а саме: а) оподатковувати своїх членів на підставах, установлених для загальнодержавного оподаткування; б) робити позики під свою відповідальність й вживати інших фінансових заходів для забезпечення діяльності Національного Союзу.

З огляду на перерваний процес національного будівництва не всі етноси змогли скористатися правом на національно-персональну автономію. Фактично серед національних меншин України тільки євреї організували екстериторіальну автономію через вибраний Соїм. Однак погроми отаманщини зумовили дещо інший характер діяльності органів автономії: центральною лінією була робота з організації самозахисту єврейського населення. Таким чином, наміри українських соціал-демократів дати всім право розвивати свою культуру й національне самоутіснення так і залишилися політичним проектом.

Реалізація австрійського проекту національно-персональної автономії в українському законодавстві свідчить про потенціал цього різновиду автономії. Адже саме інститут національно-культурної або національно-персональної авто-

номії максимально задовольняє права меншин за тих обставин, коли неможливо або недоцільно запроваджувати інститут територіальної автономії. Тому чимало сучасних науковців приділяють значну увагу дослідженню окремих аспектів національно-культурної автономії.

Належне забезпечення прав національних меншин та надання їм відповідного правового статусу є ланкмусовим папірцем рівня демократичності держави. Не випадково права національних меншин та їх національно-культурна автономія можуть бути втілені на практиці тільки в умовах демократичної, правової держави. Національно-культурна автономія у багатьох державах Європи успішно практикується і розглядається як одна з найкращих форм забезпечення задоволення національно-культурних потреб національних меншин, не порушуючи територіальної цілісності держави.

1. Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. – Спб., 1909. – С. 353.
2. Там же. – С. 358. 3. III Універсал Української Центральної Ради – http://uk.wikisource.org/wiki/Третій_Універсал_Української_Центральної_Ради 4. VI Універсал Української Центральної Ради – http://uk.wikisource.org/wiki/Третій_Універсал_Української_Центральної_Ради 5. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) / «КОНСТИТУЦІЙНІ АКТИ УКРАЇНИ. 1917–1920. Невідомі конституції України» – <http://vi-legas.com.ua/content/view/1823/109/>

С. А. АСЛАНОВ

ПРАВОВА БАЗА ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Стаття посвячена аналізу законодавчої бази етнонаціональної політики України. Розглядаються основні правові документи, акцентуються їх недоліки та несоответствие этнополитическим реалиям.

The basic laws on ethnic politics are analyzed in the article. Main attention is paid to their drawbacks. The author claims that basic laws do not correspond to the existing problems in the ethnic sphere.

Помилково було б називати законодавчу базу етнонаціональної політики України такою, яка повною мірою дає відповіді на виклики, які ставить нині система відносин між етнонаціональними спільнотами. Однак підвалини для успішної реалізації етнонаціональної політики були закладені, й на них можна спиратися у подальшому напрацюванні правових документів. Робилося це здебільшого в 90-х роках, шляхом прийняття нормативних актів, обов'язкових для будь-якої держави, що претендує на демократичний вектор подальшого розвитку. В них не фігурує термін «етнонаціональна політика», але вони так чи інакше формують правову основу взаємодії етноспільнот, що проживають в Україні. Це Декларація прав національностей України 1991 р., Закон України «Про національні меншини України» 1992 р. та Конституція України 1996 р. із змінами 2004 року, прийнята