

Ігор Піляєв

**ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ДЕМОКРАТИЧНОЇ
ДЕРЖАВИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У
СФЕРІ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН:
ДОСВІД КРАЇН ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ ТА БАЛТІЇ**

Стаття присвячена порівняльному досвіду країн Вишеградської групи та Балтії у сфері взаємодії держави та громадянського суспільства щодо захисту національних меншин. Аналізуються сучасні здобутки та проблеми розвитку інституційних механізмів зазначеної взаємодії в євроінтеграційному контексті.

Ключові слова: національна меншина, громадянське суспільство, Вишеградська група, Балтія, етнополітика, соціальна інтеграція, культурна автономія, самоврядування меншин.

I. Piliaiev. Interaction between Democratic State and Civil Society in Protecting National Minorities: the Visegrad and Baltic Countries' Experience. The article is devoted to the comparative experience of the Visegrad and Baltic countries in the sphere of interaction between state and civil society with regard to the protection of national minorities. The author analyzes the current achievements and problems of institutional mechanisms of the above-mentioned interaction in the context of European integration.

Key words: national minority, civil society, the Visegrad Group, Baltics, ethnic policy, social integration, cultural autonomy, minority self-government.

Посткомуністичні країни Центрально-Східної Європи, що в 2004 р. стали членами ЄС, становлять дуже цікавий та цінний приклад для України в багатьох сферах європейської інтеграції, зокрема, в такій важливій та чутливій сфері для розбудови ліберальної плюралістичної демократії, як захист національних меншин. З огляду на історичну, цивілізаційно-культурну та географічну близькість до України, спільність досвіду двох світових війн, тоталітарних режимів та посткомуністичних трансформацій, спільне сприйняття європейських цінностей та участь в єдиному європейському політико-правовому просторі, ці країни демонструють ніби випереджальний, порівняно з країнами СНД, взірець успішної суспільно-політичної модернізації. Це особливо стосується держав Балтії та Вишеградської групи, які на сьогодні в основному завершили процес політичної трансформації від тоталітаризму до ліберальної демократії.

Регіон Балтії та Вишеградської групи був одним із центральних театрів новітніх європейських та світових війн і протистояння військово-політичних блоків під час «холодної війни», що зумовило радикальні зміни його етнокультурного ландшафту в ХХ ст. Питання захисту національних меншин стало для держав регіону своєрідним пробним каменем та справжнім випробуванням їх готовності та здатності до нового європейського мислення, справжньої демократизації та європейської інтеграції.

Після Голокосту та краху нацистської Німеччини в зазначених державах майже зникли колись численні єврейська та німецька діаспори. В Польщі внаслідок операції «Вісла» було депортоване на Захід та Північ розпорошене й значною мірою асимільоване корінне українське населення. Натомість, через радянську окупацію та індустріалізацію багатократно збільшилося російське та російськомовне населення в країнах Балтії. Угорщина ж ще внаслідок Першої світової війни втратила дві третини своєї території та третину угорського населення, що опинилося в сусідніх державах. Посттоталітарний та постокупаційний синдром недовіри й навіть ворожого ставлення до «чужинців», особливо до етносів колишніх метрополій та «окупаційних» націй, був і, певною мірою, залишається однією з найважливіших проблем подальшого розвитку демократії в країнах Центрально-Східної Європи перед викликами глобалізації та відкритого інформаційного суспільства. Гостро актуальними залишаються проблеми інтеграції, соціального «включення», громадського та культурного розвитку таких знедолених історичними обставинами етносів, як цигани, малі та зникаючі етнічні групи тощо.

Вагомий внесок у вивчення питань взаємодії державних та недержавних акторів у сфері захисту меншин зробили сучасні західні та центрально-східноєвропейські дослідники Р. Гофман, М. Джонс, В. Петтаї, Б.Рехель, П.Фермеерш, Дж. Хугс, Г.Сассе, П. Ярве, російські науковці А. Абашидзе, І. Бліщенко, С. Глотов, М. Ентін, С. Черніченко, ізраїльські вчені С. Смуха, О. Їфтахель та ін. Різні аспекти історичного та сучасного політико-правового становища національних меншин в контексті європейських та світових стандартів у цій сфері вивчали такі авторитетні вітчизняні дослідники, як В. Євтух, І. Кресіна, А. Кудряченко, І. Курас, О. Майборода, В. Мицик, М. Панчук, Ю. Римаренко, О. Рафальський, М. Товт, М. Шульга та ін. Утім, істотні зміни інституційно-правових режимів захисту національних меншин, що відбулися в країнах досліджуваного регіону в останні роки, роблять порівняльний досвід здобутків та проблем їхньої національно «меншинської» політики в контексті взаємодії держави та громадянського суспільства важливим й нагальним для України.

Увага європейської демократичної спільноти до проблем захисту національних меншин значно зросла під час епохальних

політичних змін у Центральній та Східній Європі в період 1989–1991 рр. Слід зазначити, однак, що політика ЄС у цій сфері не є однаковою щодо різних груп країн, на що звертав увагу В. Мицик [1, с. 18–19]. Від центрально-східноєвропейських країн-кандидатів у члени ЄС організація вимагала створення інститутів, які гарантують захист прав національних меншин відповідно до зобов'язань, узятих у рамках Ради Європи і ОБСЄ, тоді як західноєвропейські держави-члени на практиці були вільними від таких зобов'язань. Наприклад, Бельгія і Греція лише підписали, але не ратифікували Рамкову конвенцію про захист національних меншин.

Проте найбільш деструктивний вплив на сучасну європейську систему захисту меншин справляє позиція однієї з найстаріших та найавторитетніших світових демократій – Франції, яка, посиляючись на свою концепцію прав громадянина та єдиної французької нації, проголошує національну однорідність і принципово, як і Греція, не визнає на політичному та правовому рівнях існування національних меншин на своїх територіях. Франція не ратифікувала ані Рамкову конвенцію про захист меншин, ані Європейську хартію регіональних мов або мов меншин, ані Протокол № 12 до Європейської конвенції з прав людини, який поширює заборону та судовий захист проти дискримінації на випадки «зв'язку з національною меншиною». І якщо Комітет з прав людини ООН прямо рекомендував Франції «переглянути свою позицію щодо офіційного визнання етнічних, релігійних та мовних меншин» [2, с. 3], то інституції ЄС досі утримувалися від відповідного тиску на цю країну. Це, безумовно, сприяло певному поширенню і в країнах – нових членах ЄС концепції застосування «подвійних стандартів».

Зі всіх держав Вишеградської групи та Балтії лише в Словаччині конституційно закріплено етнічний націоналізм [3]. В усіх інших зазначених державах конституційно закріплене поняття громадянської нації або народу, що охоплює всіх громадян держави, незалежно від їх національності чи етнічного походження.

Утім, усі держави досліджуваного регіону виходять з етнічного підходу до національних меншин як певних громад (спільнот) своїх громадян з відмінними від титульної національності етнічними, мовними, релігійними, культурними характеристиками та відповідним самоусвідомленням своєї самотності й належності до відповідної меншини.

Цікавим з погляду визначення поняття національних меншин є підхід Угорщини, яка була серед перших держав Європи, котрі ще в ХІХ ст. розробили цілісні правові рамки для захисту національних меншин, зокрема, щодо їх культурної автономії. Так, серед усіх інших критеріїв у ньому виділяється мінімальний термін проживання на території Угорщини, необхідний для визнання конкретної меншини: «Національною або етнічною меншиною є всі етнічні групи, що проживають на території Угорської Республіки не менше одного сторіччя...» [4, с. 247]. Той же кількісний критерій прийнятий нині у Польщі [5]. Лише в законодавстві Литви, на відміну від інших країн досліджуваного регіону, немає вимоги традиційного або тривалого проживання для визнання певної етнічної групи національною меншиною.

Хоча іноземці та особи без громадянства, які постійно мешкають у країнах досліджуваного регіону, не визнаються такими, що належать до національних меншин, їм, як правило, дозволяється брати участь у культурній та соціальній діяльності етнічно споріднених із ними меншин.

Польща досить пізно ухвалила законодавство щодо національних меншин, хоча їх належний захист був однією з вимог щодо вступу до ЄС: в 2001 р. приєдналася до Рамкової конвенції про захист меншин, в 2005 р. ухвалила закон про національні та етнічні меншини та про регіональну мову, в 2009 р. приєдналася до Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. Причини такого «запізнення» полягають, по-перше, в демографічних та соціально-психологічних наслідках Другої світової війни та комунізму, по-друге, у складності сучасної громадської діяльності щодо захисту меншин у Польщі, що частково є наслідком різних шляхів, якими актори намагаються примиритися з історією, і, по-третє, у впливі міжнародних чинників, зокрема, в непростій історії польсько-українських, польсько-німецьких, польсько-литовських та польсько-російських культурно-гуманітарних стосунків, обтяжених, знову ж таки, відповідно спадщиною Другої світової війни та комунізму.

Чехія у своїй політиці щодо меншин віддає незаперечну перевагу розбудові громадянської політичної нації, на що істотний вплив справили такі видатні постаті ХХ сторіччя, як перший президент Чехії Вацлав Гавел і основоположник сучасної теорії грома-

дьянської нації Ернест Геллнер, який походив із Чехії, а в 1993 р. став ініціатором (разом із Дж.Соросом) створення та першим директором Центру досліджень націоналізму Празького університету. Сьогодні Чехія – єдина з посткомуністичних країн, яка увійшла за авторитетним світовим рейтингом розвитку демократії до групи країн з «повною демократією», посівши в ньому 17-те місце й випередивши навіть США (21-ше) [6, с. 3].

Разом із тим, у Чехії в контексті політики громадянського націоналізму, розбудови європейської ідентичності та багатокультурності спостерігається процес «м'якої асиміляції» – повільного зменшення кількості таких традиційних меншин походженням із країн ЄС, як словаки, німці та поляки (відповідно, з 1,9% до 1,4%, з 0,4% до 0,3% і з 0,5% до 0,4%, перепис 2011 р., порівняно з переписом 2001 р.). Також дуже цікавим є факт, що за результатами перепису 2011 р. 25,3% населення Чехії, або 2,6 млн осіб, не визначили свою етнічну належність (відповідь на це питання не була обов'язковою) [7, с. 407].

Слід зазначити, що жодна з країн Вишеградської групи та Балтії досі не ратифікувала Протокол № 12 до Європейської конвенції з прав людини (відкритий для підписання 4 листопада 2000 р., набув чинності 1 квітня 2005 р.), що забороняє дискримінацію представників національних меншин. Понад те, Литва і Польща навіть не підписали цей документ, тоді як Україна ратифікувала його ще 1 липня 2006 р.

Держави Балтії досі категорично відмовляються від підписання, не кажучи вже про ратифікацію, Європейської мовної хартії з політичних мотивів, посилаючись на «недавнє» походження мовних меншин, хоча, скажімо, російські старовіри Латвії проживають там з XVII ст., а Вільнюс до подій Другої світової війни був переважно польським містом.

Хоча в Естонії в 1993 р. був прийнятий закон про культурну автономію національної меншини, етнополітичний режим у цій країні на кінець 1990-х рр. міг би бути визначений як «індивідуальні права без визнання меншин». Фактично захист меншин, як і в Латвії, обмежувався культурною сферою без визнання їх прав на колективну участь у громадсько-політичному житті. Тому ряд дослідників навіть називають Естонію і Латвію «етнічними

демократіями» [8; 9] на кшталт Ізраїлю або «режимами етнічного контролю» [10], в яких нетитульні етнічні групи сприймаються як певна загроза з сегментацією нетитульного (в основному російського) населення на своїх громадян, негромадян та громадян інших держав (переважно Росії). В будь-якому разі це не авторитарні режими, оскільки політичні права належать і багатьом представникам національних меншин, які набули громадянство через прозорі та етнічно нейтральні правові процедури. Як вказує відомий на Заході ізраїльський професор Орен Іфтахель, в Естонії «процес етнізації, як видається, поступово слабшає, передусім завдяки впливу ЄС та глобалізації етнополітики» [11, с. 32].

Слід враховувати також і специфічну політико-правову ситуацію, за якої розроблялися й здійснювалися естонська та латвійська доктрини державотворення: адже вони виходили не лише з геополітичної та ідеологічної слабкості ельцинської Росії, а й з факту правового невизнання Заходом радянської окупації та анексії балтійських держав у 1940 р.

Вагомим здобутком державотворення та розбудови громадянського суспільства в балтійських країнах є те, що сьогодні переважна більшість російськомовного населення сприймає себе частиною естонського/латвійського/литовського суспільства, що особливо характерно для молоді. Так, опитування громадської думки серед російськомовного населення Естонії показали, що хоча майже 80% опитаних вважали рішення властей щодо переміщення Бронзового Солдата («Пам'ятник Воїну-визволителю Талліна від німецько-фашистських загарбників», 1947 р.) неправильним, майже 70% зауважили, що вони продовжують розглядати себе «частиною естонського суспільства» [12; с. 109].

За останні роки в усіх країнах Вишеградської групи та Балтії, за певним винятком Чехії, відбулися значні зміни в державних інституційних та адміністративних механізмах захисту національних меншин.

В усіх країнах Балтії наприкінці 2000-х рр. основні функції державної політики у сфері національних меншин були передані від спеціалізованих та уповноважених у цій сфері урядових органів до міністерств культури.

Натомість, у країнах Вишеградської групи, зокрема в Угорщині і Словаччині, навпаки, було підвищено інституційний рівень органів, відповідальних за політику в сфері захисту національних меншин. Так, у Словаччині повноваження з питань національних меншин консолідовано у віце-прем'єра, що, на наш погляд, здатне підвищити загальну ефективність державної політики у сфері захисту національних меншин.

У Польщі всі питання, що стосуються національних меншин, нині адресуються департаменту віросповідань, національних та етнічних меншин міністерства внутрішніх справ і адміністрації Польщі, а також можуть доповідатися Спільній комісії уряду і національних та етнічних меншин Сейму Республіки Польща. Тобто, польською владою акцент робиться перш за все на громадсько-політичних та соціально-безпекових проблемах меншин, усвідомлюється значення їх захисту для підтримання громадського миру та злагоди.

Зниження інституційного рівня національних програм щодо розвитку політики стосовно національних меншин, спроби звести цю політику виключно до культурної сфери, ігноруючи такі аспекти, як участь національних меншин та їх представників у громадсько-політичному процесі, соціальні та економічні проблеми (диспропорційно високий рівень безробіття серед національних меншин), громадянські права (дискримінація під час прийому на державну службу тощо), проблеми використання та статусу мов національних меншин тощо, становлять серйозні виклики для країн досліджуваного регіону, передусім країн Балтії.

В усіх країнах Вишеградської групи та Балтії при центральних інститутах виконавчої (а в ряді країн – і законодавчої) влади діють консультативно-дорадчі органи у справах національних меншин, до складу яких входять уповноважені представники останніх.

Наприклад, у Словаччині консультативна рада функціонує під егідою віце-прем'єр-міністра. Також консультативний механізм діалогу з національними меншинами стосовно освітніх питань запроваджено при міністерстві освіти. Втім, як зазначають експерти Ради Європи, в цій країні досі відсутні відповідні консультативні процедури на регіональному та місцевому рівнях [13, с. 41].

Налагодження діалогу між українською громадою та місцевою владою в Підкарпатському воєводстві, до якого з 1998 р. включено

і м. Пшемисль – історичний центр автохтонної української громади, значною мірою сприяло подоланню зумовлених драматичною історією непорозумінь, передусім щодо відзначення пам'яті жертв операції «Вісла».

Дієвим інструментом захисту прав та інтересів національних меншин є їх активна участь у громадсько-політичному житті, передусім шляхом створення своїх політичних партій та участі у виборах.

Так, у країнах Балтії законодавство дозволяє діяльність політичних партій, створених за етнічною ознакою. Понад те, наприклад, відповідно до зміни, внесеної в 2006 р. в закон Естонії про партії, членами естонських політичних партій можуть бути не лише громадяни Естонії, а й громадяни Європейського Союзу та негромадяни, які постійно проживають в Естонії [14].

Між тим, спроби представників численної російської національної меншини в Естонії і Латвії пройти до парламенту за списками власних партій з чіткою етнічною ідентичністю не виявилися успішними. Значно більш плідним виявився досвід участі активістів російської та інших національних меншин Латвії у створенні та діяльності партій лівоцентристського та правозахисного спрямування (політичне об'єднання *«Центр согласия»*, *«ЗаПЧЕЛ – За права человека в единой Латвии»*): *«Центр согласия»*, перебуваючи в опозиції, має сьогодні найбільші фракції в Сеймі (31-ше місце зі 100) та Ризькій думі (26-те з 60), її голова Ніл Ушаков в 2009 р. обраний мером Риги, а партія *«ЗаПЧЕЛ»* має свого депутата в Європарламенті (Тетяна Жданок).

У Литві нині зареєстровані три політичні партії національних меншин: Виборча акція литовських поляків (ВАЛП), Союз росіян Литви та політична партія *«Російський альянс»* (останній в 2008 р. на виборах до Сейму набрав 4,79% голосів при 5%-му бар'єрі).

На відміну від міжвоєнної Польщі (1918–1939 рр.), де діяли партійний Блок національних меншин та ряд єврейських політичних партій, у сучасній Польщі немає політичних партій національних меншин, що пояснюється не лише нечисленністю та розпорошеністю офіційно визнаних меншин (жодна з них не перевищує 0,5% населення країни). Польське законодавство не містить положень щодо права національних меншин на створення своїх політичних партій. Відсутні політичні партії національних меншин в Угорщині і Чехії.

Така ситуація поки не викликає серйозної критики з боку міжнародних організацій, адже офіційно визнані національні (етнічні) меншини вищезазначених країн є нечисленими, що практично унеможлиблює їх проходження до парламенту за звичайними виборчими процедурами. Проте в світлі результатів останнього перепису населення (2011 р.), які зафіксували існування понад 0,8 млн осіб із сілезькою ідентичністю в Польщі та чверті громадян Чехії, які не визначили свою національність, можна прогнозувати спроби в майбутньому розіграти цю етнополітичну «карту».

Особливо важливим для України є центрально-східноєвропейський досвід налагодження співробітництва держави і суспільства в запровадженні демократичного самоврядування національних меншин.

В Угорщині самоврядуванням меншин передані адміністративна та фінансова відповідальність за функціонування їх закладів освіти та культури, що мають державний статус та підтримуються асигнуваннями з державного бюджету, а також за використання, у рамках наданих повноважень, мови своєї меншини.

Прийняті в Угорщині в 2005 р. поправки до закону про меншини передбачають прозорі та чіткі процедури щодо складання «реєстру виборців меншин», що зводять до мінімуму можливість участі у виборах керівництва національних самоврядувань випадкових осіб та істотно легітимізують результати виборів.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що найбільш ліберальна політика у сфері захисту національних меншин у регіоні нашого дослідження проводиться Чехією, найбільш жорстка – в країнах Латвії і Естонії. Це пов'язане, на наш погляд, не лише з усталеною ліберальною традицією Чехії (у міжвоєнний період ця держава чи не єдиною з країн Центрально-Східної Європи зберігала ознаки ліберальної демократії), а й з відсутністю демографічно та політично значущих організаційно оформлених національних та етнічних меншин на території сучасної Чехії.

Прикметно, що нижча від України (згідно зі ст. 7 Закону України «Про засади державної мовної політики») кількісна планка для використання мов меншин у державному та громадському житті серед всіх країн Вишеградської групи та Балтії діє лише на регіональному рівні в Чехії (на місцевому рівні кількісний поріг однаковий – 10%).

Нині під впливом ЄС та інших європейських інституцій культурне та етнічне багатоманіття все більше розглядається не як тягар для держави, а навпаки, як елемент, що збагачує країну, збільшує її людський, громадянський, культурний та економічний капітал, що, у свою чергу, посилюватиме якість демократії, зміцнюватиме національне громадянське суспільство як активну складову європейської демократичної спільноти.

Загальна тенденція, що добре простежується на прикладі країн Вишеградської групи та Балтії, полягає в поступовій реалізації одного з найважливіших стратегічних завдань європейської інтеграції: забезпеченні, з врахуванням особливостей кожної країни, єдиного політичного підходу, однакового або принаймні дуже близького рівня захисту прав національних меншин та міжетнічної інтеграції в усіх країнах ЄС та Ради Європи.

1. Мицик В.В. Міжнародно-правові засади й інституційні механізми захисту прав національних меншин. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук / Всеволод Всеволодович Мицик // Київ: КНУ ім. Тараса Шевченка, 2005. – 38 с.

2. Examen des rapports soumis par les états parties conformément à l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Observations finales. France. – Genève: Comité des droits de l'homme. – 22 juillet 2008. – 9 p.

3. The Constitution of the Slovak Republic [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slovakia.org/sk-constitution.htm>

4. O'Nilons H. Minority Rights Protection in International Law: The Roma of Europe / Helen O'Nilons. – Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2007. – 339 p.

5. Act of 6 January 2005 on national and ethnic minorities and on the regional languages. – 17 p. – P. 1–2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/download/86/12617/zweryfikowana1.pdf>

6. Democracy index 2012. Democracy at a standstill. Report. – London, New York, Hong Kong, Geneva: The Economist Intelligence Unit, 2013. – 45 p.

7. Čtrnáct P. The First Final Results of the 2011 Population and Housing Census / Pavel Čtrnáct // Demografie. – 2012. – No. 54 (4). – P. 405–412.

8. Smooha S. Ethnic Democracy: Israel as an Archetype / S.Smooha // Israel Studies. – 1997. – Vol. 2. – P. 198–241.

9. Järve P. Ethnic Democracy and Estonia: Application of Smooha's Model / P.Järve // ECMI Working Paper. – Flensburg: European Centre for Minority Issues. – 2000. – No.7. – P. 1–41.

10. Pettai V. Understanding processes of ethnic control: Segmentation, dependency and cooptation in post-communist Estonia / Pettai V., Hallik K. // Nations and Nationalism. – 2002. – No. 8. – P. 505–529.

11. Yiftachel O. Ethnocracy: Land and Identity Politics in Israel/Palestine / O. Yiftachel. – Philadelphia, Pa.: University of Pennsylvania Press, 2006. – 368 p.

12. Pettai V. Estonia: Conditionality amidst a Legal Straightjacket / V.Pettai, K.Kallas // Minority Rights in Central and Eastern Europe / ed. by Bernd Rechel. – London and New York: Routledge, 2009. – P. 104–118.

13. Third Opinion on the Slovak Republic adopted by the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities on 28 May 2010. Doc. ACFC/OP/III(2010)004. – Strasbourg: Council of Europe. – 18 January, 2011. – 48 p.

14. Закон Эстонской Республики от 09.11.2006 «О внесении изменений в статью 5 Закона о партиях» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://estonia.news-city.info/docs/sistemsw/dok_iegyoo.htm