

УДК 323.1

О. В. Стогова, канд. політ. наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”

ПРОБЛЕМА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА САМОВИЗНАЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Стаття присвячена актуальній проблемі реалізації права національних меншин на самовизначення. Розглядаються різні форми національного самовизначення, аналізуються умови їх успішної реалізації.

Ключові слова: національні меншини, право народів на самовизначення, поліетнічна держава, автономія, федералізм, сецесія.

Стаття посвячена актуальній проблемі реалізації національними меншинами права на самоопределение. Рассматриваются различные формы национального самоопределения, анализируются условия их успешной реализации.

Ключевые слова: национальные меньшинства, право народов на самоопределение, полиэтничное государство, автономия, федерализм, сецессия.

Постановка проблеми. Україна є поліетнічною державою, і цей факт визнано Конституцією (ст. 11). Майже 27 % населення України належить до категорії національних меншин. Цілком зрозуміло, що національні меншини прагнуть самовизначення. Але постає питання про форми їхнього самовизначення, які б сприяли оптимальному розвитку кожної національної меншини і одночасно поліпшували б етнополітичну ситуацію в країні, а не загострювали її.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика самовизначення народів розвивалася у роботах німецьких теоретиків О. Бауера та К. Реннера. В Україні дослідженню цієї проблеми присвячені праці М. Драгоманова, В. Винниченка, М. Грушевського. Сучасні дослідники етнополітики О. Картунов, І. Курас, О. Куць, В. Лісничий, О. Майборода, О. Маруховська, М. Обушний, Ю. Римаренко також розглядають проблему самовизначення, акцентуючи свою увагу на самовизначенні національних меншин як найбільш вразливих з погляду реалізації цього права.

Невирішені раніше частини проблеми. Незважаючи на значні здобутки у розробці проблеми самовизначення народів як у світовій, так і вітчизняній науці, невирішеним залишається визначення оптимальної форми національного самовизначення для конкретної етноспільноти у певний період часу.

Метою статті є дослідження форм національного самовизначення національних меншин, які використовуються у світі та в Україні, а також аналіз оптимальних форм національного самовизначення для національних меншин у сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Прагнення самовизначення національних меншин, як правило, спирається на право народів на самовизначення [1, с. 115]. З кінця XVII ст. визнано, що людина як особа і представник певного етносу має право брати участь в управлінні своєю країною. З тих пір і почалися пошуки способів та шляхів його реалізації. Напружено над цим міркували Дж. Локк (ідея розроблялася ним в контексті загальної ліберально-демократичної доктрини природного права народів та громадянського договору з державою); італієць Дж. Віко (пошуки йшли у руслі “природного права етносу на природно-ситуаційне розташування і політичну дію в державі”); Б. Франклін (“концепція гомруля”); К. Реннер (ідея розроблялася в 80-90 рр. XIX ст. у рамках концепції “місцевої національної дисперсії народів”); О. Ейхельман (роздуми велися у контексті загальної концепції федералістсько-державного і громадсько-політичного устрою поліетнічної країни).

Розуміння права на самовизначення народів лише як права на повне відокремлення і створення суверенної держави стало домінуючим у добу падіння світової системи колоніалізму, коли створювалися десятки нових незалежних держав. Сьогодні, коли світ у цілому є структурованим, і

зберігається геополітична рівновага сил та інтересів, домінуючими стають пріоритети стабільності та безпеки.

На невірному тлумаченні принципу самовизначення, коли кожна етнічна спільність повинна мати власну державно оформлену територію, базується сучасний сепаратизм. Але такий зміст не заключений ні в правовій теорії, ні в національних законодавствах, ні в міжнародно-правових документах. Останні трактують право народів на самовизначення як право територіальних спільностей (а не етнічних груп) формувати систему управління [2, с.7].

Складнощі, які супроводжують процес утворення нових незалежних національних держав, дещо зменшили ентузіазм щодо втілення ідеї самовизначення у радикальній формі. Стабільні демократії займають позицію здорового егоїзму, зберігаючи свій мир і спокій. Але і в цих країнах національні меншини не завжди бажають задовольнитися теперішнім своїм статусом і вимагають автономії, а де й незалежності.

Слід зауважити, що вимоги політичного самовизначення окремої етнospільноти не завжди виступають у поліетнічній державі в ролі дезінтегратора. Етноутворюючі, рушійні, на перший погляд, тенденції, спираючись на послідовний демократизм, навпаки, об'єктивно можуть створити умови для збереження єдиної багатонаціональної країни через перетворення її політичної системи та національно-державного упорядкування.

Останнім часом класичні західні нації – держави віддають перевагу формі національних або культурно-політичних автономних районів. Подібні утворення вже досить тривалий час існують у Фінляндії, Данії й Італії. В Іспанії автономні райони, в тому числі етнічного характеру, були утворені у 1978 р. [3, с. 59]. У Великобританії з'явилися установи національно-регіональної автономії для Шотландії, Північної Ірландії і Уельсу.

На нашу думку, суб'єктом права на самовизначення є всі етнospільноти, але форми їхнього самовизначення мають бути різними, починаючи від національно-культурних товариств, культурної, національно-персональної, національно-територіальної автономії до національної держави [1, с. 118]. Критерієм обрання конкретної форми самовизначення для кожної етнospільноти має бути її спроможність ефективно розвиватися у межах даної форми самовизначення.

Вибір форми політичного самовизначення (незалежна національна держава, автономія у складі іншої держави, федеративний союз) – надзвичайно важлива проблема, розв'язуючи яку, належить враховувати такі чинники:

- 1) економічний та культурно-освітній потенціал етнospільноти, її здатність “нести тягар самостійності”;
- 2) менталітет етнospільноти, рівень її національної свідомості та наявність державних прагнень;
- 3) сукупність внутрішніх і зовнішніх умов державотворення, які уможливають, або навпаки, заблоковують цей процес;
- 4) необхідність дотримання етнospільнотою, що самовизначається, панівних у світі принципів політичних відносин (гарантії прав людини, захист меншин, непорушність кордонів тощо).

Так, у Китаї офіційно визнані 56 національностей, 55 з яких називають “національними меншинами”, оскільки за результатами перепису 1990 року ханьці складають 91,96 % всіх національностей, а представники всіх інших національностей – 8,04 %. За Конституцією КНР передбачається рівноправство всіх національностей. У країні працює система національної районної автономії, яка має 3 рівні: 1) автономні райони, 2) автономні округи, 3) повіти (хошуни) [4].

Історія міжетнічних відносин навіть у західних демократіях містить багато прикладів несправедливості, пригноблення, дискримінації і забобонів. Але за останні тридцять років західні демократії напрацювали ряд ефективних моделей збереження етнокультурного різноманіття. Одна з цих моделей містить використання федеративних чи квазіфедеративних форм територіальної автономії, що представляють самоуправління національних меншин. Ці форми територіальної автономії в цілому є досить успішними. Як показав досвід західних демократій, найкращим засобом забезпечення лояльності меншин було не атакувати і пригноблювати, а визнати їхнє почуття окремої національності у формі територіальної автономії.

У деяких країнах перехід до територіальної автономії був досягнутий шляхом прийняття федеративної системи, оскільки федералізм припускає створення регіональних політичних утворень, що контролюються національною меншістю і наділені істотними (захищеними конституцією) повноваженнями на самоуправління.

Навпаки, Італія і Фінляндія хоча і не є федераціями, прийняли спеціальні форми територіальної автономії для австрійців у Південному Тіролі і шведів на Аландських островах.

У всіх цих випадках територіальна автономія дозволяє національним меншинам створювати власні суспільні інститути, які функціонують їхньою мовою, включаючи школи, університети, суди і регіональні парламенти, і управляти ними.

Тенденція реалізації квазіфедеративних форм автономії ще помітніша серед корінних народів. Корінні народи у більшості випадків вимагають самоуправління на своїх землях. Ф. Резнік ввів термін “багатонаціональні федерації”. Не всі ці країни технічно є федераціями, але всі вони втілюють модель державного устрою, при якому національні меншини об’єднуються у державі на федеративних началах через якусь форму територіальної автономії, і в яких проведені внутрішні кордони і розподілені повноваження таким чином, щоб забезпечити кожній групі можливість зберегти себе як окреме соціокультурне утворення [5].

Розвиток багатонаціонального федералізму розповсюджений на Заході. Серед західних демократій лише Франція і Греція твердо заперечують ідею надання територіальної автономії своїм меншинам. Більшість федеративних систем являють собою поєднання “адміністративно-територіальних” і “багатонаціональних” форм. Це означає, що лише один або два федеративні підрозділи є засобом здійснення самоуправління національних меншин (це прояв багатонаціонального федералізму), у той час як всі інші є просто регіональними підрозділами у межах національної більшості. Така ситуація у Канаді, де провінція Квебек забезпечує самоуправління для квебекців, а інші 10 провінцій є регіональними підрозділами англійської Канади. Аналогічна ситуація в Іспанії, де автономні общини як Каталонія, Країна Басків і Галиція забезпечують самоуправління національних меншин, тоді як інші 14 автономних областей відображають регіональний розподіл.

У Російській Федерації є суб’єкти, які мають надавати меншинам право самоуправління (Татарстан, Північна Осетія), тоді як інші просто відображають регіональний розподіл. Національні одиниці звичайно прагнуть отримати більше влади, ніж регіон. Як наслідок, всі такі федерації демонструють свого роду асиметричний федералізм [6].

Уіл Кимліка оцінює багатонаціональний федералізм як успіх і найбільш важливе досягнення західної демократії у ХХ ст. Багатонаціональні федерації не тільки вирішили мирним і демократичним шляхом конфлікти, викликані конкуруючими у них ідентичностями, а також забезпечили високий рівень життя й індивідуальної свободи для своїх громадян. Прийняття федералізму зменшило реальну імовірність відокремлення [7].

Враховуючи цей успіх на Заході, можна передбачити, що східноєвропейські країни, більшість з яких має компактно проживаючі національні меншини, проявляли інтерес до багатонаціонального федералізму. Але територіальна автономія зустрічає сильний опір, навіть форми автономії меншин, які існували раніше, були ліквідовані: Сербія відмінила автономію Косово і Воєводіни, Грузія – Абхазії і Осетії. Вимоги надати нові форми автономії були відхилені (Естонія – проведення референдуму на підтримку автономії Нарви з переважаючим російським населенням, Казахстан – автономія росіян на Півночі, Україна – автономія румун, Литва – поляків, Македонія – албанців).

В усіх цих випадках від федералізму не просто відмовилися, його без роздумів відкинули. Жодна з вищезгаданих країн не формувала парламентської комісії і не проводила публічних консультацій, щоб обговорити федеративні пропозиції меншин.

Єдиними випадками, коли автономія приймалася, є ті, коли меншини просто захоплювали політичну владу і встановлювали автономію де-факто, без згоди центрального уряду. У цих випадках єдиною альтернативою визнання автономії де-факто була військова інтервенція і громадянська війна. Таким чином склалася ситуація у Придністров’ї у Молдавії, Абхазії у Грузії, Країни у Хорватії.

Надзвичайно гостро постає питання про вибір територіальної чи нетериторіальної форми реалізації прав меншин. Ці форми не є взаємовиключними, тобто прийняття територіальної автономії не ставить перешкод для прийняття нетериторіальних форм реалізації прав меншин, щоб захистити права внутрішніх меншин і діаспор. У багатонаціональних федераціях ми бачимо комбінацію територіальних форм автономії меншин із нетериторіальними принципами громадянських, політичних і культурних прав. Хоча територіальна автономія насамперед вигідна представникам меншин, які мешкають у районах самоуправління, вона також непрямо допомагає діаспорним меншинам, що мешкають за межами цієї території. Однією з причин підтримки територіальної автономії представниками меншин, котрі мешкають за межами національних територій, які самоуправляються, є та обставина, що нетериторіальні форми забезпечення прав меншин не захищають національну меншину від повільної асиміляції.

На Заході федералізм працює успішно, гарантуючи етнокультурну справедливість і зменшуючи ймовірність сецесії. Однак федералізм зміг досягти цього і завдяки тому, що громадяни і держави визнали законність сецесіоніського руху. Вони визнали сецесію, тобто її привабливість була суттєво знижена як для державної більшості, так і для внутрішніх меншин.

Федеральні або квазіфедеральні форми територіальної автономії часто є єдиним чи найкращим вирішенням проблеми самовизначення. Але абсолютно точно, що вона не є універсальною формою для вирішення всіх етнічних конфліктів. По-перше, для багатьох нечисленних і сильно розсіяних меншин територіальна автономія не є ані реальною, ані бажаною. Але і нетериторіальні форми автономії підійдуть не всім національним меншинам. Те, що більше підходить для нечисленних, сильно розсіяних меншин, не підходить для багаточисленних і концентрованих, і навпаки.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що світовий державотворчий досвід свідчить: у поліетнічному суспільстві найбільш прийнятною формою політико-державного устрою є федералізм. Але на шляху реалізації ідеї федералізму у поліетнічній державі стоїть неймовірно важка перешкода – дисперсне проживання етносів та нечисленність окремих етнічних меншин, що унеможливило створення ними самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць.

Як бачимо, територіальна автономія є одночасно недостатньо і занадто репрезентативним засобом захисту національних меншин. Тому необхідно було шукати нетериторіальні механізми самовизначення для етнічних меншин.

Ідея національно-персональної автономії реалізована у Фінляндії (стосовно шведів, карелів, росіян). Відомі за кордоном теоретики політичного радикалізму М. Буздакін (Італія), О. Дюпюї (Гана), Р. Кларк (США), Ж. П. Рош (Франція) та інші вважають ідею національно-персональної автономії ефективним інструментом запобігання етнополітичним конфліктам і зміцнення державотворчого потенціалу поліетнічного суспільства. Національно-персональна автономія була сформульована у Законі про національно-персональну автономію [8, с. 263] та ст. 69-78 Конституції УНР 1918 р. [8, с. 271-272]. Росія у 1996 році прийняла систему “національно-культурної автономії” для національних меншин, які не мали ніяких переваг у російській системі багатонаціонального федералізму [9].

Законодавство України передбачає наступні форми реалізації права на самовизначення національних меншин. Декларація прав національностей України [10] у ст. 2 зазначає, що українська держава “...забезпечує існування національно-адміністративних одиниць”. Конкретизація цієї тези чи механізм її реалізації відсутні, лише у п. 5 Декларації про державний суверенітет згадується термін “національно-адміністративні одиниці” [11]. Закон України “Про національні меншини в Україні” у ст. 5 зазначає: при місцевих Радах народних депутатів можуть утворюватися і функціонувати на громадських засадах дорадчі органи з представників національних меншин. Порядок формування цих органів визначається відповідними Радами народних депутатів. Ст. 6 цього закону передбачає національно-культурну автономію, а у ст. 15 зазначено, що громадяни, які належать до національних меншин, національні громадські об’єднання мають право у встановленому в Україні порядку вільно встановлювати і підтримувати зв’язки з особами своєї національності та їх громадськими об’єднаннями за межами України, одержувати від них допомогу для задоволення мовних, культурних, духовних потреб, брати участь у діяльності міжнародних неурядових організацій [12].

Висновки. Виходячи з аналізу законодавства України, можна зробити висновок про надання переваги нетериторіальним формам самовизначення національних меншин, що виглядає логічно за умови їх дисперсного розселення. Для національних меншин, які проживають компактно, значні можливості для самовизначення гарантуються на рівні місцевого самоврядування, але механізми реалізації цих прав потребують детальної розробки, яка має здійснюватися за ініціативою та за участю представників національних меншин.

Список літератури

1. Стогова О. В. Форми реалізації права на самовизначення: сучасні реалії та перспективи / О. В. Стогова // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна “Питання політології”. – 2001. – № 518. – 188 с. – С. 113–118.
2. Лутовинов В. Етносепаратизм – чума нашого времени / В. Лутовинов, Ю. Морозов // Азия и Африка сегодня. – 2000. – № 2. – С. 7–9.
3. Уоттс Рональдс Л. Федеративні системи / пер. з англ. Р. Ткачук. – Харків : Центр Освітніх Ініціатив, 2002. – 192 с.
4. Политика и практика Китая в вопросе нацменьшинств. – Пекин : Пресс-канцелярия Госсовета КНР, 1999. – 74 с.

-
5. Philip Resnick. *Toward a Multination Federalism* / Leslie Seidle, (ed.) *Seeking a New Canadian Partnership; Asymmetrical and Confederal Options*. Montreal, 1994.
 6. Стогова О. В. Проблеми асиметрії у сучасних федеративних системах / О. В. Стогова // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна "Питання політології". – 2007. – № 785. – С. 105–110.
 7. Кимлика У. Федералізм и сецессия: восток и запад / У. Кимлика // АВ Imperio. – 2000. – № 2. – С. 245–318.
 8. Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ століття: Нариси політичної історії / Т. Гунчак. – К. : Либідь, 1993. – 288 с.
 9. Федеральний закон Российской федерации "О национально-культурной автономии" [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://femida.info/51/onka002.htm>.
 10. Декларація прав національностей України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1771-12>.
 11. Декларація про державний суверенітет України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=55-12>.
 12. Про національні меншини в Україні: закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2494-12>.

Summary

The article is devoted to the topical problem of national minorities rights to self-determination. The author discusses the various forms of national self-determination, analyses the conditions for their successful implementation.

Отримано 17.10.2011

