

Верховного Суду, Вищого господарського суду, Генеральної прокуратури України, НАН України та АПрН України, відповідним чином трансформували їх структури та функції. Це дозволило б надавати кваліфіковану допомогу в розробці та прийнятті законодавчих актів і формувати законодавче поле України, забезпечити ефективне використання його всіма гілками влади, а також вести моніторинг щодо додержання чинного законодавства України при вирішенні актуальних питань, що хвилюють громадян та владу. Такий науково-координаційний центр міг би бути підпорядкований Верховній Раді України і сприяв би руху України до відкритого інформованого суспільства.

Надійшла до редколегії 15.07.02

В. Колісник, доцент НЮА України

Форми використання національно-етнічного чинника в системі територіальної організації держави

Практика державотворення надає численні приклади використання чи хоча б урахування в процесі визначення територіальної організації держави національно-етнічного чинника. Компактність проживання національних меншин, національно-етнічний склад населення в деяких країнах були достатньою підставою для формування окремих національних адміністративно-територіальних одиниць. Існують також федеративні держави, в основу побудови яких покладено повністю або частково саме національно-етнічний критерій. Крім того, численні, хоча й далеко не всі, автономні утворення також були започатковані саме з урахуванням національно-етнічного чинника.

У 1654 р. Україна увійшла у підданство до російського царя на договірних засадах саме з огляду передусім на національно-етнічний чинник, історичні передумови та наявність власної системи державних інституцій і власної правової системи. І. Крип'якевич писав, що «своєрідний устрій України, наявність власних державних установ і війська та обставини її об'єднання з

Росією забезпечили їй таке самоуправління, якого вона не мала під владою шляхетської Польщі¹. Однак поступово Україна почала втрачати ознаки державності, перетворившись спочатку на прообраз національно-територіальної автономії, а згодом була позбавлена й останніх елементів самоврядування та особливого адміністративно-територіального поділу. Це сталося насамперед тому, що демократична за своєю юридичною природою військово-козацька форма правління української автономії не тільки суперечила самодержавній владі, а й до того ж самим фактом свого існування навіть у обмеженому вигляді постійно підкреслювала деспотичний характер російської державності.

Історичний досвід, пам'ять про минуле та існування недемократичного самодержавного політичного режиму обумовили зростання популярності ідей поновлення української автономії та ідей федералізму починаючи з кінця XVIII ст. На початку XIX ст. учасники закордонного походу російських військ змогли наочно ознайомитися з державними процесами в Західній Європі. Саме вони стали провідниками ліберально-демократичних ідей. У 1819 р. в Києві було створено таємну організацію «Об'єднання слов'ян», члени якої відстоювали ідею федерації слов'янських республік як союзу держав, серед яких гідне місце мало належати Україні², тобто вони пропонували створити федерацію саме за національно-етнічним критерієм.

Частина російської інтелігенції вважала, що Російська імперія мала перетворитися на федерацію. Проте небагато з них припускали можливість використання при цьому саме національно-етнічної ознаки. Зокрема, М. Ковалевський був прихильником автономії національних територій. П. Струве і П. Мілюков категорично відкидали ідею федералізму і припускали створення обмеженої автономії для Фінляндії та Польщі. Відомий правознавець А. Яценко стверджував, що жодна федерація не зможе вирішити національне питання, а створити в Росії федерацію, побудовану за національною ознакою, взагалі неможливо³.

Та все ж першою державою, яка на практиці застосувала національно-етнічний чинник для побудови федерації, стала

¹ Крип'якевич І. П. Богдан Хмельницький. — 2-е вид., випр. і доп. — Львів, 1990. — С. 308.

² Див.: Потульницький В. А. Теорія української політології. — К., 1993. — С. 57.

³ Див.: Яценко А. С. Теорія федералізму. — Юрьев, 1912. — С. 392.

саме Росія. Д. Златопольський зазначав, що «особливістю Російської Федерації є те, що її суб'єктами стали не лише національні держави, а й інші форми національної державності»¹.

У 1922 р. Україна стала суб'єктом нової специфічної федеративної держави — СРСР. Специфічної тому, що, по-перше, в основу її побудови було покладено саме національно-етнічний чинник. По-друге, це була асиметрична федерація з різним статусом її суб'єктів. До складу СРСР входили такі складні суб'єкти, які або ж самі мали статус федерації, або ж мали у своєму складі автономні утворення, залишаючись при цьому унітарними. По-третє, федерацією СРСР залишався недовго й відразу ж після його утворення почалися відверте нехтування союзного договору та поступове згортання федеративних відносин. Федеральний центр поступово перебрав на себе значні важелі, постійно обмежуючи права суб'єктів федерації. Але несправедливість, образи та приниження накопичувались і знайшли вихід у другій половині 80-х років ХХ ст. у вигляді масових мітингів, відвертого нехтування республіканськими інституціями рішень загальносоюзних органів та інших форм протесту. По-четверте, незважаючи на офіційну пропаганду та запевнення в тому, що багаторівнева радянська федерація стала новою формою вирішення національного питання, насправді національно-етнічний чинник всупереч прогнозам взяв гору над інтеграційними тенденціями, й тому політичним елітам союзних республік вдалося досить легко підштовхнути свої національно-етнічні спільноти до відмови від «верхнього поверху» федерації.

Певний досвід використання національно-етнічного чинника для формування федерацій було накопичено і в деяких зарубіжних країнах. За національною ознакою були побудовані югославська та чехословацька федерації, проте й вони не витримали перевірки часом.

У науковій літературі висловлено думку про те, що федерації, створені за національною ознакою, не є життєздатними. При цьому наводиться приклад СРСР, СФРЮ та ЧСФР, в основу побудови яких було покладено саме національно-етнічний чинник і які вже припинили своє існування. На перший погляд така точка зору видається переконливою, однак повністю по-

¹ Златопольський Д. Л. Процесс развития федеративных отношений в России // Государство и право. — 1998. — С. 3—4.

годитися з нею дуже важко. Адже процес розпаду та припинення існування зазначених держав був обумовлений не тільки національно-територіальним устроєм, а й багатьма іншими причинами, зокрема тоталітарним політичним режимом, історичними образами та несправедливістю, насильством щодо цілих народів, а також соціально-економічною нестабільністю. В. Чиркін вважає, що «в розпаді більшості федерацій, заснованих на союзі держав, окрім тоталітарної, недемократичної структури держави важливим чинником було те, що вони створювалися за національною (національно-територіальною) ознакою, націоналістичні тенденції взяли гору над інтеграційними процесами і економічною необхідністю. Національний чинник набув відцентрового значення, став дезінтегруючою обставиною. У зв'язку з цим, очевидно, можливою є нова оцінка тих переваг та недоліків, які тягне за собою національно-територіальний принцип побудови федерацій»¹. Погоджуючись в цілому з думкою цього автора, не можна, однак, не обминути ту обставину, що акцентування уваги на так званих «націоналістичних тенденціях» як одній з головних причин розпаду федерацій є певною мірою спрощенням тих складних процесів.

У Канаді історично склалося так, що одна з десяти провінцій (Квебек) була утворена саме з урахуванням національно-етнічного (в тому числі лінгвістичного) чинника. Значна частина громадян франкомовного Квебеку на референдумах, що проводилися протягом останніх років, висловилися за вихід із федерації та перетворення її в суверенну державу.

Цікавим є досвід Бельгії, яка тривалий час існувала як унітарна держава. Конституційні реформи 1893 і 1921 рр., пов'язані з розширенням виборчого права та запровадженням системи пропорційного представництва, фактично посилили роль фламандського населення в політичній сфері. Проте одночасно не відбулося жодних змін у сфері мови та культури, в якій фламандське населення було дещо принижене. Жюль Дестре, звертаючись до короля Альберта I у 1912 р., навіть сказав, що у Бельгії є валлійці та фламандці, але немає бельгійців². Юридичною основою вирішення міжнаціональних проблем та прикла-

¹ Чиркін В. Е. Основы сравнительного правоведения. — М., 1997. — С. 140.

² Див.: Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М., 1999. — С. 103.

дом використання національно-етнічного чинника в територіальній організації держави на сучасному етапі стали конституційні реформи 1970, 1980, 1988 рр. та 1993 р., які визначили поступовий перехід Бельгії від унітаризму до федерації. Тепер Бельгія визнається федеративною державою, до складу якої входять три співтовариства: Французьке, Фламандське та Німецькомовне. Вона поділена на три регіони: Валлонський, Фламандський і Брюссельський та на чотири лінгвістичні регіони: французької мови, нідерландської мови, двомовний регіон Брюсселя та регіон німецької мови. Причому зміна чи уточнення меж чотирьох лінгвістичних регіонів допускається лише законом, який має бути ухвалений більшістю голосів у кожній лінгвістичній групі кожної з палат парламенту, за умови, що присутніми є більшість кожної групи і загальна кількість поданих голосів в обох лінгвістичних групах становитиме не менше двох третин тих, хто взяв участь у голосуванні¹.

Однією з небагатьох сучасних федерацій, в основу побудови яких покладено разом з іншими чинниками й національно-етнічний критерій, на сьогодні є Росія. Після закінчення радянського етапу окремі регіони та їх еліти мали занадто різне уявлення про систему їх стосунків з центральною владою. Так само й центральна російська влада не змогла нав'язати регіонам власну модель федерації. Неможливо було й просто знехтувати вже досягнутим рівнем конституційно-правового закріплення правового статусу, хоча й формально, та все ж існуючих суб'єктів федерації. Все це й обумовило особливості сучасної моделі російського федералізму як доволі «розмитої» та варіативної². І федеральні, і регіональні владні інституції, дотримуючись власного бачення напрямків розвитку конституційної моделі російського федералізму, допускають порушення не тільки окремих положень Конституції, але й її основоположних принципів³. На думку Е. Тадевосяна, до

¹ Див.: Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — С. 109.

² Див.: *Варламова Н.* Конституционная модель российского федерализма // *Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность: Сборник докладов* / Под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. — М., 2000. — С. 50.

³ Див.: *Варламова Н. В., Скурко Е. В.* Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности // *Государство и право.* — 2001. — № 7. — С. 95–96.

кінця 90-х років у розвитку російського федералізму «переважали централістські тенденції. Це знайшло відображення і в деклараціях про суверенітет республік, і в Федеративному договорі, і в конституціях республік, і в широкому застосуванні договірної регулювання розмежування предметів відання та повноважень тощо. Ця тенденція переважно була реакцією на колишній реальний надцентралізм радянського федералізму»¹.

Таким чином, можна вважати, що процес формування Російської Федерації все ще продовжується. Її розвиток відбувається за різними напрямками. Пошук оптимальних та прийнятних моделей регулювання федеративних відносин триває. Тому говорити про ефективність та життєздатність сучасної російської федерації, в основу побудови якої покладено національно-етнічний чинник, ще зарано.

На Африканському континенті федерацією, створеною з урахуванням національного чинника, стала Федеративна Республіка Нігерія, яка з 1954 р. була колоніальною федерацією, а з 1960 р. набула статусу незалежної держави під назвою Федерація Нігерія. З метою боротьби з трайбалізмом поділ на штати в цій державі спеціально було здійснено так, щоб об'єднати декілька племен в одному штаті або розділити велике плем'я (народність) по різних штатах. Це приклад урахування національного чинника «навпаки»².

Отже, не можна абсолютизувати ні територіальний, ні національний, ні національно-територіальний підходи до створення федерацій, адже кожен із них має свої переваги та недоліки. Як зазначається в літературі, «національно-територіальний підхід відповідає міжнародно-визнаному праву народів (націй, етносів) на самовизначення, тобто колективному праву на самостійний вибір форм організації життя. Він може сприяти інтеграції частин держави, що розпадається (якщо така інтеграція відповідає інтересам населення), прискореному економічному і культурному розвитку окраїнних регіонів країни, населених національними меншинами, здатний зняти певні суперечності між національностями»³.

¹ Тадевосян Э. В. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 24.

² Див.: Чиркин В. Е. Вказ. праця. – С. 144–145.

³ Сравнительное конституционное право. – М., 1996.

У практиці конституційно-правового регулювання багатьох держав національно-етнічний чинник застосовується також у зв'язку з формуванням та функціонуванням територіальної автономії. Зокрема, національно-етнічний чинник частково було враховано в процесі встановлення сучасної територіальної організації Іспанії, яку називають «державою автономій (автономних територій)». Т. Татаренко вважає, що «такий інституційний вибір державного територіального устрою, який задовольняв усі сторони, був обумовлений необхідністю пошуку вирішення проблем сепаратизму, проявів націоналістичного екстремізму, а також інших питань національно-етнічного і соціально-економічного характеру... Модель автономно-територіального управління ґрунтується на двох принципах: єдність держави і визнання автономних національностей і регіонів»¹.

Адміністративна автономія, побудована за національно-територіальною ознакою, функціонує в КНР, де національні меншини становлять лише 9 % населення, але проживають на території, яка охоплює більше половини країни. Законом про національну районну автономію від 31 травня 1984 р. передбачено створення трьох видів автономних утворень: автономного району, автономного округу та автономного повіту. Всього в КНР 159 різноманітних за формою одиниць національно-територіальної автономії.

Цікавий історичний досвід використання національно-територіальної автономії було накопичено в 20–30-х роках в УСРР. На кінець 1925 р. в Україні було створено 8 національних районів (5 — німецьких, 2 — болгарських, 1 — польський), в цей час існували 593 національні сільські ради (185 — німецьких, 111 — польських, 100 — єврейських, 90 — російських, 57 — болгарських, 27 — грецьких, 13 — чеських, 9 — молдавських, 1 — білоруська). У 1927 р. кількість сільських рад збільшилася до 843, а селищних — до 42. У 1932 р. в Україні існувало вже 27 національних районів. Така політика сприяла збереженню самобутності, подальшому розвитку мови і культури національних меншин. Однак у другій половині 30-х років відбулися кардинальні зміни в національній політиці СРСР. Тому в Україні

¹ Татаренко Т. Територіальні автономії в Іспанії як модель децентралізації держави // Людина і політика. — 2001. — № 6. — С. 23–24.

національні райони і сільради було ліквідовано¹, а їхнім значним потенціалом знехтувано. Так само нетривалий час (з 1924 р. по 1940 р.) у складі УСРР перебувала Автономна Молдавська СРР, яка за юридичною природою була політичною автономією, створеною за національною ознакою.

Формою певного урахування національно-етнічних ознак у територіальній організації окремих держав є утворення резервацій для корінного населення, яка заслуговує на неоднозначну оцінку. З одного боку, це форма дискримінації корінного населення, але з іншого — договори племен з урядом федерації певною мірою захищають племінні землі від грабіжницьких апетитів монополій, які прагнуть до розробки корисних копалин, що знайдені на цих, загалом безплідних землях, куди раніше було витіснено корінне населення. Резервації певною мірою сприяють збереженню традиційної культури².

Таким чином, урахування національно-етнічного чинника в системі територіальної організації держави (на рівні як державно-територіального устрою, так і адміністративно-територіального поділу) різних держав свідчить про його істотні потенційні можливості, які ще не були задіяні повною мірою практично в жодній країні. Досвід правового регулювання статусу територіальних одиниць та територіальних утворень, які були створені за національно-етнічною ознакою і вже припинили своє існування, не може бути проігноровано. Ще більший інтерес має досвід тих національно-територіальних утворень, які існують і розвиваються в межах сучасних держав. З огляду на зарубіжний та наш власний історичний досвід, на загальну спрямованість та характер міжнародно-правового закріплення специфічних прав національних меншин та корінних народів, а також з огляду на визнання міжнародним співтовариством (хоча й у досить абстрактній формі) права на самовизначення (в тому числі вільно встановлювати свій політичний статус і вільно забезпечувати свій економічний, соціальний і культурний розви-

¹ Див.: Постанова ЦК КП(б)У від 10 квітня 1938 р. «Про реорганізацію національних шкіл в Україні»; постанова ЦК КП(б)У від 5 березня 1939 р. «Про ліквідацію та реорганізацію національних районів і сільрад» // Національні відносини в Україні у ХХ ст.: Збірник документів і матеріалів. — К., 1994. — С. 236–240.

² Див.: Чиркин В. Е. Вказ. праця. — С. 152–152.

ток), напевно, слід було б визнати і право національних меншин та корінних народів за певних умов створювати національні адміністративно-територіальні одиниці та інші форми територіальної автономії за національно-етнічною ознакою. Адже якщо визнається (теоретично допускається, а на практиці нерідко реалізується) право на створення власної незалежної (національної) держави, то тим більше логічно було б визнати й право на створення окремих національних адміністративно-територіальних одиниць чи національних автономних утворень. Як зазначає А. Чинчиков, «з плином часу людство виробило певні міжнародно-правові способи регулювання міжнаціональних відносин. Вони полягають у такому: право націй на створення суверенної держави; право націй на вільне приєднання до незалежної держави або об'єднання з нею; право націй на встановлення будь-якого іншого статусу...»¹

Зрозуміло, що право на створення адміністративно-територіальних одиниць чи автономних утворень за національно-етнічною ознакою може бути визнано лише за тими національно-етнічними спільнотами, які розселені не дисперсно, а проживають компактно на певній території. Крім того, вони мають становити абсолютну або відносну більшість населення на певній території, тобто або переважати на цій території за чисельністю всі інші національні групи, або щоб вони переважали за чисельністю кожен з них. При цьому обов'язковою умовою формування таких територіальних одиниць, можливо, слід було б визнати якусь мінімальну кількість громадян певної національно-етнічної належності.

На сучасному етапі державотворення Україна вже двічі в офіційних нормативно-правових документах високого рівня визнавала право на створення адміністративно-територіальних одиниць саме за національною ознакою. Причому обидва документи до цього часу офіційно вважаються чинними і разом з Конституцією складають фундамент української правової системи та правове підґрунтя сучасної української державності. Це Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. і Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 р. Проте відповідні положення зазначених основоположних, фундаментальних документів були знехтувані і під час

¹ Общая теория права и государства. — М., 1994. — С. 337.

прийняття Закону України «Про національні меншини в Україні», і під час розробки та ухвалення чинної Конституції України. Можна зрозуміти обережність законодавців, на думку яких в майбутньому це може потягти за собою прагнення до підвищення статусу території, до зростання сепаратистських тенденцій, до дестабілізації обстановки та ескалації міжнаціональної напруженості, до відторгнення частини території держави та призвести до інших негативних наслідків. Проте не можна виправдати таку непослідовність, коли двічі пообіцявши надати таке право і закріпивши його в документах засадничого характеру, вони в подальшому просто замовчують проблему, фактично перетворивши зазначене «формальне» право на гасло політичної реклами, яке використовувалося лише для досягнення певних політичних цілей. А після здобуття Україною незалежності дуже легко і просто відмовилися від власних обіцянок, а відтак, замовчавши і не створивши відповідні правові механізми реалізації цього права, кардинальним чином змінили пріоритети державної політики в національно-етнічній сфері. Ще більш вражаючим є такий підхід з огляду на те, що українські парламентарі досить легко погодилися на утворення Кримської автономії у формі «республіки» у складі УРСР (а згодом у формі «автономної республіки» як невід'ємної частини України), проте зважитись на створення національних адміністративних районів українські парламентарі так і не змогли.

У такій складній, делікатній та нестійкій сфері суспільних відносин, якими є національно-етнічні відносини та питання національно-культурного розвитку (а отже, і питання державної політики у зазначеній сфері), слід остаточно відмовитися від подвійних підходів. Нещирість діалогу, зверхність, мовчазлива зміна пріоритетів, неповага, замовчування існуючих проблем, неправда чи напівправда, нехтування елементарними правами можуть порушити крихку рівновагу і створити стіну недовіри, за якою припиняється будь-яке бажання і прагнення до взаєморозуміння, співпраці та спільного пошуку компромісів. Можливо, в Криму, з огляду на ті кривди та страждання, яких зазнав кримськотатарський народ у ХІХ–ХХ століттях, та з урахуванням того, що він мав свою державність протягом тривалого часу, слід було б піти на створення кількох (чи хоча б одного) національних кримськотатарських районів або національних

сільрад¹. Причому створення будь-якого з національних районів чи інших адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня можна було б обумовити необхідністю кожного разу ухвалення Верховною Радою України окремого Закону, якому має передувати підготовча робота спеціальної урядової комісії з залученням народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, представників національних меншин, а також наявності експертних оцінок та відповідного обґрунтування. На нашу думку, такі політичні кроки сприяли б зміцненню довіри до Української держави з боку національних меншин та корінних народів, задоволенню їх національно-культурних потреб, піднесенню національно-етнічної політики України на якісно новий рівень. Разом з тим слід зазначити, що в Україні створено достатні конституційні гарантії, підкріплені істотними повноваженнями відповідних державних інституцій, починаючи з Президента України, які поза всяким сумнівом дозволяють не допустити в майбутньому перетворення таких районів на джерело політичної нестабільності, не кажучи вже про широкі можливості для збереження територіальної цілісності держави та протистояння теоретично можливим сепаратистським тенденціям.

Надійшла до редколегії 10.09.02

¹ Із 26-ти адміністративних одиниць автономії в 15 кримськотатарське населення становить уже від 15 до 32 % при середньому показнику 11,9% (див.: Асанов А. Особливості здійснення місцевого самоврядування кримських татар // Вісник Української академії державного управління. – 2001. – № 1. – С. 239).