

Олена Палько

## ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЇ АВТОНОМІЇ В ЕСТОНІЇ

*У статті вивчено історичний досвід реалізації принципу національно-культурної автономії в Естонії на основі виділення та порівняння основних етапів, а саме – 1918–1939 рр. та у період незалежності з 1991 р. Визначено ключові проблеми етнонаціонального розвитку на сучасному етапі.*

**Ключові слова:** культурно-національна автономія, етнонаціональний розвиток, національні меншини

**O. Palko. Historical experience to introduce the concept of national cultural autonomy in Estonia.** *This paper in historical perspective analyses the experience of Estonia to implement the concept of national cultural autonomy. This study is based on distinguishing and comparison of the main periods in its development that are 1918-1939 and since 1991. Key challenges and political perspectives are discussed.*

**Key words:** cultural national autonomy, ethnic and cultural development, national/ethnic minorities.

Для країн Балтії із загальним населенням у 7 млн чол., межовим географічним розташуванням і неоднозначним історичним минулим питання зміцнення національної ідентичності завжди стояло на політичному порядку денному. Гарантія забезпечення міжнаціонального діалогу визначалася однією із основних умов демократичного розвитку. Незважаючи на те, що населення цих країн у період незалежності (1918–1940) було переважно національно гомогенним

(частка представників титульної нації: Естонія 88,11% (1934), Латвія 76,97% (1935), Литва 84% (1923)), уже в 1920-х роках на законодавчому рівні було забезпечено права найбільш чисельних груп національних меншин, таких як шведи, німці, поляки, росіяни та євреї. Після входження балтійських республік до складу СРСР показники етнонаціонального розвитку цих країн значно змінилися, в основному у зв'язку зі спрямованою міграційною політикою Радянського Союзу. Таким чином, станом на 1989 р. чисельність представників титульної нації становила в Естонії 61,5%, у Латвії 52%, у Литві 80,24% [1]. Отже, зі здобуттям незалежності країни Балтії стикнулися з необхідністю пошуку нових підходів до розв'язання міжнаціональних суперечностей з метою розбудови національних держав.

У цій статті основна увага буде присвячена аналізу проблем етнонаціонального розвитку, з якими стикнулася Естонія після 1991 р. (наприклад, питання громадянства, двомовності, міграції), будуть проаналізовані основні підходи до реалізації принципу етнічної демократії, а також вивчено законодавчу базу з національного питання (зіставлення законодавчих актів 1920-х та 1990-х років). Особливого вивчення заслуговує проект реалізації принципу національно-культурної автономії для національних меншин.

Країни Балтії чи не вперше у повоєнній Європі спромоглися на законодавчому рівні реалізувати концепцію національно-культурної автономії. Серед передумов, які зумовили активізацію політики захисту національних меншин у 1920-х рр., можна виокремити наступні:

- 1) Вплив національних програм європейських соціал-демократичних партій. Як зазначалося у попередніх розділах, австромарксистська ідея персональної автономії знайшла особливе поширення в імперії, частиною якої до 1918 р. були країни Балтії. Соціал-демократи Естонії, Литви та Латвії у своїх політичних програмах обмежувалися вимогами національної автономії в межах перебудованої на демократичних засадах Російської імперії. З проголошенням незалежності ідея автономії залишилася провідним політичним принципом, що було відображено у Декларації незалежності Естонської республіки від 24 лютого 1918 р., яка обіцяла право автономії усім національним меншинам, та в інших нормативних документах;

2) Спрямований вплив представників національних меншин на державні органи влади з метою юридичного закріплення їх повноважень у формі персональної культурної автономії. Найбільш активною у цьому плані стала німецька меншина в Естонії, яка агітувала за юридичне оформлення персональної автономії, що було зумовлено їхнім дисперсним розселенням (згідно з переписом населення 1934 р., частка німців від загального населення Естонії становила 1,5% ).

3) Геополітичні передумови, серед яких найважливішим було прагнення балтійських країн зайняти повноцінне місце на політичній карті повоєнної Європи, зокрема, шляхом набуття членства в Лізі Націй. Ця міжнародна організація ставила високі вимоги до країн-членів, серед яких, звісно, були і вимоги щодо реалізації прав національних меншин [14].

Закон Естонської Республіки про культурне самоуправління (автономію) національних меншин [3] був прийнятий 25 лютого 1925 р. для реалізації проголошеного ще у 1918 р. та затвердженого Конституцією 1920 р. принципу культурної автономії. Згідно з законом, право на національно-культурну автономію надавалося німецькій, російській, шведській та іншим спільнотам, чисельність яких перевищувала 3000 чол. Правом на самоуправління у межах національних автономій могли користуватися лише громадяни Естонії. Також у законі (ст. 31) було прописано можливість утворення автономії для естонців у тих адміністративних одиницях, у яких певна національна меншина становила більшість.

Завданням уповноважених державних органів було створення національних реєстрів представників окремих національних/етнічних груп. Після опублікування цих списків кожна особа мала право апелювати свою національну належність та право бути внесеною до іншого національного списку (Ст. 10). Це положення мало двояке значення. З одного боку, офіційна процедура укладання національних списків створювала перешкоди для тих, хто шляхом приписування себе до складу представників іншої національності прагнув скористатися певними привілеями. Але, з другого боку, така примусовість та однозначність створювала проблеми для тих, хто не мав бажання брати участь у житті спільноти (що передбачало також сплату спеціального податку), чи, наприклад, дітей зі змішаних шлюбів або для асимільованих із низькою національною ідентичністю осіб тощо.

Схема утворення національних автономій була такою: представники національних меншин через власних представників подавали відповідне прохання до уряду. Уряд уповноважував місцеві органи влади створити списки представників меншини та організувати вибори у Раду самоуправління. Вибори здійснювалися коштом державного бюджету. Обрана таким чином Рада національної спільноти набувала повноважень у сфері культурного розвитку національної спільноти строком на 4 роки (ст. 25).

Першою національною спільнотою, що скористалася правом на утворення культурної автономії, були німці. 1 листопада 1925 р. 11539 німців Естонії створили свою раду з питань культури в межах національно-культурної автономії. У 1926 р. про свої права заявила єврейська громада [10]. Активність німецької та єврейської спільнот була зумовлена перш за все їхнім дисперсним розташуванням на території Естонії, що позбавляло їх можливості користуватися привілеями територіальної автономії, закріпленої Конституцією країни, як, наприклад, шведська та російська спільноти, які компактно проживали на прикордонних територіях. Також певну роль відіграв і економічний чинник: утворення культурної автономії передбачало певні фінансові зобов'язання, – вимога, яка стала на перешкоді останніх до закріплення своїх прав [11, с. 393–394].

Спірним залишається питання, чому представники найбільшої за чисельністю російської національної меншини не спромоглися утворити власну автономію. Серед основних причин можна назвати кілька. Перш за все, значна кількість представників російської національної спільноти, яка компактно проживала на території Принаров'я та Печорського повіту, за Конституцією Естонської республіки уже мали певні привілеї, серед яких право користуватися російською мовою як другою офіційною у діловодстві, також російська мова викладання у класах із переважною більшістю учнів російського походження [15]. Серед інших причин можуть бути названі також розрізненість у поглядах серед російської інтелігенції та політичної еліти; бідність, неосвіченість та низький рівень національної свідомості основної маси російського населення [16] тощо. Російська спільнота в Естонії лише у 1937 р. зробила спробу заявити своє право на автономію, але ця вимога не була схвалена естонським урядом [5].

Незважаючи на демократичність цього закону як для 1925 р., реалізація деяких статей закону на практиці призводила до конфліктних ситуацій. Так, наприклад, було заборонено представнику однієї національної меншини брати будь-яку участь у діяльності інституцій (у тому числі шкіл) іншої меншини [6, с. 46]. Така ситуація була зумовлена тим, що визначення національності після внесення особи до реєстру вважалось остаточним, як і належність цієї особи до компетенції окремої національної автономії (включно із фінансовими зобов'язаннями).

Реалізація цього закону також виявила неоднорідність та соціальне розшарування населення Естонії. Перевагами цього закону, як свідчить історія, скористалися переважно представники «багатих» національних спільнот німців та євреїв, які використали надану можливість для організації свого культурного розвитку, засновуючи театри, видавництва, літературні організації, школи тощо. Представники шведської та російської груп, переважно нижчого соціального класу, не змогли скористатися уповні з переваг зазначеного закону.

У 1940 р. з початком радянської окупації закон скасували та відновили лише у 1993 р. До принципу національної автономії повернулися зі здобуттям незалежності у 1991 р. Серед чинників, які по-новому актуалізували необхідність урегулювання міжетнічних протиріч у країнах Балтії, визначимо:

1) Гетерогенність національного складу населення як результат спрямованої політики Радянського Союзу. Перепис населення 1989 р. показав, що естонці та латвійці, з урахуванням соціальних параметрів, певною мірою самі стали меншістю у своїх країнах [13, с. 96]. Якщо населення сільських районів було здебільшого національно гомогенним, то національний склад містян був досить строкатим: у Естонії, наприклад, 87% представників національних меншин проживали у найбільших містах із пропорцією у 53% естонців та 45% російськомовних росіян [14].

2) Історичні та політичні умови формування міжнаціональних відносин між новими незалежними державами (російське питання): заперечення статусу спадкоємця СРСР, що дозволяло апелювати до державотворчих процесів довоєнного часу, трактування радянського періоду як окупації і, відповідно, відмова визнати

значну частину переважно російськомовного населення громадянами цих країн. Особливо гостро це стосувалося російської меншини, яка становила в Естонії 30% у 1989 р. Таким чином, значна частина населення країн, яка емігрувала у радянський період, визначалися нелегальними поселенцями, визначення прав яких тепер стало політичним викликом для національних урядів. Законодавчий процес урегулювання цих дражливих питань стосувався трьох головних сфер: питання громадянства, мови та освіти.

В Естонії питання про надання статусу громадянина особам, переважно російського походження, що емігрували на територію країни за часів радянської окупації, було винесено на національний референдум. 28 червня 1992 р. 54% тим, хто взяв участь у голосуванні, відмовили у автоматичному набутті громадянства неестонцям [12, с. 141]. Ця сама тенденція знайшла своє відображення у Законі про громадянство 1992 р. (відновлення Закону 1938 р., новий Закон про громадянство прийнятий у 1995 р.) Естонія, яка оголосила про своє наступництво щодо Естонської Республіки 1918–1940 рр., надала статусу громадянина усім, хто проживав на її території до 1940 р. та їх нащадкам. Стосовно інших осіб, було визначено 2-річний термін проживання на території незалежної Естонії та однорічний термін натуралізації. Це стосувалося як новоприбульців, так і тих неестонців, що іммігрували до країни в радянський період.

Така політика естонського уряду, основні позиції національної політики якого було згодом затверджено у Законі про іноземців 1993 р., наштовхнулася на гостру реакцію російської меншини. Як доказ необхідності враховувати їхні інтереси, 16–17 липня 1993 р. у м. Нарва було проведено референдум щодо автономії [12, с. 142]. Ця подія, хоч і не справила якогось визначного впливу на подальшу політику Естонської Республіки, вказала на потенційну загрозу для новоствореної держави. Низка законів була переглянута, у тому числі Закон про іноземців, Закон про місцеві вибори, було сформовано круглий стіл для представників національних меншим при президентові Естонської Республіки тощо.

Політика у галузі захисту національної мови багато у чому була суголосною політиці у галузі шкільництва. Національною мовою було визначено естонську, усім іншим мовам було надано

статусу «іноземної». Незважаючи на те, що на територіях компактного проживання національних меншин останнім гарантувалася можливість на адміністративному рівні користуватися іншою, ніж державна, мовою, офіційною мовою комунікації із державними інституціями визначалася лише державна мова. Знання державної мови є обов'язковим для усіх посадовців як загальнодержавного, так і локального рівнів. Така сама однонаціональна політика впроваджувалася у сфері освіти.

3) Демографічний фактор: реалізація принципу «етнічної демократії» як захисний механізм для нечисленних національностей. Естонці, латвійці та литовці є представниками одних із найменших національних груп, які мають власну державу. Цей чинник поряд із загальними тенденціями скорочення природного відтворення, а також еміграційними процесами ставлять держави Балтії під загрозою зникнення, що, у свою чергу, спричинює прийняття законів на захист своїх національних інтересів.

Естонське законодавство про культурно-національну автономію від 1993 р. ґрунтувалося на конституційному праві національних меншин «створювати в інтересах національної культури органи самоуправління на умовах та у порядку, закріпленому Законом про культурну автономію національних меншин» (Ст.50), а також на традиціях Закону від 1925 р. Новий закон багато у чому повторював основні історичні принципи та положення, хоча юридичний зміст категорій було значним чином видозмінено.

Новий закон, порівняно з попереднім, має більш узагальнений характер, пропонуючи визначення поняття «національної меншини» (Ст.1), «культурної автономії національної меншини», «культурного самоуправління національної меншини» (Ст.2).

Під національною меншиною у цьому Законі розуміються громадяни Естонії, що проживають на території держави, мають давні, стійкі та постійні зв'язки з Естонією, відрізняються від естонців своєю етнічною належністю, особливостями культури, релігією та мовою, а також керуються прагненням загальними зусиллями зберегти свої традиції, релігію, мову, що виступають основою для їх спільної ідентичності (Ст.1).

Культурна автономія національної меншини визначається як право осіб, що становлять національну меншину, на створення

культурних самоуправлінь з метою реалізації гарантованих їм Конституцією прав у культурній сфері (Ст.2). Право на культурне самоуправління надається на тих самих підставах, що і у Законі 1925 р., представникам німецької, російської, шведської, єврейської меншини, а також іншим меншинам, чисельність яких перевищує 3 тис. чол. Закон 1993 р. зберіг право на культурне самоуправління лише за громадянами Естонської Республіки (що автоматично позбавляє права, наприклад, брати участь у виборах до національних самоуправлінь близько 60% росіян, 70% українців, 75% білорусів, що не є громадянами держави [14]), хоча надало їм право участі у роботі цих автономій (ст.6).

Змін порівняно з попереднім законом зазнало також положення про список членів національної меншини. Якщо Законом 1925 р. передбачалася централізована система утворення національних реєстрів, то Закон 1993 р. передає це право повністю національним спільнотам на основі персонального волевиявлення. Закон також не виключає можливості переходу із однієї культурної автономії в іншу, тобто формальну зміну особою своєї національної належності.

Законом 1993 р. передбачається обмеження державного втручання у діяльність самоуправлінь (щодо організації меншин), звужуються можливості держави щодо розпуску національних автономій (Ст. 14 Закону 1925 р. надавала державі право на власний розсуд втручатися у роботу автономій). Таким чином, Уряд Естонської Республіки може розпустити національну автономію, якщо: кількість її членів стала меншою ніж 3000 осіб; у виборах два рази поспіль був відсутній список виборців або менше половини зареєстрованих виборців взяли участь у виборах; за пропозицією Ради з питань культури (Ст.28).

Основними цілями діяльності культурного самоуправління національних меншин визначаються: організація процесу навчання рідною мовою та контроль за використанням призначеного для цього майна, відкриття закладів культури національних меншин, а також організація національних культурних заходів, заснування фондів, стипендій та премій для розвитку культури та освіти національних меншин та присудження цих стипендій та премій (Ст.5).

Дослідники вказують, що, незважаючи на чіткість у формуванні повноважень національних автономій, обсяг їх істотно скоротився [6, с. 21]. Національні самоуправління були позбавлені владно-розпорядчих функцій щодо інституцій, створених автономіями. Перш за все це стосувалося закладів освіти. Якщо за законом 1925 р. школи національних меншин передавалися у розпорядження автономій, то за новим законом їм було надано право лише на створення приватних шкіл. Виключення державних шкіл із повноважень автономій означало також декларативність положення про фінансування діяльності самоуправлінь як з боку держави, так і необхідність оподаткування членів національних автономій з метою забезпечення їх діяльності (Ст. 27 ч. 1 передбачає, що фінансування автономій відбувається за рахунок відрахувань із державного бюджету, цільових виплат із місцевих бюджетів, членських внесків та субсидій від міжнародних організацій). Таким чином, позбавлення автономій можливостей реалізації своїх прав, а також фінансових зобов'язань з боку держави зводило культурні самоуправління до статусу громадських організацій.

У 2006 р. було оголошено про намір створення російського самоуправління [9]. Водночас, в Естонії налічується більше сотні громадських організацій національних меншин, які здійснюють активну діяльність у сфері культури та національної освіти. Постає питання, чому ідея національної культурної автономії не набула популярності та не знайшла реального втілення в республіці. Спробуємо визначити основні причини того, чому концепція, підходи до реалізації якої у 1920-х рр. стали доказом зрілості естонського суспільства, у 2000-х рр. стали ще одним доказом популізму державної політики в національному питанні. Отже, серед основних причин виділимо такі:

1) Недосконалість Закону про культурну автономію національних спільнот від 1993 р., який, з одного боку, пропонує чіткі визначення основних понять та процедуру реалізації культурних інтересів спільнот, а також передбачає розширення повноважень національних спільнот у галузі культури, але, з другого, унеможливує їх реалізацію через скорочення механізмів реального впливу на державну політику у галузі освіти чи мови.

2) Відсутність механізмів та процедур, передбачених Законом про культурну автономію національних спільнот від 1993 р., для повноцінної реалізації цієї концепції. Для реалізації закону необхідним є прийняття цілої низки підзаконних актів, що було зроблено лише на початку 2000-х рр. Необхідні законодавчі акти для створення автономій були прийняті лише у 2003 р. (у жовтні 1996 р. було прийнято «Порядок утворення та використання національних списків національних меншин», а у травні 2003 р. «Положення про вибори у раду з питань культури національної меншини»).

3) Потреба у доопрацюванні закону відповідно до вимог часу, що було визначено, наприклад, Консультативним комітетом з питань Рамкової Конвенції про захист національних меншин (2001 р.) [4, с. 18]. Явним доказом відсталості Закону 1993 р. була його ексклюзивність, що гарантувало можливість реалізації культурних прав та повноцінну участь у житті національних спільнот лише для громадян Республіки Естонія. Це, у поєднанні із конфліктом навколо питання громадянства на початку 1990-х р., а також жорсткими процедурами набуття цього статусу позбавляло більшість представників національних спільнот впливу на формування державної політики у національному питанні.

4) Політичні складові навколо процесу реалізації Закону про культурну автономію національних спільнот, особливо що стосується реалізації права російської національної меншини.

Уперше про наміри створення автономії російської меншини було оголошено у 1996 р. [8, с. 108], але через брак механізмів та законодавчих актів намір залишився суто декларативним. У 2006 р. було оголошено про намір створення російської культурної автономії та надіслано заявку до Міністерства культури щодо дозволу формувати списки російської меншини з подальшим проведенням виборів до Ради самоуправління. Замість надання такого права, естонські урядовці розпочали довготривалу переписку із представниками ініціативної групи з вимогами уточнення наданої інформації [7]. Тим часом, внаслідок виборів у 2007 р. Російська Партія Естонії, політична сила, яка виступала за утворення автономії, набрала всього 0,2% голосів (1084 голоси), що стало доказом реальної підтримки російського вектора серед естонських громадян. Таким чином, російська меншина, найчисельніша меншина

в Естонії, так і не змогла подолати усі юридичні бар'єри для формування своєї спільноти.

Отже, Закон про культурну автономію національних меншин не виконав тієї функції, яка була закладена у нього, а саме – не сприяв активізації національного життя в республіці. Понад те, його декларативність уповні виявилася у неспроможності естонського уряду знайти баланс між політикою на зміцнення національної держави на основі концепції етнічної демократії та прагненням дотримуватися демократичних процедур гарантії прав вільного розвитку національних спільнот. Як результат, «правовий зміст культурної автономії не відповідав покладеним на неї надіям та не виправдовував ані передбачені законом преференції, ані обмеження» [8, с. 107].

Незважаючи на ряд недоліків та труднощі із впровадженням Закону про культурну автономію в межах Естонської Республіки, варто зауважити, що жодна інша з республік Балтії не спромоглася на законодавчому рівні забезпечити механізм реалізації інтересів та прав національних меншин. Кожна з республік після 1991 р. стикнулася із необхідністю забезпечення міжнаціональної взаємодії та вільного культурного розвитку національних меншин. Ідея культурної автономії розглядалася як один із найкращих варіантів вирішення поставлених завдань.

---

1. Всесоюзная перепись населения 1989 года. Национальный состав населения по республикам СССР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng\\_nac\\_89.php?reg=8](http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=8)

2. Закон о культурной автономии национального меньшинства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: от 26. 10. 1993 [http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=27193/V%E4hemusrahv\\_uste+kultuuriautonomia.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=27193/V%E4hemusrahv_uste+kultuuriautonomia.pdf)

3. Закон Республики Эстония о культурной автономии национальных меньшинств (12 февраля 1925 г.) // Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика. Антология. – Т. III. – М., 1995. – С. 46–52.

4. Мнение по Эстонии, принятое 14 сентября 2001 г. Консультативным комитетом по Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств // Выполнение Эстонией Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств. Сборник документов. – Таллин: Центр информации по правам человека, 2002.

5. Никифоров И. Национально-культурная автономия в Эстонии: повторение пройденного / И. Никифоров [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://npest.wordpress.com/2008/11/24/avtonom/>
6. Осипов А. Национально-культурная автономия: Идея и реализация. Эстонский опыт / А.Осипов, И. Никифоров. – Таллин, 2008. – 69 с.
7. Полещук В. Русская национально-культурная автономия в Эстонии: причины провала / В. Полещук [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://baltija.eu/news/read/26930>
8. Современная европейская этнократия: Нарушение прав национальных меньшинств в Эстонии и Латвии / Бузаев В.В., Никифоров И.В.; Предисл. Жданок Т.А.; Под ред. М.В. Демурина, В.В. Симиндея. Фонд «Историческая память». – Москва, 2009. – 260 с.
9. Черепанов С. Русская культурная автономия в Эстонии – на самом деле / С. Черепанов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eursa.eu/node/853>
10. Шор Т. Культурная автономия евреев в Эстонии: подготовка и проведение 1925–1927 / Т. Шор [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eja.pri.ee/history/kultuuraut.pdf> p.2
11. Hiden J., Smith D. J., Looking beyond the Nation State: A Baltic Vision for National Minorities between the Wars *Journal of Contemporary History* July. – 2006. – Vol. 41. – No. 3. – P. – 387–399.
12. Kionka R., Vetik R. Estonia and the Estonians in The Nationalities Question in the Post-Soviet States [Graham Smith]. – Longman, 1996.
13. Nation-building in the Post-Soviet Borderlands: The Politics of National Identities [Graham Smith, Vivien Law, Andrew Wilson, Annette Bohr, Edward Allworth]. – Cambridge University Press, 1998
14. Németh Á., Léphaft Á., Ethnic Structure and Minority Rights in the interwar and post-Soviet Estonia and Latvia: [http://kv.sapientia.ro/data/miremir\\_pres/nemeth\\_lephaft.pdf](http://kv.sapientia.ro/data/miremir_pres/nemeth_lephaft.pdf)
15. Smith, D. J. (2005) 'Non-territorial Cultural Autonomy as a Baltic Contribution to Europe between the Wars'. In: Smith, David J. (ed.) (2005) *The Baltic States and their Region* (Rodopi B. V. Amsterdam. – New York, NY).
16. Weiss-Wendt, A. 'Thanks to the Germans! Jewish Cultural Autonomy in Interwar Estonia,' *East European Jewish Affairs*. – 2008. – Vol. 38. – No. 1. – P. 89–104.