

УДК 351.858

О. Лазько

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Здійснено аналіз зарубіжного досвіду у двох аспектах: вплив міжнародних організацій і міжнародних норм на формування державної політики в окремих державах та формування державної політики щодо національних меншин на прикладі окремих держав. Охарактеризовано діяльність провідних міжнародних та європейських організацій, що опікуються питаннями захисту та реалізації прав національних меншин. Акцентовано увагу на провідній ролі держави у формуванні й реалізації етнонаціональної політики, забезпеченні функціонування самоврядування для безконфліктного проживання народів на певній території.

Ключові слова: етнонаціональна політика, національні меншини, державна політика, етнічні конфлікти, самоврядування.

В умовах суспільних трансформацій дослідження різних аспектів реалізації прав етнонаціональних меншин у країнах світу набуває важливого значення, оскільки нівелювання цієї проблеми призводить до збільшення конфліктогенності у локальних та регіональних масштабах. Не треба нівелювати виведений Дж. Олпортом “залізний закон етнічності”, що свідчить: “Де є етнічні відмінності, там неминуче трапиться етнічний конфлікт” [1]. Актуальним це питання є й для українського суспільства, яке ще з радянських часів є багатоетнічним та успадкувало чимало етнічних проблем, які ускладнюють досягнення консолідації української нації.

Зазначена проблематика прослідковується у працях українських вчених, серед яких: В. Бурдяк [2], В. Євтух [3], І. Кресіна [4], Ю. Куц [5], О. Липчук [6], Ю. Римаренко [7]. Однак існуючі етнічні конфлікти в різних регіонах світу свідчать про складність питання та зумовлюють потребу подальших досліджень.

Завданням статті є аналіз зарубіжного досвіду, аналіз якого визначає два аспекти проблеми: 1) вплив міжнародних організацій і міжнародних норм на формування державної політики в окремих державах; 2) державна політика щодо національних меншин.

Важливими факторами забезпечення захисту прав національних меншин є гарантування прав національних меншин міжнародними нормативно-правовими документами, законодавчими актами держави та послідовне їх впровадження у процесі впровадження державної політики.

Доцільно зазначити, що міжнародно-правовий захист етнонаціональних меншин є однією із складних проблем сучасного міжнародного права. Основні положення міжнародного права щодо національних меншин містяться у Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [8], Міжнародному пакті про громадянські та політичні права [9], Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права [10], Декларації прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин [11] та інших міжнародних документах.

У Міжнародному пакті про громадянські та політичні права офіційно зафіксовані зобов’язання для країн, у яких є етнічні, релігійні і мовні меншини, не відмовляти особам,

що належать до таких меншин, разом із іншими членами подібної групи користуватися своєю мовою і культурою та сповідувати свою релігію.

Відповідно до розподілу функцій у підрозділах ООН, питання захисту і реалізації прав національних меншин належать до компетенції Економічної та Соціальної Ради ООН (ЕКОСОР), зокрема – Комісії з прав людини, Комісії з ліквідації расової дискримінації та Комісії з прав дитини. Цими важливими питаннями предметно займається також Підкомісія із заохочення правозахисної діяльності і захисту прав людини (до 1999 р. – Підкомісія з запобігання дискримінації і захисту меншин) [12]. До повноважень цієї підкомісії належить і розгляд інформації щодо фактів, які свідчать про систематичні порушення прав національних (етнічних) меншин у конкретних державах, вироблення пропозицій стосовно заходів та дій, необхідних для вирішення питання.

За необхідності можуть створюватися спеціальні робочі групи, серед яких особливий інтерес становить діяльність Робочої групи меншин, що займається питаннями етнічних спільнот. Свої засідання вона проводить щорічно. Також ця група здійснює експертні дослідження із залученням держав і громадських організацій, формує спеціальний банк даних, аналізує та систематизує позитивний і негативний досвід вирішення етнонаціональних проблем у світі, готує пропозиції, рекомендації, спеціальні доповіді для своєї підкомісії. Правильні рішення міжнародних інституцій сприяють вирішенню проблем національних меншин і є фактором зниження міжнародної напруженості.

На регіональному, зокрема європейському рівні, захист національних меншин знаходиться у компетенції Ради Європи [13], яку фактично складають дві підсистеми: перша – це система контролю, що містить такі структури – Комітет Міністрів РЄ, Парламентську асамблею РЄ, Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, друга – це підсистема контролю Ради Європи, пов'язана з практикою застосування Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини.

Щодо контролю з питання захисту прав меншин, доцільно також вказати, що у випадку недотримання країнами норм міжнародного права, ООН уповноважена застосовувати заходи відповідно до глави VII Статуту ООН, що іменуються у міжнародному праві санкціями. Зокрема ст. 41 передбачає “повний або частковий розрив економічних відносин, залізничних, морських, повітряних, поштових, телеграфних, радіо та інших засобів повідомлення, а також розрив дипломатичних відносин” [14]. Суть заходів Ради Безпеки ООН зводиться до неофіційної формули: страждання населення будуть призводити до тиску на уряд [15]. Так, ще у 1997 р., у період дії санкцій проти Іраку та Лівії, у своїй доповіді Генеральний Секретар ООН К. Аннан наголосив на важливості санкцій як основного інструмента Ради Безпеки, який дає чинити тиск, не вдаючись до сили.

Так, значний вплив режиму санкцій був здійснений щодо етнополітичних процесів у Афганістані. Найуразливішими групами стали общини індусів і сикхів, які перебувають в Афганістані в стані ворожості, що призводить до їх швидкого зникнення. Традиційно ці общини підтримували міцні культурні і торгові зв'язки з Індією, здійснюючи імпорт медикаментів і експорт сухофруктів. Після введення санкцій та заборони на польоти авіакомпанії “Аріана” велика кількість індусів мігрували до Індії.

Значні етнополітичні проблеми виникли в республіці колишньої Югославії (РФРЮ), які ще більш посилювалися внаслідок застосування до неї всеохоплюючих санкцій ООН у

1991 – 1994 рр. Згідно з даними Верховного Комісаріату ООН у справах біженців, до кінця 1993 р. з 15 млн біженців у світі майже 2,5 млн становили жителі колишньої Югославії.

Можна констатувати, що всеосяжні санкції часто не вирішують проблему, а лише додають страждань мирному населенню. Цей найпростіший засіб забезпечення миру і безпеки не завжди націлений на тих, для кого він призначений. Санкції повинні бути максимально ефективними і бути націленими проти тих, хто винен у розпалюванні етнічного конфлікту.

Звичайно, що забезпечення прав етнонаціональних меншин гарантується за умови ефективної взаємодії міжнародного і національного права. Відсутність такої правової традиції може призвести до погіршення ситуації з етнічними групами не лише в одній країні, а й до загострення міжнародного становища у певному регіоні чи навіть у світовому масштабі. На думку О. Липчук: “Така ситуація створює серйозну загрозу територіальній цілісності держав, збереженню самобутності, а іноді – й фізичному існуванню самих етносів [16].

Так, політична історія балканських народів наповнена боротьбою за національне визволення, створення національних держав, дотримання прав національних меншин, подолання конфліктів. Для етнополітики Болгарії та сусідньої з нею Румунії характерним є невизнання етнічних меншин. Метою державної етнополітики в регіоні стало залучення цих груп населення до основної народності цієї країни. Значна частина населення, зрештою, адаптувалася в мовному, політичному, а поступово і в етнічному аспекті, але це не витіснило усвідомлення свого особливого походження. Розвиток етнополітики Болгарії щодо етнічних меншин після Другої світової війни можна поділити на три етапи: перший (від закінчення війни до середини 50-х рр. XX ст.) можна назвати як комуністичний інтернаціоналізм, для якого характерним є застосування марксистсько-ленінського підходу і радянського досвіду вирішення національного питання; другий етап (середина 50-х – кінець 80-х рр. XX ст.), можна назвати комуністичним націоналізмом, що проявлявся в насильницькій асиміляції всіх національних меншин для досягнення національної однорідності; третій етап розпочався після краху комуністичних режимів у Східній Європі.

Болгарська етнополітика після Другої світової війни вирішувала три проблеми: македонське, турецьке (мусульманське) питання і життя болгар в інших країнах. Теза про окрему македонську націю стала провідною в болгарських підручниках і книгах до середини 50-х рр. XX ст., де йшлося про утвердження македонської мови, театрів, шкіл, вчителів, бібліотек, видання літератури, пропагандистської просвітницької діяльності тощо, тиску на населення, щоб воно ідентифікувало себе як македонці. Після відлучення Югославської комуністичної партії від міжнародного комуністичного руху у 1948 р. курс змінився. Зазвучали заклики проти македонізації Пірінського краю, гнівно засуджувалася політика Югославії, а, відповідно, й Республіка Македонія кваліфікувалася як “системна кампанія проти всього болгарського народу”. На початку 60-х рр. XX ст. запанував новий підхід, який констатував, що у Болгарії ніколи не існувало і не існує слов’янського населення з неболгарською національною свідомістю, населення Пірінського краю не становить і не може представляти національну меншину, а є частиною болгарської нації [17]. Після падіння комуністичних режимів у Східній Європі відбувається утвердження міжнародних принципів прав людини і національних меншин зокрема.

Інший приклад – арабська країна Ліван. На початок 70-х років XX ст. на тлі економічної ситуації в арабському світі Ліван виглядав “Швейцарією Близького Сходу.

Це етнічно і політично неоднорідна країна, бо ще у XIX ст. завдяки проникненню європейців, насамперед французів, на територію тодішньої Османської імперії, до складу якої належав Ліван, він значною мірою зазнав саме європейських культурних, політичних і релігійних впливів. Географічні умови, розгалужена міська інфраструктура та торгівля Лівану (але не вся територія) цікавили Францію до 50-х рр. XX ст. Сирійські керівники називали Ліван “південною Сирією”. Частина Лівану з часів Середньовіччя виявилася заселеною мусульманами-шиїтами. При владі в Сирії знаходяться алавіти – представники однієї з шиїтських течій. Хоча 80% населення Сирії впродовж всієї історії є представниками більш поширеної сунітської течії. А термін “південний Ліван” стосується прикордонних із Сирією районів Лівану.

Саме національні розбіжності між християнами півночі та мусульманами півдня стали головною причиною не тільки громадянської війни, яка тривала майже 10 років (1975 – 1990 рр.) й не зазнала територіального розподілу, а й тієї ситуації, що на сьогодні Ліван є країною з “обмеженим та керованим суверенітетом”. З одного боку є Ізраїль, з іншого – Сирія – зі своїми виключно вмотивованими підставами підтримувати саме рух “Хезболла” як політичну силу, яка захищає саме близьких до сирійців, власне за національними ознаками, мешканців півдня Лівану, які і становлять бойове та політичне крило партії Хезболла [18].

Отже, саме національні протиріччя є головною рисою сучасного Лівану і стали причинами революції 1975 – 1990 рр. та воєн у 1982 р. і влітку 2006 р.

Ще один приклад – Німеччина. У Німеччині взаємовідносини між титульним етносом та національною меншиною мають вікові європейські традиції, хоча правова основа виникла порівняно недавно й закріплюється у перелічених нами вище міжнародно-правових актах і відповідних національних документах. “В ході історичного розвитку поступово жорсткий гомогенний політичний зв’язок між етносом та політичною територією повільно втрачається, а на перший план висувається категорія економіко-регіональна [19]. Тобто, в перспективі проблему взаємодії народів треба буде розглядати не з позицій національної (політичної) території, з позицій території адміністративно-економічної. Федеральні землі Німеччини у порівнянні, наприклад, з Росією, яка теж є федеративною – це достатньо однорідний територіально-економічний простір. Для федеративних земель Німеччини також характерно: схожість географічних та кліматичних умов, незначна різниця у регіональній густоті, єдина історико-політична спадщина, єдині умови формування етнічної ментальності, формування та становлення етнокультури в умовах панування єдиної релігійної ідеології. ФРН, порівняно з іншими державами Європи, за національним складом є достатньо однорідною державою, оскільки в Німеччині проживає 80 млн німецьких громадян, з них лише 250 тис. належать до національних меншин і їх статус визнаний державою. Більшість законодавчих повноважень належить федеральним землям. Зокрема, саме в їх компетенції питання культури, освіти, науки, комунальна сфера та поліцейське право. Водночас Федеративний уряд Німеччини створив умови для розвитку ініціативи та самореалізації етнонаціональних процесів через нормативно-правовий механізм. Окрім того, основою стабільності є економічний розвиток країни, у порівнянні з країнами європейського сходу.

Досвід Німеччини дає підстави стверджувати, що створення безконфліктної держави можливе лише за умов гармонізації відносин між титульним етносом та національними меншинами. Чіткий розподіл обов’язків між центральною владою та

федеральними землями в Німеччині, надання компетенцій федеральним землям права на місці розглядати проблеми етносу створили правові умови для етноменшин.

Висновки

З вищезазначеного слідує, що для вирішення етнічних проблем на сьогодні у світі діють міжнародні організації і створені міжнародні норми, які впливають на формування державної політики окремих держав. У світі накопичений значний досвід вирішення етнічних проблем – від конфліктного до консенсусного.

Найбільший шанс виходу з кризової ситуації та перспектив стабільного розвитку мають етнічні об'єднання, яким належить певна самостійність у формуванні власної системи самоврядування. Самоврядування є основою демократичного суспільства, тому в умовах адміністративної реформи в Україні є необхідним формування нових відносин між центром та адміністративними одиницями. Надання широких повноважень самоврядним одиницям сприятиме розвитку самобутності і культури громад.

Література

1. Allport. Gordon W. The Nature of Prejudice: 25th Anniversary Edition Paperback / by Gordon W. Allport (Author), Kenneth Clark (Introduction), Thomas Pettigrew (Foreword) // Unabridged [Electronic resource]. — 1979. — January 22. — Access mode : http://faculty.washington.edu/caporaso/courses/203/readings/allport_Nature_of_prejudice.pdf.
2. Бурдяк В. І. Конфліктогенні проблеми в розвитку міжнаціональних відносин болгарського суспільства / В. І. Бурдяк // Stereotypy narodowościowe na pograniczu [Tekst] / pod redakcją Wł. Bonusiaka. — Rzeszów : [s. n.], 2002. — S. 324—339.
3. Євтух В. Б. Проблеми етнонаціонального розвитку: український і світовий контексти [Текст] / В. Б. Євтух ; Ін-т етн., регіон. та діаспорознав. студій. — К. : Стилос, 2001. — 205 с.
4. Кресіна І. Українська національна свідомість і сучасні політичні процеси (етнополітологічний аналіз) [Текст] / І. О. Кресіна. — К. : Вища шк., 1998. — 392 с.
5. Куц Ю. Етнополітичні державотворчі процеси в Україні : управлінський аспект [Текст] / Ю. Куц — Х. : Вид-во Магістр, 2002. — 204 с.
6. Липчук О. І. Інституційні засади реалізації прав етнонаціональних меншин в Україні [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. політ. н. за спец. 23.00.02 “Політичні інститути та процеси” / О. І. Липчук ; Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича. — Чернівці : [б. в.], 2009. — 23 с.
7. Римаренко Ю. І. Національний розвій України: проблеми і перспективи [Текст] / Ю. І. Римаренко. — К. : Юринком, 1995. — 272 с.
8. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_105.
9. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.1973 р. від 16.12.1966 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
10. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII (2148-08) від 19.10.1973 р. від 16.12.1966 р. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
11. Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин (Прийнято резолюцією 47/135 Генеральної Асамблеї ООН

від 18.12.1992 р.) від 18.12.1992 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_318.

12. Устав Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter7.shtml>.

13. Статут Ради Європи (Прийнятий 31.10.1995, підстава 398/95-вр) від 05.05.1949 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_001.

14. Устав Организации Объединенных Наций (ст. 14) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter7.shtml>.

15. Гузев О. Вплив режиму санкцій організації об'єднаних націй на етнополітичні процеси країн – об'єктів санкцій / Олександр Гузев // Наукові записки [Текст] : збірник. — Вип. 34. — К. : Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. — С. 312—315.

16. Липчук О. Міжнародні та національні інститути захисту прав етнонаціональних меншин / Оксана Липчук // Наукові записки [Текст] : збірник. — Вип. 34. — К. : Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. — С. 274—279.

17. Бурдяк В. Прагматизм етнополітичних аспектів розвитку Республіки Болгарія / Віра Бурдяк // Наукові записки [Текст] : збірник. — Вип. 34. — К. : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. — С. 287—300.

18. Курас А. Внутрішньополітична ситуація в Лівані як приклад етнополітичних проблем та їх міжнародні наслідки / Артем Курас // Наукові записки [Текст] : збірник. — Вип. 34. — К. : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. — С. 339—340.

19. Туряниця С. Захист етнонаціональних меншин Німеччини / Степан Туряниця // Наукові записки [Текст] : збірник. — Вип. 33. — К. : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. — С. 452—461.

O. Lazko

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC ETHNIC POLICY IMPLEMENTATION

The author analyzes the foreign experience in two aspects: the impact of international organizations and international norms on public policy formation in some countries and the formation of public policy for ethnic minorities in individual states. The characteristics of leading international and European organizations dealing with the protection and realization of rights of national minorities are shown. The leading role of the state in formation and realization of ethnic policy, and in maintenance of self-government to ensure the conflict-free residence of people in a particular area is emphasized.

Key words: ethnic policy, ethnic minorities, public policy, ethnic conflicts, self-government.