Форми екстериторіальних автономій в країнах Європи

Н. А. Мяловицька
доктор юридичних наук, доцент кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті досліджуються форми екстериторіальних (культурних) автономій деяких країн Європи та їх статус. Характеризуються форми цих автономій як персональні і корпоративні та визначаються організаційні засоби їх реалізації.
Ключові слова: *екстериторіальна автономія, конституція, децентралізація влади, міжнаціональні відносини, національна меншина.*

В статье исследуются формы экстерриториальных (культурных) автономий некоторых стран Европы и их статус. Характеризуются формы этих автономий как персональные и корпоративные, а также определяются организационные способы их реализации.
Ключевые слова: *экстерриториальная автономия, конституция, децентрализация власти, межнациональные отношения, национальное меньшинство.*

The article deals the form of extraterritorial (cultural) autonomy of some European countries and their status. Characterized by forms of autonomy as personal and corporate, and identifies the organizational methods of their implementation.
Keywords: *Extra-territorial autonomy, constitution, decentralization of authority, international relations, national minority.*

Автономія відіграла і продовжує відігравати величезну роль в удосконаленні державного устрою у багатонаціональних унітарних та федеративних державах. Ця її роль полягає в тому, що автономні утворення в комплексі вирішують три головні проблеми: децентралізацію влади, регулювання міжнаціональних відносин і захист культурних цінностей народів, що проживають на території даної країни.

Як відомо, автономні утворення поділяються на територіальні та екстериторіальні (культурні).

Територіальна автономія застосовується переважно тоді, коли через ті чи інші обставини одній чи кільком частинам держави надаються ширші порівняно з рештою території країни повноваження для самостійного вирішення питань внутрішнього самоуправління.

Екстериторіальна автономія полягає, головним чином, у наданні представникам окремих етносів (національностей) певної самостійності в питаннях організації різноманітних форм культурного життя, її нерідко іменують також культурною або національно-культурною автономією [1, с. 133-141].

Залежно від того, як проживають етнічні спільноти – компактно чи розрізнено, а також від деяких інших обставин, екстериторіальні автономії в юридичній літературі поділяють на 1) персональні та 2) корпоративні.

Персональна автономія (національно-персональна) утворюється головним чином тоді, коли певні національні меншини, що не проживають компактно в даній державі, а розпорошені в різних її регіонах, об'єднуються у громадські спілки для реалізації своїх культурно-побутових запитів. В окремих випадках їм надається право брати участь у політичному житті шляхом представництва в деяких центральних органах держави.

Така форма автономії існує, наприклад, в Австрії, Естонії, Норвегії, Угорщині, Фінляндії, Швеції та деяких інших державах.

Спроба утворити національно-персональну автономію була зроблена і в Україні в 1918 р. Закон Центральної Ради, прийнятий 9 (22) січня 1918 р., надавав кожній з націй, які населяли Україну, «право на самостійний устрій свого національного життя, що здійснюється через органи Національного Союзу, влада якого поширюється на всіх його членів незалежно від місця і поселення в УНР». Росіянам, євреям і полякам право на національно-персональну автономію надавалося названим законом, а білоруси, чехи, молдавани, німці, татари, греки та болгари, що мешкали в Україні, могли користуватися таким правом після подання відповідної заяви до Генерального суду УНР, підписаної не менш як 10 тисячами громадян, що належать до цієї нації й не обмежені в політичних правах. Суд протягом шести місяців мав винести рішення й сповістити про нього Генеральний Секретаріат. Нації, що не були зазначені в цьому переліку, могли за своїм бажанням подавати такі ж заяви, але вже на розгляд парламенту УНР.

Закон про національно-персональну автономію був включений окремим розділом до Конституції УНР 29 квітня 1918 р., але втілені в ньому ідеї не були реалізовані, оскільки Центральна Рада в цей же день припинила своє існування [2, с. 111-112].

Корпоративна автономія пов'язана з певними лінгвістичними спільнотами, яким виділяються місця в державному апараті, а державні службовці, які є представниками іншої національності, але працюють в районах проживання корінної національної групи, мають знати їх мову, звичаї та особливості побуту і у своїй практичній діяльності враховува-

ти їх [3, с. 269]. Існування корпоративних автономій можна простежити на прикладах деяких невеликих штатів Індії, де значну частку їх населення становлять зареєстровані племена й касти, які знаходяться на низькому рівні розвитку й у своїх взаємовідносинах, особливо сімейних (шлюб, успадкування майна тощо), легітимно керуються не лише федеральними законами, а й місцевими звичаями.

Дещо інший підхід до характеристики корпоративних автономій зустрічаємо у Б. О. Кістяківського. До них він відносив деякі публічно-правові організації, головною ознакою їх автономного статусу була не екстериторіальність, а наявність деяких делегованих їм державою владних повноважень. «Певна доля влади, – писав згаданий автор щодо структури державної влади у царській Росії у 1913 р., – присвоєна так званим автономним організаціям, наприклад, самоврядним міським та земським громадам, церквам та іншим релігійним общинам, оскільки вони організовані у публічно-правові корпорації; властива вона також і автономним університетам. Характерна риса цих організацій є те, що до них обов'язково належать усі особи певної категорії; так, наприклад, земства і міські громади включають усіх осіб, які проживають на їх території; до релігійної общини, організованої як публічно-правова корпорація, входять обов'язково усі її одновірці. Ці організації мають право примусово обкладати усіх своїх членів встановленими ними податками. Вони можуть також, не вдаючись до сприяння судів, чисто екзекуційним шляхом змушувати належних до них осіб виконувати їхні постанови. Такі постанови часто мають навіть характер законів, і лише задля термінологічної зручності вони називаються не законами, а обов'язковими постановами. Усе це – риси, що властиві головним чином державній владі. Однак усі ці публічно-правові організації застосовують не свою владу, а владу держави, вони володіють владою настільки, наскільки держава наділяє їх нею; без держави вони ніякою владою не володіють. Держава відрізняється від цих публічно-правових спілок тим, що вона ні в кого не запозичує своєї влади; вона володіє своєю власною владою, яка не лише виникає у ній самій, а й підтримується і обмежується її власними засобами» [4, с. 113-114].

Якщо трансформувати ці положення Б. О. Кістяківського на сучасність, то до корпоративних автономій можна віднести ті релігійні громади в поліконфесійних державах, яким надається право обирати до представницьких органів державної влади віруючих своєї конфесії.

Організаційними формами реалізації культурної автономії є різноманітні національні центри, громадські ради, земляцтва, асоціації, спілки, представництво в парламенті, уряді держави тощо. Головною метою їх діяльності є збереження та вільний розвиток культурних традицій, використання й захист мов національних меншин, права на створення національних шкіл, театрів, бібліотек, самодіяльних мистецьких колективів тощо. Ефективність багатогранної діяльності таких громадських організацій може бути гарантована лише за умови законодавчого закріплення їхніх прав. У сучасних країнах світу цей процес здійснюється двома шляхами.

Перший полягає в тому, що держава докладно регламентує права громадян, які належать до національних меншин, і визначає механізм їх реалізації. Така широка регламентація прав національних меншин характерна, зокрема, для скандинавських країн [5]. Цей підхід можна простежити також на прикладі Конституції Угорської Республіки від 18 серпня 1949 р. Так, у §68 Основного зако-

ну цієї країни передбачається, що національні та етнічні меншини, що проживають в Угорській Республіці, є учасниками народної влади; вони являють собою державоутворюючі чинники. Держава забезпечує їх колективну участь у громадському житті; збереження і розвиток їх культури, вживання ними рідної мови, право на освіту рідною мовою, а також право використання назв рідною мовою. Гарантується представництво у державних органах влади, а також право утворювати самоврядні органи як місцеві, так і в масштабах усієї країни [6, с. 561].

Конституція Румунії від 21 листопада 1991 р. регламентує також права національних меншин, але у більш загальній формі [7, с. 64].

Правовий захист прав лінгвістичних груп населення досить докладно визначений у Конституції Бельгії та деяких інших держав Європи.

В Україні з прийняттям Декларації прав національностей, Законів України «Про об'єднання громадян», «Про національні меншини в Україні», а згодом і в Конституції України на конституційно-правовому рівні визнано право національних меншин на об'єднання, на національно-культурну самобутність та на національно-культурну автономію. В країні створено понад 400 національних товариств, причому понад 30 національних об'єднань мають всеукраїнський статус. Діяльність цих товариств спрямована на задоволення специфічних національних потреб і запитів у сфері культури, освіти, мови, на збереження і розвиток національної самосвідомості, традицій, звичаїв, історичної пам'яті свого народу.

Детальний аналіз основних етапів становлення і розвитку конституційно-правового статусу національних меншин в Україні зроблено в монографії О. М. Бикова [8]. Також розв'язанню цієї проблеми присвячено декілька змістовних наукових досліджень, здійснених упродовж останнього десятиліття в різних регіонах країни. Серед них слід відзначити дисертаційні роботи Г. Г. Абасова [9], І. М. Алмаші [10], Я. В. Лазур [11], Б. М. Свірського [12] та ін.

У більшості ж конституцій європейських держав права національних меншин не визначаються, а забезпечуються в рамках групи особистих прав і свобод людини. Це характерно, зокрема, для Болгарії, Греції, Туреччини, Федеративної Республіки Німеччина, Франції, України та ін. Прикладом такого підходу може слугувати Конституція ФРН, у п. 3 ст. 3 якої проголошується: «Нікому не може бути завдано шкоди або віддано перевагу за ознаками статі, походження, раси, мови, місця народження і спорідднення, віросповідання, релігійних чи політичних поглядів» [6, с. 581].

З усіх прав і свобод людини хочемо звернути особливу увагу на культурні права і свободи, оскільки повнота їх конституційного закріплення відіграє велику роль в сучасному світі. Адже від того, якою мірою представники національних меншин почувають себе рівноправними громадянами своєї країни, залежить не лише їх соціальний статус і ступінь інформованості в суспільстві, а й рівень солідарності між людьми та конфліктний потенціал самого суспільства. Саме неможливість або небажання забезпечити в існуючих правових рамках культурні запити окремих національностей нерідко спричиняють міжнаціональний розбрат і конфлікти [13, с.112]. Тут ми виходимо на ширшу проблему сучасності – проблему взаємовідносин між державою та культурою.

Інтереси держави як політичної форми організації суспільства, її можливості поширювати свій вплив на суспільний розвиток можуть збігатися або не збігатися з процесами розвитку культури, які відо-

бражають соціально-прогресивну творчу діяльність населення даної країни в усіх сферах його буття і свідомості. Недарма відомий американський політичний філософ Ф. Фукуяма у своїй концепції посилення ролі держави на сучасному етапі розвитку людства серед чотирьох складових, що забезпечують ефективну державну діяльність, називає: організаційну структуру, характер політичної системи, легітимність державних установ і культурні чинники [14, с. 57].

Якщо абстрагуватися від визначення культури в широкому значенні як історично визначеного рівня розвитку суспільства, творчих сил і здібностей людини, вираженого у способах організації життя і діяльності людей, а також у створюваних ними матеріальних і духовних цінностях, а вжити це поняття у вужчому, прикладному його значенні, то культура, на думку М. Ю. Лотмана, «є формою спілкування між людьми і можлива лише в такій групі, у якій люди спілкуються» [15, с. 67]. Крім того, культура має і символічну природу. Тому штучна ідеологія, що нав'язується культурі державою, може спричинити ліквідацію джерел саморозвитку культури, втрату її потенціалу.

Також необхідно звернути увагу на проблему рівності культур, незалежно від форми держави, у якій проживають громадяни, що представляють ці культури.

Тим часом деякі сучасні держави продовжують прагнути до того, щоб бути національними, ігноруючи той факт, що будь-яка держава є нині фактично і полінаціональною, і полікультурною.

Як справедливо відзначає проф. Йєльського університету (США) Н. Валлерштайн, головне питання у взаємовідносинах культури і держави нині полягає в тому, чи здійснює держава відносно культур національних меншин політику їх насильницького спрямування в лоно домінуючої культури, чи створює умови для існування й розвитку полікультурної реальності [16, с. 93].

На нашу думку, плюралізм культур та водночас соціально-економічна і політична інтеграція у єдиному національно-державному просторі мають стати однією з визначальних ліній внутрішньої політики будь-якої сучасної держави. Адже саме політика багатокультурності блокує руйнівну силу етнічного фактора, дає змогу зміцнити міжнаціональну злагоду, стримати відцентрованість етнополітичної регіоналізації і, головне, відповідає нормам міжнародного права на вільне самовиявлення людини, незалежно від національної і расової приналежності.

Література

1. *Мяловицька Н. А.* Про форми та статуси автономних утворень у сучасних державах світу / Н. А. Мяловицька // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. Спецвипуск 2. – 2003. – С. 133–141.
2. Історія української Конституції : [упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко]. – К. : Право, 1997. – 464 с.
3. Сравнительное конституционное право : [учеб. пособ. / отв. ред. В. Е. Чиркин]. – М. : Междунар. отношения, 2002. – 448 с.
4. *Кистяковский Б. А.* Сущность государственной власти / Б. А. Кистяковский : [в кн.: Академічна юридична думка / Уклад.: І. Б. Усенко, Т. І. Бондарчук : за заг. ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Ін Юре, 1998. – 503 с.
5. *Лукашева Н. В.* Правовое положение автономных образований в странах Северной Европы : дисс. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. / Лукашева Наталия Вячеславовна. – Екатеринбург, 1998. – 185 с.

6. Конституции государств Европы : [в 3 т. / Под ред. Л. А. Окунькова]. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 1. – 824 с.
7. Конституции государств Европы : [в 3 т. / Под ред. Л. А. Окунькова]. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 3. – 792 с.
8. *Биков О. М.* Конституційно-правовий статус національних меншин в Україні : монографія / О. М. Биков. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 354 с.
9. *Абасов Г. Г.* Конституційно-правовий статус Верховної Ради Автономної Республіки Крим: автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Г. Г. Абасов. – К., 2004. – 21 с.
10. *Алмаші І. М.* Реалізація прав національних меншин в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / І. М. Алмаші. – К., 2006. – 20 с.
11. *Лазур Я. В.* Правове регулювання національно–культурної автономії : світовий та вітчизняний досвід : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Я. В. Лазур. – К., 2006. – 19 с.
12. *Свірський Б. М.* Конституційно–правове положення грецької національної меншини та її асоціації в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Б. М. Свірський. – К., 2007. – 20 с.
13. *Карташкин В. А.* Автономия в Российской Федерации / В. А. Карташкин, А. Х. Абашидзе // Международное право. – 2001. – № 3. – С. 90–112.
14. *Фукуяма Ф.* Сильное государство : Управление и мировой порядок в XXI веке (пер. с англ.) / Фрэнсис Фукуяма. – М. : АСТ : АСТ МОСКВА : ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.
15. *Лотман Ю. М.* Беседы о русской культуре: Быт и традиции русского дворянства (XVIII – начало XIX века). : Т. 3 / Ю. М. Лотман. – СПб. : Искусство, 2002 [2-е изд. доп.]. – 413 с.
16. *Мироненко И.* Международные Лихачевские чтения // Международная жизнь. – 2008. – № 7. – С. 90–98.