

ЧАСТИНА II.

ПРОБЛЕМИ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ
ІДЕНТИЧНОСТІ*Ірина Кресіна*ЕТНОКУЛЬТУРНА АВТОНОМІЯ
ЯК ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ
ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Досліджується етнокультурна автономія як політико-правовий інститут захисту прав національних меншин. Автор пропонує реконцептуалізувати етнополітику України з огляду на сучасні реалії та виклики глобалізації, позаяк напрацювання попередніх років можуть бути витребувані лише частково. Серед концептів, на яких має базуватися етнополітика сучасної України, пропонується етнокультурна автономія. Створення законодавчої бази етнокультурної автономії в Україні сприятиме досягненню високих стандартів захисту прав громадян, що належать до національних меншин, ефективних механізмів задоволення їх потреб та інтересів. Кожна національна меншина отримає право створити власну етнокультурну автономію з метою самостійного вирішення питань збереження та розвитку етнокультурної самобутності, що усуне декларативність законодавства, підвищить рівень самоорганізації національних меншин, дозволить переспрямувати їх етнотериторіальні вимоги в етнокультурні.

Ключові слова: *етнокультурна автономія, етнополітика, національні меншини.*

Кресіна Ірина Олексіївна – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, академік Української академії політичних наук, завідувач відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

Kresina Iryna. Ethnocultural autonomy as a political and legal institute of national minorities' rights protection. Ethnocultural autonomy is studied as a political and legal institute of national minorities' rights protection. The author proposes to reconceptualize the ethnopolitics of Ukraine in view of the current realities and challenges of globalization, since the workings of the previous years are not sufficient. Ethnocultural autonomy is offered among the concepts on which the ethnopolitics of modern Ukraine should be based. Creating a legal framework for ethno-cultural autonomy in Ukraine will help to achieve high standards of protection of the rights of citizens belonging to national minorities, effective mechanisms for meeting their needs and interests. Each national minority will have the right to create its own ethnocultural autonomy in order to independently resolve the issues of preservation and development of ethnocultural identity, which will eliminate the declarative nature of legislation, increase the level of self-organization of national minorities, allow them to redirect their ethnoterritorial requirements into ethnocultural.

Keywords: *ethnocultural autonomy, ethnopolitics, national minorities.*

*Ключова доповідь на Всеукраїнській науковій конференції
«Етнополітика в Україні: дискурс і реалії»
21 листопада 2019 року*

Етнополітика Української держави потребує реконцептуалізації з огляду на сучасні реалії та виклики глобалізації. Адже напрацювання попередніх років можуть бути витребувані лише частково. Проте їх не можна відкидати з огляду на важливі теоретичні напрацювання, що лягли в основу численних проєктів концепцій державної етнонаціональної політики України. На нашу думку, необхідно створити низку додаткових концептів, на яких має будуватися сучасна цілісна Концепція. По-перше, щодо сучасного бачення діалектики індивідуальних і колективних прав представників етноспільнот. По-друге, щодо етнокультурної

автономії як важливого й ефективного інституту забезпечення прав національних меншин, з урахуванням досвіду європейських країн. По-третє, щодо децентралізації та субсидіарності в інституціональному забезпеченні прав національних меншин. По-четверте, щодо обґрунтування етнокультурних прав (поряд з культурними). По-п'яте, щодо модальності форм та інститутів (етнокультурних організацій, асоціацій, товариств тощо), простору діяльності й меж відповідальності суб'єктів у сфері забезпечення етнокультурних прав. По-шосте, щодо творення спроможностей етностільнот, тобто посилення стійкості, стабільності, передбачуваності їх діяльності в періоди суспільних криз, конфліктів чи постконфліктної рецесії. Йдеться насамперед про інституційну спроможність.

Створенню другого із перелічених концептів сприятиме політико-правове обґрунтування доцільності запровадження та законодавчого забезпечення в Україні інституту етнокультурної автономії. Отже, зупинимось докладніше на його основних параметрах.

У поліетнічній Україні, найбільші національні меншини якої (російська, угорська, румунська) активно використовуються сусідніми державами для підживлення дезінтеграційних тенденцій, актуалізується проблема створення необхідних політико-правових умов для захисту та розвитку національних меншин.

Зважаючи на нерозуміння суті етнокультурної автономії в українській політиці, її призначення як екстериторіального політико-правового інституту захисту прав національних меншин, який успішно застосовується державами сучасного світу, а також на хибне ототожнення етнотериторіальної та етнокультурної форм автономії, виникає нагальна потреба в уточненні та розмежуванні цих понять. Актуальність вивчення різних видів автономії, аналізу переваг етнокультурної автономії над етнотериторіальною, враховуючи ризики сепаратизації та сецесії, є беззаперечною.

Сучасні держави з великою пересторогою ставляться до надання національній меншині етнотериторіальної автономії, позаяк такі автономії можуть загрожувати територіальній ціліс-

ності та недоторканності кордонів держави. У світі є багато прикладів того, як автономія стає перехідним етапом до самопроголошення власної державності. На це вказують кейси Косово, Придністров'я, Абхазії, Південної Осетії та ін.

Водночас ігнорування інтересів національних меншин підриває в них віру в демократію, рівні права та радикалізує вимоги, якщо вони не знаходять демократичних каналів задоволення. Тому обидві стратегії – повне задоволення прагнень національних меншин до етнотериторіальної автономії або їх повне ігнорування – є загрозливими для цілісності держави. Формування етнотериторіальної автономії означає загрозу дезінтеграції держави внаслідок автономізації регіонів проживання національних меншин, що є головним недоліком цієї форми автономії. Поліетнічні держави намагаються загальмувати цей процес, гомогенізуючи населення, інтегруючи та консолідуючи суспільство, формуючи політичну націю, не допускаючи в такий спосіб сепаратизму та відокремлення територій.

Поліетнічність та багатокультурність, які супроводжують розмаїтий етнічний склад населення держави, є демократичною соціальною цінністю, перевагою, яка сприяє гармонійному суспільному розвитку. Однак поліетнічні держави є дуже вразливими до етнополітичних відцентрових вимог (автономізації, розширення прав автономії, відокремлення, сецесії) з боку етнічних спільнот. Якщо у демократичних державах поліетнічність оголошується цінністю, то недемократичні можуть вдаватися до моноетнізації, запобігаючи самовизначенню окремих етноспільнот. Найкращим механізмом поєднання цінностей поліетнічності та багатокультурності з дотриманням принципу територіальної цілісності вважається інститут етнокультурної автономії, який виключає будь-яку дискримінацію за етнічною ознакою та будь-яку конкуренцію етноспільнот у державі.

Етнокультурна автономія має великий, але не затребуваний в Україні потенціал як політико-правовий інститут захисту прав національних меншин, який не несе жодних дезінтеграційних загроз для територіальної цілісності поліетнічної держави, а

навпаки, дає змогу переспрямовувати територіальні вимоги національних меншин в суто етнокультурну сферу. Інститут етнокультурної автономії – це майбутній формат розвитку національних меншин, який не ставить перед державою таких викликів, як етнотериторіальна автономія. Етнокультурна автономія покликана задовольнити переважно мовно-культурні потреби національної меншини, тоді як етнотериторіальна є першим кроком до відокремлення регіону, населеного меншиною. Етнокультурна автономія дає національним меншинам можливість зберігати свою ідентичність, повноцінно і гармонійно розвиватися без створення власних адміністративно-територіальних одиниць. Виняткове значення етнокультурна автономія має для національних меншин, які проживають дисперсно.

Традиції політико-правового захисту прав національних меншин в Україні мають глибоке коріння і тривалий шлях становлення. Тому в розбудові системи захисту національних меншин сучасної України необхідно уважніше ставитися до доробку попередніх етапів державотворення, у якому було чимало конструктивних елементів, зокрема модель етнокультурної автономії. Очільники УНР добре усвідомлювали, що ігнорування рівного забезпечення прав етноспільнот, які населяють державу, байдужість до них загострює етнічні конфлікти, що в кінцевому підсумку може стати причиною її дезінтеграції. Напрацювання законодавчої бази етнокультурної автономії, її успішна реалізація в Українській Народній Республіці, ефективність у формуванні атмосфери мирного співіснування всіх етноспільнот та запобіганні міжетнічним конфліктам в переломні часи свідчить про величезний, але незатребуваний в сучасній Україні потенціал цієї форми автономії. Етнокультурна автономія максимально повно задовольняє права національних меншин, запобігає їх дискримінації, обмеженням та утискам, накопиченню етнічного невдоволення, політизації етнічності.

Для етнонаціонального законодавства України характерна декларативність положень, що насамперед стосується інституту національно-культурної автономії, на формування якого згідно із

Законом «Про національні меншини в Україні» мають право національні меншини. У державній етнонаціональній політиці України цей політико-правовий механізм взагалі не використовується. Норми, що стосуються етнокультурної автономії, потребують деталізації у цьому та інших законодавчих актах, адже національні меншини не можуть скористатися правом на її формування через брак механізму її запровадження. Недієвість інституту етнокультурної автономії в Україні сприяє політизації етнічності та виникненню дезінтеграційних тенденцій серед національних меншин України.

Оскільки етнокультурна автономія не може бути використана національними меншинами для забезпечення потреб етнокультурного розвитку, то це акумулює невдоволення, заохочує їх етнічні батьківщини до застосування етнополітичного тиску та висунення етнотериторіальних претензій до України. Замість запровадження етнокультурної автономії окремі політики та чиновники пропонують взагалі вилучити цей дієвий інститут захисту прав національних меншин з українського законодавства, хибно ототожнюючи етнокультурну автономію з етнотериторіальною. Це вказує на необхідність глибокого дослідження, популяризації та доведення потенціалу етнокультурної автономії як безпечною для територіальної цілісності та ефективного задоволення прав національних меншин інституту.

Етнополітологи вважають, що за інститутом етнокультурної автономії – велике майбутнє, адже вона не ставить перед державою таких викликів, як етнотериторіальна автономія. Поширене уявлення про те, що екстериторіальна автономія покликана задовольнити лише мовно-культурні потреби національної меншини, тоді як територіальна – є першим кроком до відокремлення частини регіону, населеного меншиною. Етнокультурна автономія створює можливості для тісного взаємозв'язку індивідуальних та колективних прав етносу, який не претендує на формування етнотериторіальної автономії. Етнокультурна автономія постає об'єднанням колективних прав етносу з індивідуальними правами осіб, які входять до його складу.

Етнокультурна автономія сприяє належній реалізації культурних, мовних та освітніх прав національних меншин. Цей інститут захисту етнокультурних прав дозволяє національним меншинам зберігати свою ідентичність і розвиватися без створення власних адміністративно-територіальних одиниць. Етнокультурна автономія має виняткове значення для національних меншин, які проживають дисперсно. Тому навіть у об'єднаній Європі еліти національних меншин дедалі частіше звертаються до етнокультурної форми автономії. Особливо привабливою вона є для діаспор, які не можуть претендувати на жодні територіальні преференції з боку країн проживання. Вони вбачають перспективу в запровадженні інституту екстериторіальної автономії не лише на національному рівні, а й у форматі всього Євросоюзу. Ця перспектива починає окреслюватися у свідомості неавтохтонних діаспор ЄС. Можливостями етнокультурної автономії починають цікавитися росіяни у Німеччині, поляки у Великобританії, не кажучи вже про вихідців з Азії.

Під етнокультурною (національно-культурною) автономією слід розуміти: 1) форму національно-культурного самовизначення у вигляді об'єднання громадян, що відносять себе до певних етнічних спільнот, на основі їх добровільної самоорганізації з метою самостійного вирішення питань збереження самобутності, розвитку мови, освіти, національної культури; 2) право зазначених етнічних спільнот на вільну реалізацію своєї культурної самобутності за допомогою створення на підставі волевиявлення населення або з ініціативи окремих громадян етнокультурних центрів, товариств, земляцтв. Такі центри, товариства мають право: розробляти й подавати до органів державної влади й управління пропозиції щодо збереження й розвитку національної культури; проводити фестивалі, виставки й інші аналогічні культурні заходи; сприяти організації національного краєзнавства, охороні національних історичних і культурних пам'яток, створенню етнографічних та інших музеїв; створювати національні клуби, студії й колективи мистецтва, організувати бібліотеки, гуртки й студії з вивчення національної мови, загальнодержавні, республіканські й інші асоціації.

Великих розбіжностей у визначеннях понять «національно-культурна», «етнокультурна», «персональна», «екстериторіальна автономія» немає. Ми пропонуємо таке визначення етнокультурної автономії: це форма індивідуального (персонального) етнокультурного самовизначення громадян, які ідентифікують себе з певною національною меншиною, на основі їх добровільної самоорганізації з метою вільної реалізації етнокультурної самобутності, самостійного вирішення питань збереження та розвитку мови, освіти, культури. Етнокультурна автономія формується на екстериторіальних засадах у межах усієї держави шляхом створення органів етнокультурної автономії, що опікуються всім спектром етнокультурних потреб та інтересів цієї національної меншини.

Слід зазначити, що самовизначення може бути не лише етнотериторіальним (територіальна автономія, сецесія, формування власної держави), але й етнокультурним. Самовизначення народів має дві головні форми: національно-територіальне та екстериторіальне самовизначення. Ці форми мають суттєві відмінності, які дозволяють повною мірою застосовувати поняття «самовизначення» тільки до першої форми. Що ж стосується другої, екстериторіальної (етнокультурної) форми самовизначення, то коректніше говорити про самоорганізацію, оскільки йдеться про організаційні форми об'єднання, які визнаються і наділяються державою певними повноваженнями, які стосуються певних аспектів життя етноспільноти. Самовизначення містить територіальні форми, але не обмежується ними, позаяк знаходить відображення в багатьох нетериторіальних формах, які за певних умов стають єдиною можливими способами реалізації права етносу на самовизначення у формі самоорганізації. У сучасних умовах для більшості етносів це етнокультурна автономія.

Зважаючи на всі недоліки та дезінтеграційні загрози етнотериторіального самовизначення для поліетнічної держави, альтернатива у вигляді етнокультурного самовизначення була запропонована наприкінці ХІХ ст. Австрійські соціал-демократи К. Реннер і О. Бауер створили концепт персональної, або

культурної, автономії. Її суб'єктом є національна меншина, що має спільні інтереси у сфері збереження самобутності та розвитку. Реалізуючи право на етнокультурне самовизначення, вона не обов'язково живе компактно, а автономія щодо її прав застосовується на території всієї країни, а не окремої її частини. У всіх поліетнічних країнах є національні меншини, які мають достатній рівень внутрішньої консолідації й висловлюють бажання взяти на себе частину владних повноважень для забезпечення своїх національних, культурних, освітніх та інших інтересів. Однак для запровадження етнокультурної автономії таких етнічних груп необхідна згода держави та відповідна законодавча база.

Австрійські соціал-демократи К. Реннер і О. Бауер запропонували принципово новий – етнокультурний, екстериторіальний вимір захисту прав національних меншин, який зводився до того, що меншини визнавалися колективними суб'єктами права. Для сучасних етнокультурних автономій це не обов'язкова умова, позаяк вони можуть базуватися на захисті індивідуальних прав представників етноспільноти, а також комбінації індивідуальних і колективних прав. Кожна країна, яка визнає етнокультурне самовизначення, напрацьовує власну модель етнокультурної автономії, яка враховує національні, історичні, етнополітичні особливості.

К. Реннер та О. Бауер вказували, що ані декларування громадянських прав і свобод, ані конституційне проголошення рівності не забезпечують правових гарантій розвитку етноспільнот, тому що не визначають суб'єкта проголошених прав. Вони вважали за необхідне відмовитися від етнотериторіального самовизначення й оголосити нації носіями колективних прав. О. Бауер і К. Реннер виходили з того, що джерелом і носієм національних прав мають бути не території, а самі нації. У такий спосіб передбачалося перетворення нації на суб'єкт, а не лише об'єкт права. «Чистий територіальний принцип – усюди видає меншість у руки більшості. Здійснення територіального принципу в чистому його вигляді означає, що кожна нація поглинає вкраплі в її тіло меншини інших націй, але жертвує своїми

власними меншинами, розсіяними в чужих областях». Тому вважалося, що екстериторіальна модель автономії якнайкраще розв'язує проблему меншин у меншині, яка неодмінно постає за етнотериторіальної форми автономії.

Хоча К. Реннера та О. Бауера вважають винахідниками екстериторіальної автономії, насправді вони акумулювали вже накопичений досвід розв'язання проблеми захисту прав національних меншин у поліетнічних державах. Прототипи етнокультурних автономій існували і раніше: політичні системи мультинаціональних імперій включали різні форми автономії для нетитульних етносів. Наприклад, прототипом екстериторіальної автономії вважають так звані мілleti (milletts) – органи самоврядування в Османській імперії, які здійснювали контроль над релігійними, освітніми, мовними й культурними інститутами. Мілleti були самоврядними об'єднаннями представників однієї віри з власними адміністративними установами, судами, соціально-культурними закладами (школи, лікарні тощо), які знаходились у окремих кварталах міст. Населення Османської імперії було поділено за віросповіданням на такі мілleti: мусульмани, православні (константинопольський патріархат, сирійський патріархат та александрійський патріархат), вірмени-католики, іудеї. Кожний міллет підпорядковувався власному духовному пастирю – халіфу (мусульмани), Вселенському патріарху (православні), католикосу (вірмени-католики) чи рабину (іудеї). Однак формування міллетів за релігійною ознакою без урахування етнічної, мовної належності їх членів створювало ґрунт для суперечностей між різними етнічними групами міллетів одного і того самого віросповідання.

Звичайно, мілleti Османської імперії не були етнокультурними автономіями в сучасному розумінні, вони лише мали ознаки, які потім лягли в основу інституту етнокультурної автономії. Найбільший обсяг прав мали мусульмани, інші мілleti мали переважно обов'язки (носіння тюрбанів певного кольору, проживання у визначених місцях, кварталах міста (лінії осілості), заборона їзди верхи, сплата податку грошима та дітьми) і

дискримінувалися за ознакою релігійної належності у мусульманській державі. Перехід їх представників у іслам всіяко заохочувався. Загалом немусульманські мілleti розглядалися як тимчасове явище, перехідна ланка до остаточного утвердження законів шаріату.

Європейська концепція екстериторіальної, етнокультурної автономії вперше з'явилася як програма австро-угорської соціал-демократичної партії з національного питання, покликана розв'язати етнополітичні суперечності у багатонаціональній Австро-Угорській імперії. Оформлена в цілісну теорію К. Реннером і О. Бауером в XIX ст., вона набула популярності у національних державах, які утворилися після розвалу імперії. Елементи етнокультурної автономії осмислювалися вченими ледь не з античних часів, однак цілісного вигляду концепція такої автономії здобула лише у працях австрійських соціал-демократів. Терміни «національно-культурна автономія», «національно-персональна автономія» з'явилися саме в Австро-Угорській імперії.

Окрім О. Бауера та К. Реннера, цими поняттями послуговувалися марксистки Ф. Адлер, М. Адлер, які пропонували власні шляхи вирішення етнонаціональних проблем у поліетнічній державі. Але ідея етнокультурної автономії в XIX ст. розроблялася переважно з філософських, соціологічних, а не політико-правових засад, як альтернатива праву націй на самовизначення у вигляді формування самостійних держав. Австрійські соціал-демократи та марксистки вбачали в етнокультурній автономії чи не останню можливість вирішення етнонаціональних суперечностей в Австро-Угорщині, яка перебувала на межі розпаду.

Концепцію етнокультурної автономії не вдалося реалізувати, оскільки австрійській соціал-демократії була притаманна відірваність теорії від політичної практики, незважаючи на те, що гостра політична боротьба в Австро-Угорщині спричиняла посилену увагу до підвищення рівня захисту прав етноспільнот як альтернативи етнотериторіальному самовизначенню – виходу зі складу імперії. Пошук такої альтернативи був одним із головних предметів дискусій в австрійській соціал-демократії аж до розпаду

Австро-Угорщини (1918). Австрійська соціал-демократична партія стала першою політичною силою, яка прийняла спеціальну програму з національного питання – Брюннську програму (1899), в якій була закладена ідея національно-культурної автономії.

Документ, який проголошував, що «остаточне врегулювання національного питання можливе лише в умовах справді демократичного суспільства, що базується на рівному, загальному й прямому виборчому праві», було прийнято у вересні 1899 р. на з'їзді Об'єднаної соціал-демократичної партії Австрії в Брюнні. Програма передбачала: 1) перетворення Австрії на демократичну федеративну державу; 2) утворення, замість історичних коронних земель, розмежованих за національною ознакою самоврядних областей, де законодавча й виконавча влада здійснювалася б демократично обраними національними палатами; 3) усі представники окремих національностей самоврядних областей утворювали в межах Австрії єдині національні союзи для кожної нації, які повністю автономно повинні були розв'язувати всі проблеми своєї нації; 4) права національних меншин у самоврядних областях мали гарантуватися окремим загальноавстрійським законом; 5) переваги будь-якої нації над іншими, які знаходили відображення у запровадженні спільної державної мови, заперечувалися.

Брюннська програма передбачала формування національно відмежованих самоврядних областей з їх одночасним об'єднанням в автономні екстериторіальні союзи. Вона стала компромісом між етнотериторіальною та етнокультурною формами автономії. Проте це була більше екстериторіальна автономія, ніж територіальна. Модель етнокультурної автономії виникла у відповідь на запит збереження єдності багатонаціональної Австро-Угорської імперії. Національно-культурна автономія мала за мету відвернути етнотериторіальності від територіальних вимог шляхом надання кожному громадянину подвійної політичної ідентичності – державної у територіальній сфері та національної – в етнокультурній. Фактично соціал-демократи пропонували оформити етнотериторіальності в національні союзи, членство в яких не залежало б від місця проживання й було добровільним. Громадянин тієї або іншої

національності міг би сам вирішувати, чи записуватися до свого національного союзу.

Ця характеристика дала етнокультурній автономії досить поширену іншу назву – національно-персональна автономія. Адже зв'язок особи з органами самоврядування мав персональний, а не територіальний характер. Члени національних союзів за допомогою виборів повинні були формувати органи управління, які представляли етноспільноту на загальнодержавному рівні, розпоряджалися частиною податкових надходжень, пропорційною частці етноспільноти в складі населення, й керували закладами культури й освіти. Всі етнокультурні питання мали розглядатися національними органами, обраними членами етноспільноти незалежно від місця їхнього проживання, тоді як до компетенції органів, обраних за територіальним принципом, належали питання виключно адміністративно-територіального характеру. Розподіл коштів серед національних союзів мав здійснюватися залежно від кількості населення кожної етноспільноти.

О. Бауер та К. Реннер вважали, що така організаційно складна структура місцевої влади покладе кінець політичному суперництву між партіями, які виступали від імені різних етнічних груп. Адже етноспільноти у межах етнокультурних автономій отримували можливість задовольняти свої етнокультурні потреби й інтереси без встановлення контролю над органами влади й територіальним управлінням. Етнокультурна форма автономії дозволяла розмежувати задоволення загальнотериторіальних, економічних запитів населення та етнокультурних потреб – освіти, мови, збереження самобутності. Дж. Коуклі, осмислюючи еволюцію етнокультурної автономії, наголошує на тому, що дискусія на цю тему розгорнулася на початку ХХ ст. в Австро-Угорській імперії. На його думку, К. Реннер пропонував подвійну систему управління на рівні нижчому від центрального: множину територіальних провінційних адміністрацій, покликаних відповідати за соціальні та матеріальні питання, а також множину нетериторіальних національних адміністрацій, відповідальних за питання культури та освіти.

Структурні одиниці етнокультурної автономії – національні союзи, що утворювалися на основі кадастрів, здобували статус колективної юридичної особи. Вони зобов'язувалися піклуватися про захист прав і задоволення етнокультурних потреб національної меншини, реалізуючи через виконавчі органи закони, що відповідали Конституції. Фінансово функціонування національно-персональної автономії забезпечувалося правом оподаткування членів національного союзу. В такий спосіб відбувалася деетнізація сфери міжнаціональних відносин, а національно-культурна автономія перетворювалася на важливий елемент не лише політичної нації, а й громадянського суспільства.

Головна ідея концепції етнокультурної автономії К. Реннера та О. Бауера полягала в тому, що джерелом і носієм національних прав повинні бути не території, боротьба за які лежить в основі більшості етнічних конфліктів, а національні союзи, що утворюються на основі добровільного особистого волевиявлення. Персональну належність громадян до того або іншого національного союзу мав засвідчувати інститут так званого кадастру (перепису), складеного на основі особистих заяв повнолітніх громадян. Кадастр відігравав важливішу політико-правову роль, ніж територія для територіально відмежованої області. Фактично в етнокультурній автономії кадастр має таке саме значення, як в етнотериторіальній – територія, оскільки він визначав чисельний та окреслював представницький склад її населення.

Аналізуючи теорію національно-персональної автономії австрійських соціал-демократів, можна виділити три її визначальні ознаки: персоналізм (принцип добровільної етнічної самоідентифікації); екстериторіальність (можливість задовольняти національні інтереси й права, не порушуючи територіальних меж держави); визнання національних співтовариств колективними суб'єктами права, уповноваженими представляти та захищати специфічні інтереси меншини. Головною помилкою авторів ідеї національно-культурної автономії було ігнорування ролі держави у підтримці етнокультурного самовизначення етносів. Однак ідея

етнокультурної автономії була визначальним досягненням і стала основою сучасної концепції етнокультурної автономії.

Теорія національно-культурної автономії ґрунтувалася на розумінні нації, народу як об'єднання людей не лише на ґрунті спільної етнічної ідентичності, а й спільної долі та історії. Брюннська програма, яка обґрунтовувала дію цього інституту, на той час сильно критикувалася, оскільки значно випередила свій час. Національно-культурна автономія вважалася утопічною концепцією, яка не може бути реалізована на практиці. Брюннська програма, незважаючи на прийняття та значний вплив К. Реннера та О. Бауера в партії, не стала дороговказом. Якщо К. Реннер і далі розвивав теорію національно-культурної автономії, то О. Бауер фактично змінив свої позиції.

Це зовсім не означає, що теорія етнокультурної автономії продемонструвала свою неспроможність, вона просто випередила свій час і не могла бути реалізована в складних історичних умовах. Етнокультурна автономія як інститут захисту прав національних меншин, як форма етнокультурного самовизначення не знадобилася народам Австро-Угорщини, які дістали можливість створити свої держави. Проте вона була затребувана в Україні й балтійських державах. Нації Російської імперії постійно зазнавали тиску титульного етносу, тому були надзвичайно зацікавлені в реалізації проекту етнокультурного самовизначення в екстериторіальному вимірі, запропонованому австрійськими соціал-демократами. Їх політичні еліти не вважали, що принцип етнокультурного самовизначення чимось загрожує територіальній цілісності держави, на відміну від політичних еліт, які будували Радянську державу нового типу як диктатуру пролетаріату. Тому на теренах Росії спроби реалізувати ідею етнокультурної автономії спостерігалися лише до Жовтневої революції 1917 р. Ця держава будувалася відповідно до концепції держави тимчасового характеру, якій на зміну має прийти комуністичне самоврядування. Російські більшовики виступили головними опонентами програми етнокультурної автономії в міжнародному соціал-демократичному русі, вони вважали, що пропаганда інституту

етнокультурної автономії перешкоджає класовій єдності пролетаріату різних націй та призводить до ослаблення революційних тенденцій. Тому в СРСР ідея екстериторіальної етнокультурної автономії не прижилася, більшовики пішли шляхом будівництва багатонаціональної держави на основі територіального принципу – національно-територіальної автономії: автономні республіки, автономні області, автономні округи й національні райони-сільради.

Більшість сучасних територіальних суперечок у центрально-азійському регіоні має глибокі історичні корені, пов'язані з довільним національно-територіальним розмежуванням у СРСР. Кордони союзних республік, проведені в процесі національно-державного розмежування 1924 – 1925 рр., штучно розділили кочові етноси, колективна ідентичність яких була слабо пов'язана з визначеними територіями. Встановлені у такий спосіб політичні кордони багато в чому не відповідали етнічному розселенню в регіоні. За роки радянської влади центральноазійські республіки стали відповідати етнічним самоназвам і сформували нації на своїх територіях, але етнотериторіальні домагання залишаються дестабілізаційним чинником міжетнічних відносин та причиною конфліктів на етнічному ґрунті у цьому регіоні.

Забезпечення права на самовизначення національних меншин у роки радянської влади здійснювалося на засадах національно-територіальної форми автономії. При цьому у вирішенні національного питання відкидалася ідея та принципи екстериторіалізму, що дістало відображення у національному районуванні (кінець 1920-х – початок 1930-х років). Утворення та діяльність національних адміністративно-територіальних одиниць (сільський район, селище, село), які були організовані у формі національних рад відповідної адміністративно-територіальної одиниці, мали за мету забезпечити мовні, освітні та інші потреби етнічних груп, що мешкали компактно.

Після розпаду СРСР національні держави звернули увагу на етнокультурну форму автономії як ефективний інститут розв'язання етнонаціональних суперечностей, задоволення прав

національних меншин. Найбільших успіхів у запровадженні етнокультурної автономії у практику етнопонаціональних відносин досягла Естонія, яка змогла досить швидко відродити досвід застосування моделі національно-культурної автономії початку ХХ ст. Натомість українські законодавці досі не звернули увагу на український досвід, накопичений в УНР у 1918 р.

Сучасні події та етнополітичні виклики вказують на необхідність реанімації ідеї етнокультурної автономії в Україні, враховуючи її великий потенціал як інституту захисту прав національних меншин та переваги над етнотериторіальним аналогом автономії в умовах етнополітичної дезінтеграції держави. Тим більше, що в українському державотворенні накопичено досвід напрацювання законодавчої бази етнокультурної автономії. Проте більшість законопроектів була відхилена з різних причин. На сьогодні процес законодавчого забезпечення етнокультурної автономії в Україні зупинено. Однак без законодавчого закріплення процедури формування органів етнокультурної автономії цей інститут захисту прав національних меншин залишатиметься на папері, ним не зможуть скористатися представники національних меншин.

Низький рівень правового регулювання статусу національних меншин після агресії РФ проти України та окупації окремих територій став однією з передумов етнополітичної дезінтеграції держави. Не знаходячи каналів задоволення своїх етнокультурних потреб, деякі національні меншини України вдаються до етнотериторіальної форми самовизначення (русини, кримські татари). Для запобігання дезінтеграційним тенденціям необхідно привести у відповідність із сучасними європейськими стандартами вітчизняну нормативно-правову базу забезпечення прав громадян, що належать до національних меншин. Насамперед це стосується етнокультурної автономії, розробка законодавчої бази якої абсолютно невмотивовано була припинена.

Переваги етнокультурної автономії як інституту забезпечення прав національних меншин очевидні. Екстериторіальний характер етнокультурної автономії дозволяє поєднувати єдність держави зі

зміцненню єдності етносу. Саме в етнокультурній автономії повні розкривається діалектика взаємодії колективних та індивідуальних прав. З одного боку, право на етнокультурну автономію є колективним правом етносу. З іншого – це право кожної особи, що належить до певного етносу, брати участь у формуванні та реалізації етнокультурної автономії, використовувати її можливості не лише в інтересах розвитку етносу, а й в індивідуальних інтересах. У такий спосіб етнокультурна автономія створює можливості для тісного взаємозв'язку індивідуальних прав людини та прав етносу, який не має можливості для формування етнотериторіальної автономії в сучасному світі.

Суб'єктами етнокультурної автономії визначаються не території, не частина території держави, а сам етнос, розселений дисперсно. Цей етнос, у випадку України, – національна меншина, яка для захисту своїх прав, збереження самобутності, відтворення культури та традицій потребує захисту з боку держави. Етнокультурна автономія є унікальним політико-правовим інститутом забезпечення прав меншин, який має в кожній державі національне забарвлення та наповнення, містить унікальний набір можливостей та важелів захисту прав національних меншин. Все, що вимагається від України, – це створити умови для етнокультурного розвитку та збереження самобутності національних меншин. Ці умови мають бути повністю «безпечними» для територіальної цілісності держави.

Україна повинна гарантувати громадянам України, що належать до національних меншин, реалізацію права на етнокультурну автономію. Етнокультурна автономія національної меншини базується на таких принципах, як толерантність, повага до мови, культури, традицій усіх громадян незалежно від етнічного походження; етнічна і культурна самоідентифікація; рівноправність усіх представників національної меншини; розмаїття форм діяльності зі збереження та розвитку етнічної самобутності; демократія, законність, повага й дотримання Конституції та законів України. Участь представників національної меншини в етнокультурній автономії персональна і не може бути

підставою для будь-якого обмеження прав і свобод громадян України.

Органи етнокультурної автономії повинні формуватися на основі добровільного волевиявлення громадян України, що належать до національної меншини. Підставою для формування органу етнокультурної автономії має бути реєстр громадян України – представників національної меншини. Етнокультурна автономія має екстериторіальний характер – запроваджується і діє на території всієї держави. Одна національна меншина може запровадити тільки одну етнокультурну автономію. Органи етнокультурних автономій можуть мати власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає їх історичні, етнокультурні особливості й традиції.

Додаткових навантажень на бюджет України запровадження етнокультурних автономій національних меншин не створить. Фінансування діяльності, пов'язаної з реалізацією права громадян на етнокультурну автономію, має здійснюватися не за рахунок бюджету, а коштів громадських об'єднань національних меншин; органів етнокультурної автономії; приватних осіб та фондаций; міжнародних організацій. Однак формування етнокультурної автономії не виключає підтримки з боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування діяльності зі збереження етнічної самобутності, мови і культури національних меншин.

Етнокультурна автономія передбачає створення для національної меншини можливостей з поширення інформації рідною мовою, формування ЗМІ відповідно до законодавства України; організації закладів освіти з вивчення і популяризації рідної мови, культури, історії; створення культурних закладів, організацію та проведення культурних заходів; збереження та популяризації етнокультурних традицій, народних промислів, ремесел; вільного доступу до культурних цінностей національної меншини; створення фондів, заснування стипендій та здійснення інших заохочувальних заходів, що сприяють збереженню духовної спадщини національної меншини; участі у розробці програм зі збереження і розвитку етнічної самобутності, мови, культури;

участі у процесі прийняття рішень, що стосуються національної меншини; отриманні допомоги від етнічної батьківщини, зарубіжних організацій у розвитку етнічної самобутності, мови, культури.

Утворення і діяльність етнокультурних автономій, мета або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються.

Запровадження етнокультурної автономії може відбуватися шляхом прийняття Закону України «Про етнокультурну автономію в Україні», або нової редакції Закону України «Про національні меншини в Україні», або внесення змін до нього. Це забезпечить формування ефективної системи захисту прав громадян, що належать до національних меншин в Україні, яка відповідатиме міжнародним стандартам у сфері захисту національних меншин. Це означатиме виконання зобов'язань України згідно з міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України, та дасть змогу наблизити законодавство України у сфері захисту прав національних меншин до права ЄС.

Створення законодавчої бази етнокультурної автономії в Україні сприятиме досягненню високих стандартів захисту прав громадян, що належать до національних меншин, ефективних механізмів задоволення їх потреб та інтересів. Кожна національна меншина дістане право створити власну етнокультурну автономію з метою самостійного вирішення питань збереження та розвитку етнокультурної самобутності. Це усуне декларативність відповідних норм законодавства, підвищить рівень самоорганізації національних меншин, дозволить переспрямувати їх етнотериторіальні вимоги в етнокультурні, сприятиме гармонізації етнонаціональних відносин та міжетнічній злагоді в Україні, консолідації українського суспільства в політичну націю на основі спільного громадянства.