

**К.М. ВІТМАН**

**ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ІНСТИТУТІВ  
НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЇ АВТОНОМІЇ  
ТА ДОСВІДУ ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ В РОСІЇ ТА ЕСТОНІЇ**

*Стаття посвячена сравнительному анализу исторического опыта и современного применения национально-культурной автономии в России и Эстонии. Особое внимание уделяется сравнению законодательных баз функционирования персональных автономий двух стран на современном этапе государственного строительства.*

**Ключевые слова:** *Россия, Эстония, меньшинства.*

*The article is devoted to contrastive analysis of Russian and Estonian historical and contemporary cultural autonomy experience. The closest attention is paid to the comparison of personal autonomies functioning on contemporary stage of state-building.*

**Key words:** *Russia, Estonia, autonomy, minorities.*

Причиною для порівняння персональних автономій цих досить різних країн може бути хіба що їх спільне пострадянське минуле. Фактично Росія та Естонія стали єдиними країнами колишнього Радянського Союзу, які змогли в своїй етнонаціональній політиці на практиці втілити цей інститут захисту національних меншин. Таким чином, критерієм порівняльного аналізу стає той факт, що і в Естонії, і в Росії реально запрацювали національно-культурні автономії, створені меншинними етносуб'єктами. Прикладом віртуального функціонування персональної автономії на пострадянському просторі може бути Україна, модель етнонаціональної політики якої передбачає право національних меншини на національно-культурну автономію. Однак реального застосування цього права немає з огляду на відсутність механізму його реалізації у етнонаціональній політиці. Процедурну прогалину українським законодавцям так і не вдалося заповнити за 17 років функціонування Закону України «Про національні меншини в Україні», ст. 6 якого гарантує меншинам право на національно-культурну автономію<sup>1</sup>. Законодавці України не можуть дійти згоди щодо критеріїв формування та особливостей функціонування екстериторіальної автономії національних меншин. Тому в країні досі не прийнято окремого спеціального закону про національ-

но-культурну автономію. Це дає всі підстави стверджувати, що персональна автономія в Україні, попри її присутність у законодавстві, не працює і не може бути застосована національними меншинами.

Найбільшого успіху щодо запровадження цього інституту національно-культурного самовизначення меншин на пострадянському просторі досягли саме Росія та Естонія. В цьому дослідженні ми не згадуватимемо різні політичні вектори розвитку цих країн, а зосередимося на порівняльному аналізі законодавчої бази національно-культурних автономій Росії та Естонії та потенціалі їх застосування національними меншинами. Почнемо з Естонії. Країна має тривалий успішний досвід застосування цього інституту задоволення прав нацменшин. Перший закон про культурну автономію було прийнято в 1925 р. – «Закон про культурне самоврядування національної меншини». В часи першої Естонської республіки ним змогли скористатися німецька та єврейська меншини. Після відновлення незалежності країни внаслідок розпаду СРСР його було відтворено під назвою «Закон про культурну автономію національних меншин» 1993 р. Європейські науковці схвально оцінюють естонську законодавчу базу національно-культурної автономії, ставлячи її у приклад іншим країнам.

Росія також має, хоч не такий тривалий, але не менш важливий досвід застосування національно-культурної автономії. Слід зазначити, що перша Естонська республіка проіснувала до приєднання Естонії до Радянського Союзу, фактично до 1940 р. Саме вона успішно практикувала екстериторіальну автономію меншин. Росія мала набагато менше часу для цього. Створення СРСР поклало край будь-яким спробам легалізувати екстериторіальне національно-культурне самовизначення, тоді як в 1917-1920 рр. національно-культурна автономія розглядалася різними політичними силами Росії як цілком реальний варіант вирішення національного питання в поліетнічній державі. Більше того, вона отримала реальне втілення в політичній та законодавчій практиці в окремих її регіонах. Екстериторіальна автономія в політичній практиці періоду громадянської війни та революції сприймалася як необхідна форма забезпечення інтересів етносуб'єктів. Демократичні політичні сили бачили Росію федеративною демократичною республікою з територіальною автономією національних регіонів, компактно населених меншинами, та екстериторіальною автономією дисперсних етносів.

Першими розпочали практичне втілення персональної автономії російські мусульмани. 1917 р. на з'їзді вони проголосили національно-культурну автономію мусульман внутрішньої Росії та Сибіру. Вона мала вищий законодавчий (Національні збори) та вищий виконавчий (Національне управління) органи. Останній складався з трьох відомств: у справах релігії, освіти та фінансів. Під внутрішньою Росією малася на увазі територія, дисперсно заселена мусульманами. Вона поділялася на національні губернії на чолі з губернськими національними зборами, що формувалися на виборній основі<sup>2</sup>.

Прикметно, що в Росії намагався створити національно-культурну автономію також конгломерат різних, не завжди споріднених меншин за територіальним принципом. Йдеться про намагання сформувати персональну автономію так званих сибірськими областниками. Вони вимагали широкої автономії для Сибіру – як територіальної, так і екстериторіальної. Національно-культурну автономію намагалася також впровадити Далекосхідна республіка. Однак найбільшого успіху в розробці законодавчого забезпечення персональної автономії досягла, безсумнівно, Українська Народна Республіка. Український досвід екстериторіаль-

ної автономії слід аналізувати окремо від російського, але російські етнополітологи зараховують його до російського. Зрештою, як і естонський. УНР проголосила право національних меншин на національно-персональну автономію, прийнявши відповідний закон, який повністю було включено до Конституції республіки. Меншини визнавалися суспільною цінністю і держава брала на себе зобов'язання щодо захисту їх прав та свобод. Ст. 69 Конституції УНР гарантувала кожній з націй, що проживали в Україні, право на національно-персональну автономію, на самостійне влаштування свого національного життя шляхом об'єднання у Національні Союзи<sup>3</sup>. Національно-персональна автономія в УНР давала право видавати закони та здійснювати врядування в межах визначеної компетенції. Враховуючи нетривалість існування УНР, національні меншини не встигли скористатися правом на національно-персональну автономію. Найбільший поступ у його реалізації здійснили євреї, організувавши екстериторіальну автономію через вибраний Соїм.

Радянський Союз поклав край усім спробам застосування національно-культурної автономії як механізму забезпечення права меншин на національно-культурне самовизначення. Попри те, що екстериторіальна автономія була винайдена австро-марксистами, більшовики не надто прихильно поставилися до неї як засобу вирішення національного питання у поліетнічній державі. В. Ленін у своїх працях заперечував будь-яке право на національно-культурне самовизначення, вказував на недієвість теорії національно-культурної автономії і жорстко стояв на принципах інтернаціоналізму. Він називав персональну автономію «проповіддю витонченого націоналізму», вважав цей інститут ідеалістичною концепцією, яка не мала перспектив успішної практичної реалізації, тому був категорично проти подібних експериментів у багатонаціональній Росії<sup>4</sup>. Відтак увесь період існування Радянського Союзу став втраченим часом з точки зору застосування інституту національно-культурної автономії. Більшовикам набагато більше імпонувала територіальна модель автономії, незважаючи на те, що вона ігнорувала потреби дисперсно розселених етносів. Це призвело до насадження виключно територіального підходу до вирішення національного питання та до заперечення позитивного потенціалу культурної автономії, іншими словами, до її повного ігнорування.

Як стверджує російська дослідниця цього питання І. Нам, національна політика радянської влади мала патерналістський, максимально одержавлений характер. Тому СРСР не імпонував досвід вирішення проблеми національних меншин, який пропонує інститут національно-культурної автономії<sup>5</sup>, одним з головних принципів якого є організаційна свобода меншини у задоволенні своїх етнокультурних потреб. У Радянському Союзі пріоритетом була не свобода, а колективізм. На практиці нацменшини мали право на створення адміністративно-територіальних одиниць, запровадження освіти національною мовою тощо. Однак адміністративний поділ у державі здійснювався безвідносно до розселення етноспільнот і дуже часто мав волонтаристський характер, а побоювання націоналізму, який міг загрожувати цілісності держави, призвело до ліквідації в середині 30-х років національних ради і районів, згортання національної системи освіти. Конституція СРСР 1936 р. узагалі не містила жодних згадок про національні меншини. Саме з цього часу вони втратили будь-який юридично закріплений статус, були приречені на асиміляцію, втрату культурної самобутності, національне безправ'я та дискримінацію.

Вперше інститут національно-культурної автономії у його європейському розумінні з'явився в Австро-Угорщині на початку XIX ст. Його обґрунтували австрійські соціал-демократи К. Реннер і О. Бауер, які вперше запропонували для забезпечення прав нацменшин відмовитися від територіального принципу. Вони вважали, що ні декларування громадянських прав і свобод, ні конституційне проголошення національної рівності не забезпечують гарантій їх реалізації. Лише визнання етноспільнот суб'єктами колективних прав дає змогу стати на шлях їх максимального задоволення. При цьому етнос чи нація не обов'язково повинні жити компактно, а національно-персональна автономія діє на території всієї країни, а не окремої її частини<sup>6</sup>. Ідея К. Реннера та О. Бауера полягала в тому, що джерелом і носієм національних прав повинні бути не території, а етноспільноти, що утворюються на основі добровільної особистої ідентифікації особи з ними. Персональна належність громадян до того або іншого Національного союзу була зафіксована у кадастрі, складеному на основі особистих заяв представників меншини.

Дослідники, аналізуючи теорію національно-персональної автономії К. Реннера та О. Бауера, називають її основними характеристиками екстериторіальність, що дає змогу захищати національні інтереси й реалізовувати права без жодних територіальних претензій; визнання національних формувань колективними суб'єктами права, які діють від імені всієї меншини, та персональну участь в автономії, під якою мається на увазі принцип добровільної етнічної самоідентифікації. Звідси і синонімічна назва – персональна автономія. Модель екстериторіальної автономії була зумовлена необхідністю збереження єдності багатонаціональної Австро-Угорської імперії. Головне її завдання полягало в максимальному задоволенні прав етносів зі зростаючою національною свідомістю, щоб відвернути їх від вимог створення власної територіальної державності.

Однак теорію національно-культурної автономії так і не було реалізовано в Австро-Угорській імперії на практиці. Перша світова війна відкрила шлях вже сформованим націям імперії до національно-територіального самовизначення. Тому вперше національно-культурна автономія була втілена саме у Естонії, де перший закон про культурну автономію для національних меншин було прийнято в 1925 р. у роки першої Естонської республіки. Його друга редакція під назвою «Закон про культурну автономію національних меншин» практично не змінилася. Однак її можна назвати значно жорсткішою, що відповідало дискримінаційній моделі етнонаціональної політики, яка проводилася Естонією в 1990-х роках. Ст. 50 Конституції Естонії гарантує етнічним меншинам «право з метою збереження їх національної культури, формувати органи місцевого самоврядування згідно з порядком, встановленим Законом про культурну автономію національних меншин»<sup>7</sup>. Цей закон було прийнято в 1993 р. Він визначає національними меншинами громадян Естонії, які: мешкають на території Естонії; мають тривалі та міцні зв'язки з Естонією; відрізняються від естонського етносу етнічними, культурними, релігійними характеристиками; вмотивовані збереженням їх культурних, мовних традицій на базі спільної ідентичності<sup>8</sup>.

Офіційно було визнано, що культурну автономію національної меншини можуть встановлювати німці, росіяни, шведи, євреї та інші національні меншини, кількість яких перевищує 3 тис. осіб. Таким чином, закон про культурну автономію гарантує громадянам Естонії, які належать до національної меншини, утворювати власні культурні та освітні інституції, використовувати рідну мову в приватному та офіційному спілкуванні згідно із законом про мову.

Естонський закон, з огляду на практику застосування, називають спрощеним і критикують хоча б тому, що він ставить меншини у нерівні права. Зокрема, згідно зі ст. 2 культурне самоврядування національної меншини (естонська назва національно-культурної автономії) можуть створювати особи, що належать до німецької, російської, шведської та єврейської національних меншин безвідносно до їх кількості, тоді як щодо решти меншин діє кількісний поріг – 3 тис. осіб. А російський закон «Про національно-культурну автономію», прийнятий 1996 р. називають надто складним для практичної реалізації.

В естонському законодавстві культурна автономія національної меншини – це право осіб, що належать до меншини, формувати культурне самоврядування для здійснення наданих їм Конституцією прав у сфері культури. Закон не обтяжує безпосереднім визначенням культурного самоврядування, розкриваючи його через права національних меншин та його завдання. Зокрема, відповідно до ст. 4 особи, що належать до національної меншини, мають право: утворювати та відвідувати національні установи культури та освіти, а також приходи вірян; створювати національні організації; дотримуватися національних традицій та релігійних обрядів, якщо це не завдає шкоди громадському порядку, здоров'ю та моральності; використовувати рідну мову в діловодстві та встановлених Законом про мову межах; видавати друковані видання рідною мовою; укладати договори про співробітництво між національними культурними, освітніми установами та приходами вірян; поширювати інформацію та обмінюватися інформацією рідною мовою<sup>9</sup>.

Ст. 5 називає головними завданнями культурного самоврядування: організацію навчання рідною мовою, формування установ культури національних меншин, а також організацію національних культурних заходів, створення фондів, стипендій, премій для розвитку культури і освіти національної меншини та призначення вказаних стипендій та премій<sup>10</sup>.

З вищезазначених статей, в яких сконцентрована суть та призначення культурного самоврядування в Естонії, випливає, що головною його метою є самостійна організація задоволення культурно-освітніх прав національної меншини. Прикметно, що роль держави у процесі його створення зведена до мінімуму.

Росія обрала інший підхід. Її федеральний закон тісно поєднує ініціативу меншини з державною підтримкою. Російські дослідники стверджують, що цей документ концептуально відрізняється від принципів класичної моделі національно-культурної автономії, оскільки не враховує повною мірою закладений у неї конструктивний потенціал<sup>11</sup>. Згідно зі ст.1 національно-культурна автономія – це форма національно-культурного самовизначення, яка є громадським об'єднанням громадян Російської Федерації, що відносять себе до визначених етнічних спільнот, на основі їхньої добровільної самоорганізації з метою самостійного вирішення питань збереження самобутності, розвитку мови, освіти, національної культури. Національно-культурна автономія в Російській Федерації ґрунтується на принципах: вільного волевиявлення громадян при віднесенні себе до визначеної етнічної спільноти; самоорганізації і самоврядування; розмаїття форм внутрішньої організації національно-культурної автономії; поєднання суспільної ініціативи з державною підтримкою; поваги мови, культури, традицій і звичаїв громадян різних етнічних спільнот; законності.

На відміну від естонського культурного самоврядування російський закон про національно-культурну автономію не передбачає здійснення автономією пред-

ставницьких функцій. Тим більше, що, як громадське об'єднання, національно-культурна автономія не може представляти інтереси всіх громадян певної національності у сфері культури, як зазначають російські дослідники щодо не-доліків російського закону. Федеральна національно-культурна автономія має право: одержувати підтримку з боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування, необхідну для збереження національної самобутності, розвитку національної (рідної) мови і національної культури; звертатися до органів законодавчої (представницької) і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представляючи свої національно-культурні інтереси; створювати ЗМІ в порядку, встановленому законодавством РФ, одержувати і поширювати інформацію національною (рідною) мовою; зберігати і збагачувати історичну і культурну спадщину, мати вільний доступ до національних культурних цінностей; дотримуватися національних традицій і звичаїв, відроджувати і розвивати художні народні промисли і ремесла; створювати освітні та наукові установи, установи культури і забезпечувати їхнє функціонування відповідно до законодавства Російської Федерації; брати участь через своїх повноважних представників у діяльності міжнародних неурядових організацій; встановлювати на підставі законодавства Російської Федерації і підтримувати без якої-небудь дискримінації гуманітарні контакти з громадянами, громадськими організаціями іноземних держав.

Щоправда, окремим положенням ст.4 закону передбачається, що федеральними законами, конституціями (стагутами), законами суб'єктів Російської Федерації національно-культурної автономії можуть бути надані й інші права в сферах освіти і культури.

Як Росія, так і Естонія виходять з принципу колективних прав національних меншин. У російському законі зустрічаємо застереження щодо того, що реалізація права на національно-культурну автономію не повинна завдавати шкоди інтересам інших етнічних спільнот, які також є суб'єктами колективних прав. Участь або неучасть у діяльності національно-культурної автономії не може бути підставою для обмеження прав громадян Російської Федерації, як і національна належність не може бути підставою для обмеження їхньої участі або неучасті в діяльності національно-культурної автономії.

Російське законодавство констатує, що право на національно-культурну автономію не є правом на національно-територіальне самовизначення. Якщо в Естонії певним обмежувальним бар'єром для формування національно-культурної автономії є чисельність у 3 тис. осіб та наявність естонського громадянства, то у Російській Федерації таким обмеженням є складність формування національно-культурної автономії, що почасти пояснюється федеративним устроєм багатонаціональної держави. Закон передбачає складну багаторівневу організацію національно-культурної автономії. Зокрема, згідно з ст. 5 національно-культурної автономії можуть бути місцевими (міськими, районними, селищними, сільськими), регіональними, федеральними. І створюються вони виключно знизу вгору за ієрархічним принципом. Місцеві національно-культурні автономії можуть утворювати регіональну національно-культурну автономію. Якщо в межах суб'єкта Російської Федерації створена тільки одна місцева національно-культурна автономія, то національно-культурна автономія може набути статусу регіональної національно-культурної автономії<sup>12</sup>.

Регіональні національно-культурні автономії двох або більше суб'єктів Російської Федерації можуть створювати органи міжрегіональної координації

своєї діяльності. Такі органи не є міжрегіональними національно-культурними автономіями. Найвищий рівень – федеральні національно-культурні автономії можуть створюватися регіональними національно-культурними автономіями двох або більш суб'єктів РФ. Федеральні та регіональні національно-культурні автономії мають найширші повноваження, зокрема можуть координувати свою діяльність, брати участь у розробці федеральних і регіональних програм збереження і розвитку національних (рідних) мов і національної культури на основі взаємних угод і договорів федеральних, регіональних національно-культурних автономій і суб'єктів Російської Федерації. На практиці це означає, що на місцях завжди має бути як мінімум два громадських об'єднання, які можуть створити національно-культурну автономію меншини. Російські дослідники обурюються з приводу збереження жорсткого контролю та опіки держави над національно-культурними автономіями, тоді як представники влади рекомендують за допомогою національно-культурної автономії меншинам навчитися працювати з усіма гілками влади та місцевим самоврядуванням, активніше брати участь у вирішенні національних проблем на всіх рівнях та у всіх гілках влади. Естонська модель національно-культурної автономії не обтяжена ієрархією і вплив на неї держави після створення значно менший, ніж у Росії.

Попри те, що опоненти російської специфіки моделі національно-культурної автономії заявляють, що остання у Росії не виконує класичні функції, з часу набуття сили федеральним законом про національно-культурну автономію у Російській Федерації засновано чимало національно-культурних автономій місцевого, регіонального і федерального рівня. Першими на федеральному рівні були утворені: німецька, українська, татарська, корейська, сербська національно-культурні автономії. Тоді як ліберальний естонський закон дав змогу сформувати автономії лише кільком меншинам, серед яких немає найбільшої – російської. Справа у тому, що етнонаціональна політика Естонії впродовж 1990-х років була спрямована на асиміляцію найбільшої меншини, в активності якої вбачалася загроза державності.

Попри те, що російська меншина має привілейований статус у «Законі про культурну автономію національних меншин», за 13 років його функціонування їй не вдалося сформувати культурне самоврядування в Естонії<sup>13</sup>. Спочатку більшість росіян не мала естонського громадянства за огляду на жорстку політику натуралізації іноземців у Естонії, під категорію яких попали негромадяни. А відповідно до закону особи, які не мають громадянства Естонії, мають лише право брати участь у діяльності культурних та освітніх інституцій національних меншин, але не формувати національно-культурні автономії. Наразі за створення культурного самоврядування російської меншини бореться організація «Російська культурна автономія», створена в 2006 р. Російською партією Естонії, але поки що безуспішно з огляду на засилля бюрократичних процедур у цьому питанні та небажання естонської влади сприяти національно-культурній автономії росіян.

Отже, модель етнонаціональної політики країни безпосередньо впливає не специфіку застосування окремих етнополітичних інститутів. Це підтверджує порівняння законодавчої бази та досвіду застосування національно-культурної автономії у Естонії та Росії. Попри схвальні відгуки про естонський закон та не зовсім схвальні – про російський на практиці у пропорційному відношенні національно-культурних автономій у Російській Федерації набагато більше, ніж в

Естонії, і вони успішно задовольняють потреби меншин, які їх створили на основі відповідного закону. Попри велику роль держави в процесі формування та діяльності національно-культурних автономій російська етнонаціональна політика не концентрується на загрозі з боку ймовірного національно-культурного самовизначення меншин. Тоді як для естонської етнонаціональної політики ця загроза стала наріжними каменем формування дискримінаційної моделі ставлення до меншин, з наслідками якої країні доводиться нині боротися.

1. Закон України «Про національні меншини в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – С. 529. 2. *Нам И.* Национально-культурная автономия в России: исторический опыт и современные проблемы / Семинар «Этнический фактор в федерализации России». – <http://federalmcart.ksu.ru/conference/seminar3/nam.htm>. 3. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) // Лига-закон. – <http://business.ligazakon.ua> 4. *Ленин В.* О праве наций на самоопределение. – М., 1980. – С. 21. 5. *Нам И.* Цит. работа. 6. *Бауэр О.* Национальный вопрос и социал-демократия. – Спб., 1909. – С. 206–241. 7. Estonia – Constitution – [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/en00000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/en00000_.html). 8. Закон о культурной автономии национального меньшинства // Объединение «Русская Культурная Автономия». – <http://www.venekultuuriautonomia.ee/?smg=20&schg=20&data=86>. 9. Федеральный закон о национально-культурной автономии // Российское образование. – <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/46904>. 10. Там же. 11. *Львова Э., Нам И., Наумова Н.* Национально-персональная автономия: идея и воплощение // Полис. – 1993. – № 2. – С. 16–18. 12. Федеральный закон о национально-культурной автономии // Российское образование. – <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/46904>. 13. Русская культурная автономия Эстонии сегодня: история, предпосылки создания и перспективы развития // Объединение «Русская Культурная Автономия». – <http://www.venekultuuriautonomia.ee/?smg=20&schg=20&data=87>.