

**К.О. ОНИЩЕНКО. ТЕРИТОРІАЛЬНА АВТОНОМІЯ ЯК ІНСТИТУТ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМОГ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН**

Досліджено еволюцію вимог національних меншин до держави в умовах політизації етнічності. Значна увага приділяється територіальній автономії, формування якої розглядається етнічною елітою як компроміс між національною меншиною та державою.

Ключові слова: національна меншина, територіальна автономія, етнічність.

Исследуется эволюция требований национальных меньшинств к государству в условиях политизации этничности. Большое внимание уделено территориальной автономии, формирование которой рассматривается этнической элитой как компромисс между национальным меньшинством в государстве.

Ключевые слова: национальное меньшинство, территориальная автономия, этничность.

The article is about national minorities demands evolution toward the State during ethnicity politization. Most attention is paid to territorial autonomy. Political elite regard it as a compromise between national minorities and state.

Key words: national minority, territorial autonomy, ethnicity.

Світовий досвід свідчить, що територіальна автономія надається, як правило, як вимушений захід – у відповідь на загрозу сепесії. Дуже часто під зовнішнім тиском іншої держави, зацікавленої в ослабленні сусіда, якого «роздирають» етнополітичні суперечності. В науковому сенсі теорія автономії тривалий час розвивалася як складова теорії запобігання етнополітичним та міжетнічним конфліктам¹. Однак ставлення до вимог меншин щодо створення автономії у східно- та центральноєвропейському розумінні радикально відрізняється від західного сприйняття цієї проблеми. Якщо Західна Європа загалом схвально ставиться до територіальної автономії як механізму задоволення прав меншин, то Центральна та Східна дуже обережно сприймає такі заходи щодо ослаблення міжетнічної напруги. Йдеться не лише про політику регіоналізації, поширену в ЄС. Про це свідчить кількісний та якісний аспекти створення територіальних автономій в окремих частинах євроспільноти.

У системі міжнародно-правових актів, котрі зафіксували політичні та територіальні зміни в Європі після Першої світової війни, чільне місце посідає захист прав національних меншин у новостворених або тих державах, що змінили свої кордони². Це знайшло відображення у відповідній конвенції, прийнятій на Паризькій мирній конференції у 1919 р. Відповідно до документа, до конституцій цілої низки держав Європи були включені пункти, що гарантували політичні й культурні права національних меншин, які проживали на території цих країн.

Обов'язковим європейським стандартом є дотримання й забезпечення прав меншин країнами-членами, і насамперед на використання й розвиток мови і культурної спадщини, тобто збереження власної самобутності. Всі країни-члени Європейського Союзу не лише повинні дотримуватися цих стандартів, а й створювати органи, які забезпечують реалізацію вимог щодо дотримання прав національних меншин. Також вони жодним чином не повинні перешкоджати

реалізації прав меншин. Європейський Союз досить прискіпливо відстежує це питання, оскільки багатьом країнам-членам доводиться розв'язувати міжетнічні конфлікти на своїй території.

У Східній Європі спостерігається протилежне ставлення як до федералізму, так і до інших форм децентралізації. Інститут територіальної автономії не став винятком. На практиці реалізуються ті територіальні вимоги, коли меншість для досягнення автономії вдається до прямого захоплення влади, ігноруючи правову систему, вибудовану більшістю, і домагається визнання своїх прав де-факто за підсумками конфлікту або громадянської війни³. У такий спосіб всупереч політичній волі урядів були утворені автономії Придністров'я, Абхазії, Нагірного Карабаху. Тому очікувати надання територіальної автономії національним меншинам східноєвропейських країн, навіть якщо вони компактно проживають у певному регіоні, щонайменше марно. Якщо національна держава Східної або Центральної Європи змушена надати меншинам автономію, вона надає перевагу есктериторіальній формі автономії.

Державотворча нація намагається не допустити процесу дезінтеграції держави, навіть якщо сама держава була утворена внаслідок дезінтеграційного процесу. Для державотворчої нації запорукою успіху є міцність держави, яка виявляється у високому рівні централізації та інтеграції⁴. Наявність територіальної автономії у складі такої держави сама по собі вже є дезінтеграційним чинником. Тому не лише у посттоталітарних країнах, але й у демократіях спостерігається прагнення виключити із процесу прийняття рішень національні (та інші) меншини, а також обмежити їхній доступ до державних ресурсів. У більшості випадків держави не справляється зі своєю роллю нейтрального посередника між етнічними спільнотами, між державотворчою нацією та національними меншинами. Український етнополітолог О. Каргунов переконаний: задля підтримання міжетнічної стабільності держава завжди і скрізь, і найголовніше у сфері етнополітики, має бути «чесним брокером» і виконувати роль неупередженого посередника - представника і захисника інтересів усіх без винятку етнічних спільнот, які проживають на її території⁵. Однак це правило дуже рідко виконується.

В абсолютній більшості випадків це посередництво навіть у демократичних країнах здійснюється на користь титульної нації та її домінування в політичній системі країни. Державою керує і використовує її у власних цілях та інтересах якась одна етнічна спільнота, точніше, її еліта. Складається ситуація, за якої інші етносуб'єкти, що не мають доступу до влади, втрачають віру в здатність держави діяти від їхнього імені й починають боротьбу на захист своїх інтересів самотужки. Політизація етнічності починається насамперед там, де держава більше захищає інтереси якоїсь однієї етнічної групи за рахунок інших. Етносуб'єкти вважають, що титульна нація використовує уряд і державу як механізм панування над іншими етноспільнотами, що проживають на терені держави. В результаті вони починають боротьбу проти титульної нації і проти держави, влади, обстоюючи власні інтереси. Вони воліють, що ними керували представники їх етносу, а не «чужинці».

З одного боку, ігнорування інтересів національних меншин підриває в них саму віру в демократію та радикалізує їх вимоги, які не знаходять демократичних каналів задоволення. З іншого боку, більшість не може піти назустріч вимогам меншин, адже цим самим ставить під сумнів гарантії успішної реалізації власного державного проекту. Тобто обидві крайнощі – задоволення прагнень меншин на автономію та ігнорування цих прагнень – є загрозливими для збереження дер-

жави та домінування в ній державотворчої нації. Тому більшість змушена балансувати між ними: між імперативом збереження влади більшості та максимальним демократичним представництвом інтересів меншин. Не завжди це вдається⁶. Тому держава зацікавлена максимально загальмувати висування та задоволення вимог меншин.

Здебільшого еволюція вимог меншин має наступні етапи:

– наділення особливими правами (меншина завжди апелює до того, що є культурно, етнічно, політично дискримінованою групою всередині більшості, а тому потребує особливих прав для усунення дискримінації);

– створення представницьких структур, отримання квот в органах влади, які забезпечать представництво інтересів меншин на рівні держави;

– отримання права на самоврядування у вигляді автономії.

Політичні еліти етносуб'єктів завжди переконують, що третій етап є останнім і вони не претендуватимуть на вихід автономної одиниці зі складу держави. Однак це правило не завжди дотримується. Тому влада національної більшості традиційно дуже обережна у задоволенні вимог меншин. Реалізувавши перший етап – отримання особливих прав, зафіксованих в окремих законах, етносуб'єкти неминуче переходять до наступного етапу – створення власних представницьких структур. Слід зазначити, що висування відповідних вимог відбувається у стані політизації етнічності, тому оманливим є сподівання на те, що меншина, задовольнивши свої перші вимоги, зупиниться. Адже, згідно з поширеною в етнополітології аксіомою, кожен етнос прагне власної держави. Навіть незначний контроль з боку центру в територіальній автономії врешті сприйматиметься як тиск або гноблення.

Взагалі роль еліт у процесі актуалізації вимог меншин чи не найбільша. Серед дослідників проблем етнополітики така причина мобілізації етносу на реалізацію свого права на самовизначення концептуалізована у концепції етнопідприємництва. Згідно з нею вимоги автономії та інших форм захисту прав меншин – це результат агітації етнопідприємців, яким була необхідна легітимізація політичних претензій, і вони знайшли її в етнічності. Спрощено це концепція виглядає так: щоб здобути владу для реалізації власних прагматичних цілей, не обов'язково на неї претендувати демократичним способом на загальнонаціональному рівні. Можна здобути владу в створеній автономії або державі внаслідок пробудження етнічної свідомості етноспільноти.

Самі по собі вимоги меншинних етносів звичайно не є деструктивними. Вони покликані зрівноважити взаємодію меншини та титульної більшості. Етноцентризм як почуття належності до певної соціальної групи завжди означав усвідомлення переваги своєї групи над іншими⁷. Представники титульної нації звикли сприймати залежні, несамостійні етноси крізь призму свого провідного становища у державі, яку їм вдалося створити. Меншинні етноси традиційно розглядалися як нижчі, неповноцінні, такі, що потребують опіки та керівництва. Поки вони задовольняються своїм підлеглим становищем, титульна нація ставиться до них доброзичливо. Як тільки змінюється ситуація, змінюється ставлення і Держава не готова задовольняти вимоги меншинних етносів, позаяк титульна нація не визнає за ними право не стільки на автономію, скільки на власну державу, яка є наступним етапом національного самовизначення. Меншина автоматично стає суперником і конкурентом в економічній, соціальній та політичній сферах. Чим небезпечніший конкурент, тим більшу упередженість він викликає.

Статус автономії здавна використовується меншинами як проміжна ланка на шляху до суверенізації та відокремлення від країни, на території якої вони проживають. Практично скрізь застосовується традиційно схожий алгоритм дій. Спочатку чисельність меншини на певній території доводять до більшості за допомогою етнічної мобілізації або політико-економічних стимулів. З огляду на це етнос вимагає автономії на найширших правах, а згодом намагається реалізувати своє право на самовизначення. Процес націобудівництва та суверенізації може бути штучно змодельований за допомогою еліт, сусідніх країн або відбутися стихійним, природнім шляхом. Поки що у сучасній політиці лише одна автономія перетворилася на суверенну державу – Косово. Решту спіткала доля невизнаних республік або придушення своїх претензій.

Подібний процес протегіється у Польщі. Внаслідок свідомого, а інколи насильницького переселення та розпорошення меншин протягом ХХ ст. Польща фактично перетворилася на моноетнічну державу. Згідно з офіційними даними, поляки становлять 97,6% населення. Найбільшою меншиною в Польщі є німці – 1,3%, або 550 тис. осіб. Назагал польська влада звикла до моноетнічного статусу Польщі та невисокої активності етнопільнот, пов'язаної з недостатнім рівнем національної свідомості розпорошених національних меншин. Однак зовсім недавно актуалізувалася сілезька проблема. Під час перепису населення частина представників німецької меншини назвала себе сілезцями. Офіційно такої меншини не існувало, хоча вже кілька років у Польщі діє Рух за автономію Сілезії, що вимагає визнати їх окремим народом. Їх статус у Європейському Союзі згідно із законодавством та міжнародним правом – етнічна група, що не дає сілезцям можливості користуватися привілеями національних меншин.

Сілезцям було відмовлено у визнанні національною меншиною. В Євросоюзі національні меншини набули великого культурного і навіть політичного значення, однак законодавчо сілезці не мають такого статусу. Згідно з переписом, сілезці виявилися на другому за чисельністю місці після німців. Одразу ж після перепису населення вони звернулися з проханням до керівних органів ЄС, аби їх визнали окремою нацією, оскільки вважають себе найбільшою етнічною меншиною в Польщі⁸.

Аргументами на користь визнання сілезців нацією є наявність власної мови, культури, історії, побуту і традицій, відмінних від польських. Сілезія – це історична область у Центральній Європі. Менша частина регіону знаходиться в Чехії, зовсім невеликою частиною володіє Німеччина. А от найбільша частина Сілезії входить до складу Польщі, вона охоплює п'ять польських воєводств – Великопольське, Нижнесілезьке, Любуське, Опольське і Сілезьке. Регіон вважається промисловим, однак при цьому багатий недоторканою природою і туристично привабливий. У 20-і роки ХХ століття Сілезія вже мала широку автономію. Однак з початком Другої світової війни всі привілеї краю були скасовані. З 1920 до 1939 р. у Сілезії місцеві проблеми, пов'язані, зокрема, з освітою, самоврядуванням, порядком використання мов, вирішував сейм Сілезії. Він мав власний бюджет, сформований з локальних податків. У розпорядженні польської держави залишалися лише питання оборони і зовнішньої політики.

Нині сілезці хочуть відновити всі ці права. Почасти в цьому бажанні прослідковуються економічні мотиви. Сілезці не задоволені економічним розвитком краю: основна гірничодобувна галузь регіону занепадає, безробіття зростає, вони змушені залишати країну. Меншина вважає, що з власною автономією вона

б могла краще управляти регіоном та забезпечити йому процвітання. Якби Європейський суд визнав сілезців нацією, це кардинально змінило б їх становище. Сілезці не лише отримали б привілеї як нація в ЄС, дотації та субсидії пішли б на розвиток економічного потенціалу регіону.

Польська влада та експерти вважають проблему самовизначення сілезців великою мірою надуманою. Вони схильні вважати сілезців німцями. Польська влада переконана, що сілезької мови не існує: те, що сілезці називають власною мовою, є не чим іншим, як сумішню старої чеської, німецької, польської та моравської мов. Таким чином, сілезцям відмовляють у визнанні меншиною, а тим більше у претензіях на автономію, називаючи їх різновидом німецької національної меншини. Однак сілезький етнос налаштований рішуче. В Інтернеті можна знайти офіційний сайт Республіки Сілезії. Сілезці зажадали від прем'єр-міністра країни Д. Туска посприяти наданню округу автономії, інакше вони не виключають, що порушуватимуть питання про відокремлення за косовським сценарієм.

Але без політизації етнічності, без загострення уваги на своїй етнічній окремішності ініціювання процесу формування власної автономії або державності було б неможливим. В умовах політизації етнічності загострюються міжетнічні стосунки між меншиною, яка претендує на рівноставусну взаємодію в межах держави, та титульною нацією, якій необхідно поступитися провідним становищем у певних сферах. Поляки стали гірше ставитися до сілезців після того, як ті задекларували свої амбіції. Не випадково найбільші упередження існують до тих етнічних груп, які в силу особливостей історичного розвитку були в певні періоди найнебезпечнішими економічними конкурентами. А загроза створення незалежної державної одиниці на терені держави, розглядається як найвищий прояв економічної конкуренції. Крім того, у етносу, який прагне рівноставусної взаємодії (з позицій автономії або держави) постійно зростають потреби у міру задоволення попередніх вимог. Чим більше ми маємо, тим більше ми хочемо», – відома соціологічна аксіома зростаючих потреб, яка діє і в етнополітології. Отже, запити на задоволення інтересів меншинних етносуб'єктів завжди будуть конфліктогенними.

Однак є один виняток. Політизація етнічності, висунення вимог щодо відокремлення або створення територіальної автономії лише тоді супроводжуватимуться конфліктами, міжетнічною напруженістю, якщо держава намагатиметься зупинити реалізацію цих запитів силовими методами. Якщо ж держава, в межах якої політизувався етнос і вимагає автономії, є демократичною і її правова система передбачає надання територіальної та/або екстериторіальної автономії для меншин, то негативних проявів конфлікту можна уникнути. В такому випадку меншина скористається передбаченим каналом реалізації права на автономію і демократичним, безкровним способом задовольнить свої вимоги.

Якби держави адекватно реагували на проблеми, які лежать в основі вимог створення автономії або її розширення, більшості конфліктів вдалося б уникнути і на мапі світу було б набагато менше самопроголошених держав. Але влада титульної нації, як правило, панічно реагує на вимоги автономізації, намагаючись недемократичними методами придушити прагнення на самовизначення. Інколи ці вимоги підсилюють інші держави, зацікавлені у дестабілізації ситуації. В результаті маємо незалежність Косово, Нагірно-Карабаської республіки, Придністровської Молдавської республіки, Південної Осетії та Абхазії.

1. *Weldon S. Images of Nationhood and Tolerance of Ethnic Minorities: A Comparative*

Analysis of Western Europe / S. Weldon. – Irvine: University of California, 2003. – P. 143.

2. *Моніторинг* процесу вступу в ЄС: захист прав меншин [Електронний ресурс] / Інститут відкритого суспільства, моніторинг прав людини. - Режим доступу: <http://eu.prostir.ua/library/1899.html>. **3.** *Дробижева Л.* Этнические конфликты // Политические исследования. – 1994. – №2. – С.103. **4.** *Ян Э.* Государственное и этническое понимание нации: противоречие и сходство // Политические исследования. – 2000. – № 1. – С.20. **5.** *Карпунов О.* Вступ до етнополітології: науково-навчальний посібник. – К.: Ін-т економіки та права «КРОК», 1999. – С.188. **6.** *Здравомыслов А.* Межнациональные конфликты в постсоветском пространстве. – М.: Аспект Пресс, 1996. – С.143. **7.** *Смирнов А.* Этничность и культурный плюрализм в контексте государственной политики // Полис. – 2005. – № 4. – С. 33. **8.** *Silesia* [Електронний ресурс] / Republic of Silesia. – Режим доступу: <http://www.republikasilesia.com/>.