

<https://doi.org/10.31861/mediaforum.2022.10.246-267>

УДК: 323.1:342.722](4-6ЄС)

© Михайло Драпак¹

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ НОРМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

246
— У статті проаналізовано витoki суперечностей між акторами етнополітичних процесів довкола питань захисту національних меншин і зв'язок цих явищ з релевантними політико-правовими нормами Європейського Союзу. Вказана міжнародна організація, з одного боку, прагне забезпечення миру та стабільності у Європі, а з іншого, відстоює впровадження принципів верховенства права, демократії та прав людини в практиці суспільних відносин держав, що є її членами чи виявляють інтерес до інтеграції. Це вимагає від ЄС особливої уваги до проблем міжетнічних відносин як сфери з високим конфліктним потенціалом. Відповідно, європейські інституції створили систему норм, впровадження та виконання яких покликані зменшувати чи нівелювати негативні сценарії розвитку таких процесів. Автор визначає основні суб'єкти міжетнічних відносин – держави проживання, національні меншини та материнські держави, у контактах між якими можливе виникнення суперечностей на внутрішньому та зовнішньополітичному рівнях. Приділено увагу можливим стратегіям впливу ЄС на взаємозв'язки між подібними акторами задля пошуку прийнятних рішень і забезпечення соціальної згуртованості.

Ключові слова: Європейський Союз, європейська інтеграція, право ЄС, національні меншини, націоналізм, міжетнічні відносини, політичні конфлікти.

¹ Аспірант кафедри політології та державного управління факультету історії, політології та міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. E-mail: drapak.mykhailo@chnu.edu.ua

Theoretical Foundations of Political and Legal Norms of the European Union in the Field of the National Minorities' Rights Protection

The article analyzes the origins of contradictions between the actors of ethnopolitical processes amid the protection of national minorities and the connection of these phenomena with the relevant political and legal norms of the European Union. This international organization, on the one hand, strives to ensure peace and stability in Europe and, on the other hand, advocates the implementation of the principles of the rule of law, democracy and human rights in the practice of social relations of states that are its members or which express interest in integration. This requires the EU to pay special attention to the problems of inter-ethnic relations as an area with high conflict potential. Accordingly, European institutions have created a system of norms, the implementation and following of which are designed to reduce or eliminate negative scenarios of the development of such processes. The author defines the main subjects of inter-ethnic relations – host states, national minorities and kin states, in contacts between which contradictions may arise at the domestic and foreign policy levels. Attention is paid to the possible strategies of EU influence on the relations between such actors to find acceptable solutions and ensure social cohesion.

247

Keywords: European Union, European integration, EU law, national minorities, nationalism, inter-ethnic relations, political conflicts.

Постановка проблеми та мета статті. Попри економічну та культурну глобалізацію, національні особливості окремих суспільств слугують запорукою збереження унікальності їх внутрішніх політичних процесів і систем, а погляди національних еліт на свою державу та регіон її розташування – важливим чинником розвитку міжнародних відносин. У цьому сенсі категорія етнічності як основа національної ідентичності, культури й соціальних наративів, що насажувала історію ХХ століття, досі залишається частиною поглядів і повсякденної діяльності політиків, найвищих державних керівників і міждержавних функціонерів. Водночас упродовж десятиліть після Другої світової війни світова спільнота доклала чимало зусиль, щоби деполітизувати етнічне. Питання миру між народами та забезпечення прав людини стали визначальними напрямками діяльності міжнародних організацій у цей час й зокрема такого наднаціонального об'єднання яким є Європейський Союз.

Історія повоєнної Європи пов'язана із налагодженням співпраці, взаємозв'язку та спільної відповідальності між країнами, що мали запобігти можливим конфліктам між урядами та народами, а також принести процвітання континенту. Цю ідею було покладено в основу створення Європейського товариства вугілля та сталі, що було засновано 1951 року та яке, поруч з іншими європейськими Спільнотами, зрештою еволюціонувало у Європейський Союз. Упродовж десятиліть від моменту започаткування, це об'єднання пройшло шлях від Спільного ринку з уніфікованими правилами до унікального політичного Союзу, що має єдині стандарти демократії, верховенства закону і прав людини. Ці принципи втілено в Копенгагенських критеріях, виконання яких є умовою долучення держав до Об'єднаної Європи (European Union, European Comission, 1993).

248

Функціональність та стійкість ЄС до внутрішніх і зовнішніх викликів зокрема обумовлена адаптивністю організації та своєрідними способами виконання його повноважень. За словами Луука ван Мідделаара, об'єднання має змогу пристосовуватися до нових умов через постійний пошук рішень, що задовольняли б усі держави-члени. При цьому сам розв'язок тієї чи іншої проблеми настільки ж важливий, наскільки й «дух спільноти», тобто прагнення країн-учасниць діяти разом (Ван Мідделаар, 2018, 17). Іншою особливістю ЄС є те, що це інтеграційне об'єднання діє на декількох рівнях управління, де втілюється у взаємодії відповідних акторів. Так Луук ван Мідделаар веде мову про «Європу інституцій», «Європу держав» і «Європу громадян», яким сьогодні відповідають Європейська Комісія, Рада ЄС та Європейський парламент. Відповідно, Союз діє і як наддержавне об'єднання, що слідує за виконанням спільних правил, і як міждержавна асоціація, що встановлює ці правила, і як спільний простір для мільйонів людей, які послуговуються встановленими правилами. Водночас, за зауваженням дослідника, легітимності та стійкості цій системі надають саме держави-члени, які еднають ЄС і ухвалюють рішення щодо його розвитку та подолання спільних проблем (Ван Мідделаар, 2018, 32 – 39; 61 – 63). Таким чином, Об'єднана Європа одночасно є ареною взаємодії між урядами й суспільствами країн і арбітром у відносинах між ними. Саме така система забезпечує політичну стабільність на континенті без зазіхань на суверенітет держав.

Прагнення миру, стабільності та процвітання на континенті, так само як концепція «Європи громадян» вимагає від ЄС активної вза-

ємодії із сусідами та створює передумови до залучення нових членів. Хвилі розширення Об'єднаної Європи відбивають втілення цих принципів. Однак на цьому шляху перед організацією виникають виклики, насамперед пов'язані з реформуванням систем управління держав-вступників (переведення їх до відповідності Копенгагенським критеріям) й інтеграцією суспільств, що можуть мати історичні травми, пов'язані зі спільнотами в сусідніх країнах (націй, що мають не до кінця залагоджені конфлікти). Попри те, що європейські інституції було засновано і для подолання саме таких проблем, кожна хвиля розширення ЄС приносила їм завдання нової складності. Так, із докорінними політичними змінами на континенті й у передчутті «параду вступів до своїх лав» Об'єднана Європа пройшла кризу серйозну трансформацію та набула звичних тепер форм. Це сталося 1993 року, коли набула чинності Маастрихтська угода (European Union, 1992) та було ухвалено Копенгагенські критерії. Тоді ці процеси відбувалися на фоні краху авторитарних комуністичних режимів у країнах Центрально-Східної Європи та їх подальшої демократизації.

249

Упродовж 1990-х років ряд уряди центральноевропейських країн висловили намір долучитися до Об'єднаної Європи. На той момент нормотворці ЄС вже розробили умови вступу, перетворивши європейські інституції на законодавців і носіїв інтернаціоналізованих, спільних для Європи норм і політик (Börzel and Risse, 2000, 8). Як зазначає Джудіт Келлі, приєднання до ЄС зокрема мало авторитетну складову для еліт посткомуністичних центральноевропейських країн, адже вступ означав би, що їхні держави є «сучасними», «ліберальними» і «правовими» (Kelley, 2004, 21). Такий статус надавав би національним лідерам значних політичних дивідендів на внутрішній арені та відкривав би для їх суспільств нові можливості, зокрема забезпечував приростання зовнішніх інвестицій. Водночас, за зауваженням Джеффри Чеккеля, «долучення до Заходу» було важливим символічним кроком для країн регіону, адже таким чином вони поверталися до загальноєвропейської політичної арени після років перебування за Залізною завісою (Checkel, 2001). Таким чином, уряди та суспільства центральноевропейських країн були готові до прийняття правил ЄС, аби бути прийнятими в Об'єднаній Європі.

Водночас крах комуністичної ідеології та розпад деяких держав, що перебували під її впливом, у 1990-х роках обернувся серією між-

етнічних конфліктів й навіть воєн, масштабів яких Європа не бачила з моменту завершення Другої світової. Йдеться про конфлікти у пост-югославських країнах і війну між Вірменією та Азербайджаном у Нагірному Карабасі. Ці обставини, за свідченням Анни-Мілади Вахудової та Гвендолін Сассе, змусили ЄС звернути увагу на той вимір соціальних і міждержавних відносин, який раніше не був у фокусі європейських інституцій – захист прав національних меншин. Брюссель прагнув запобігти виникненню нових міжетнічних конфліктів і гарантувати дієве виконання принципу прав людини (Вахудова, 2009, 170 – 171; Sasse, 2009, 20). Цей намір мав підґрунтя ще й тому, що самі посткомуністичні еліти та суспільства регіону, за визначенням Роджерса Брубейкера, перестворювали свої національні держави після десятиліть побудови спільнот за принципами марксистської ідеології. У цьому процесі уряди країн нерідко апелювали до необхідності впровадження націоналістичних за суттю рішень і програм, що були покликані створити згуртовані довкола нових принципів суспільства, але водночас політизували питання міжетнічних відносин (Brubaker, 1996, 103 – 106). Відповідно, нормативні документи та політики щодо національних меншин стали предметом перемовин між Брюсселем і країнами-вступниками з Центральної Європи. Дотримання певних зобов'язань у цій царині стало умовою долучення держав до ЄС і критерієм оцінювання їх відповідності «європейським стандартам».

Предметом запропонованої статті є аналіз ключових проблем у сфері міжетнічних відносин і захисту прав національних меншин, на розв'язання яких може бути спрямовано діяльність європейських інституцій, а також визначення політико-правових інструментів, які ЄС може застосовувати в цій галузі.

Мета статті полягає у з'ясуванні універсалізованих норм ЄС для запобігання етнічним кризам і конфліктам між державами-членами та кандидатами на вступ в контексті забезпечення прав національних меншин.

Актуальність такого дослідження обумовлена потребою аналізу та можливого коригування траєкторії чинної європейської інтеграції України у царині етнополітики. Це питання залишається у центрі уваги з огляду на ту обставину, що на політичній арені Європи права національних меншин досі є предметом суперечок між державами (як у випадку Сербії та Боснії і Герцеговини / Косово / Чорногорії,

Угорщини та України / Румунії), етнічна ідентичність часто стає категорією зовнішньої політики (як у випадку Болгарії та Північної Македонії), а прагнення знищити іншу націю пояснюють потребою виправити помилки минулої політики (як у випадку війни Росії проти України). Крім того, сам ЄС надалі виступає активним посередником у вирішенні міжетнічних конфліктів, як от у випадку модерування діалогу між Сербією та Косово, між Азербайджаном і Вірменією.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивчення можливостей ЄС впливати на розв'язання криз у міжетнічних відносинах і сприяти забезпеченню прав національних меншин як механізму встановлення соціальної згуртованості в державах відбувається у двох вимірах. Змістом першого є принципи, які європейські інституції можуть застосовувати у відносинах з урядами під час інтеграції їх країн до Об'єднаної Європи. Другий вимір зосереджено довкола внутрішніх правил ЄС, які виконують держави-члени. Ці дві сфери пов'язані між собою, адже під час вступу до організації країни-апліканти та країни-кандидати досягають відповідності критеріям долучення, тобто синхронізують своє право та політики з законодавством і рішеннями всієї Об'єднаної Європи.

251

Зауважимо, що під час інтеграції держав ЄС застосовує різні інструменти стимулювання держав до здійснення реформ. Досвід долучення країн Центральної та Східної Європи до Об'єднаної Європи дозволив універсалізувати знання про стратегії Брюсселя в цьому процесі (адже, як ми зазначали вище, ЄС набув звичної нам організаційної структури саме напередодні розширення на Схід Європи). Вивчення інструментів впливу має два магістральних напрямки – дослідження в рамках теорій раціонального вибору та конструктивізму. Перша – розуміє прийняття країнами-кандидатками принципів і норм ЄС через заохочення та особисті вигоди для представників їх еліт. Практичне продовження цієї теорії втілюється в моделі зовнішніх стимулів (Nix and Goetz, 2000; Schimmelfennig, 2000) та модель слабких і жорстких важелів (Вахудова 2009). Друга теорія представляє набуття відповідності Копенгагенським критеріям як процес розвитку суспільств країн, перейняття ними цінностей ЄС та здобуття їх елітами насамперед репутаційних переваг від інтеграції. В її рамках було розроблено зокрема модель міжнародної соціалізації (Checkel, 2001) та соціального навчання (Börzel and Risse 2003).

Виконання критеріїв для членства у ЄС включає внутрішнє реформування певних сфер суспільного життя в країнах за рекомендаціями європейських інституцій і прийняття *acquis communautaire* – законодавства ЄС як первинного відносно національних нормативних актів. За словами Джудіт Келлі, такий механізм впливу європейських інституцій на уряди означає, що виконання певних рішень владою держави передбачає перехід у новий статус на шляху до ЄС або конкретні заохочення. Інший інструмент стимулювання змін на національному рівні є нормативний тиск. За нього зовнішні актори заохочують держави відповідати певним цінностям і нормам, невідповідність яким несе репутаційні втрати (Kelley, 2004, 7 – 8). Водночас Івенолін Сассе зауважує, що успішність досягнення критеріїв для членства обумовлена не лише зовнішніми факторами – внутрішньополітичні умови, дії інституцій і поведінка еліт також можуть здійснювати вирішальний вплив. Проте дослідниця додає, що саме вступ до ЄС створює умови для демократичної консолідації в державах-аплікантах і для їх реформування. За словами Івенолін Сассе, стійкість цих умов і можливість їх підтримання після долучення до ЄС є питанням дієвості створених внутрішніх систем, хоча європейські інституції можуть підкріплювати їх через подальший безпосередній чи делегований вплив (за допомогою Ради Європи чи ОБСЄ) (Sasse, 2009, 18 – 19). Інструментами прямого впливу ЄС на держави-члени є моніторинги виконання вступних зобов'язань і «процедура порушення», за якої європейські інституції рекомендують урядам поліпшити ситуацію в тій чи іншій суспільній сфері, інакше на них чекають санкції (позбавлення голосу, зменшення фінансування з Фондів ЄС тощо).

Ще одним форматом взаємодії європейських інституцій з урядами, який слід згадати, є Політика Сусідства Європейського Союзу, на практиці втілена у Південному та Східному Партнерствах. Метою такого механізму є запобігання виникненню бар'єрів між Об'єднаною Європою та його сусідами через забезпечення спільної стабільності, процвітання та безпеки. Здійснюючи цю політику, ЄС керується принципами верховенства права та прав людини (European Union, European Parliament, 2006). Водночас уряди і суспільства деяких країн, які входять у межі дії Політики Сусідства ЄС та розташовані в Європі, сприймають її як спосіб європейської інтеграції. Як зазначає вітчизняний дослідник Анатолій Круглашов, Грузія, Молдова та

Україна протягом останніх років застосовували цей канал співпраці з ЄС для здобуття нового статусу – кандидатів на вступ, а не партнерів з-поза Об'єднаної Європи. Для цих країн участь у Східному Партнерстві була не лише інструментом модернізації та досягнення високих соціальних стандартів, але й цивілізаційним і культурним вибором (Kruglashov, 2018, 516 – 520). З огляду на предмет цієї статті, слід зазначити, що Політика Сусідства ЄС може торкатися реформування сектору прав національних меншин і загальних принципів здійснення етнополітики у відповідних країнах. Однак європейські інституції використовують лише заохочувальні м'які засоби впливу в такому випадку, не маючи змоги вимагати від урядів дотримання правил Спільноти.

Виклад основного матеріалу. Вивчення теоретичних засад основних політико-правових норм ЄС у сфері захисту прав національних меншин як способу запобігання етнополітичним кризам чи їх розв'язання слід почати з визначення змісту ключових понять, якими ми оперуємо. У цій статті ми говоримо про невідомі етнічні спільноти в європейських державах, відносини яких із більшістю населення найчастіше стають полем відповідних конфліктних ситуацій. Правова практика у цій царині концентрується довкола двох понять – «корінний народ» і «національна меншина».

253

Обидва терміни об'єднує зв'язок із соціальними групами, які у певних суспільствах і за певних обставин / умов, можуть бути сприйняті більшістю населення як відмінні за етнічними (мовою, культурою, груповою ідентичністю) ознаками. Ці концепти застосовують також на позначення спільнот, що перебувають у меншості відносно решти громадян за кількістю людей, які визначають себе причетними до відповідних груп. Попри те, що забезпечення прав таких громадян є предметом міжнародних документів, національних законодавств і політик, рамкові інтернаціональні декларації, конвенції та договори не містять належних визначень і критеріїв розрізнення цих понять. У цьому контексті Патрік Торнберрі писав, що «здається, є тільки загальна згода, що немає загально узгодженого поняття «меншина» (Thornberry, 1993, 164). Федеріка Пріна зауважує, що подібна ситуація створює практику, за якої тільки держави можуть визначати які етнічні групи в їхньому суспільстві можуть бути визначені як меншини та розраховувати на здобуття відповідних особливих прав (Prina, 2013, 113).

Подібний стан речей змушує нас спершу позначити базове поняття, що об'єднує концепти «корінний народ» і «національна меншина». Дослідник структури та трансформації спільнот у США Джо Фіген оперує термінами «расова група» та «етнічна група» на позначення меншин у суспільстві. Перше поняття він визначає як «соціальну групу, що людина з або поза неї визначила як вищу або нижчу на основі реальних або уявних фізичних характеристик, обраних суб'єктивно» (Feagin, 1993, 7). Етнічною групою Джо Фіген називає «групу, що соціально відрізняється або є відокремлена іншими або самостійно насамперед на основі культурних чи національних ознак» (Feagin, 1993, 9). Для пояснення змісту поняття меншини дослідник трансформував дефініцію соціолога Луїса Вірта: «Це група людей, які через їх фізичні чи культурні характеристики виділені серед інших у суспільстві, у якому вони живуть, у рамках диференціальної та нерівної угоди та які, як наслідок, вважають себе об'єктом колективної дискримінації» (Feagin, 1993, 47). Враховуючи, що це визначення вказує на політичну та правову природу аналізованого концепту, Джо Фіген пропонує розуміти меншини як «підпорядковані групи», а визнану владою суспільну більшість як «домінантну групу» (Feagin, 1993, 10).

Подібне потрактування терміну відбиває стратегію управління етнічними питаннями, що характерні для країн Західної Європи та Північної Америки. До прикладу, Майкл Вальцер стверджує, що держави в цих частинах світу розвивалися за принципами лібералізму, що передбачає етнічну нейтральність урядування. За таких умов державні інституції мають стояти понад всіма соціальними групами та поза відтворенням їхніх культур і мов, створюючи рівні умови для реалізації власних прав усім громадянам (Walzer, 1994, 100 – 101). Однак, як зазначає Вілл Кимлічка, такий принцип не витримує перевірки практикою, адже самі ці держави за допомогою панівної мови та культури створюють систему соціетальної взаємодії між громадянами (Kymlicka, 1996, 101). Крім цього, навіть у рамках концепцій мультикультуралізму та «плавильного казану», що виникли на основі подібного підходу, держави мали визнати особливі права деяких недомінантних етнічних спільнот, щоби віддати належне їхньому унікальному внеску в спільну культуру та історію суспільств (Eagan, 2006, 577). У цьому випадку насамперед йдеться про корінні народи. Під ними Вілл Кимлічка розуміє такі соціальні групи, чия територія проживання була зайнята раніше іншими спільнотами та яка була

включена до складу їхніх держав; натомість ці групи не створили власні держави (Kymlicka, 1995, 109). Забезпечення прав таких спільнот державою може бути сприйнята як акт встановлення соціальної справедливості та відповідальності перед своїми громадянами, що має на меті створити інклюзивний і комфортний простір для всіх. Ключовою відмінною рисою корінних народів у цьому контексті є факт, що збереження їхньої тожсамості не може бути предметом політик в інших державах. Це міркування відбиває визначення таких спільнот, яким ми оперуємо в цій статті. Зазначмо, що відносини корінних народів як етнічних соціальних груп без власної національної держави з урядами країн свого проживання вкрай нечасто стають предметом міжнародних суперечок. Цю обставину можна пояснити тим, що подібні спільноти майже ніколи не мають зв'язків з іноземними державними акторами, які б сприймали їх як частину своєї нації. Відповідно, питання забезпечення їх прав має відносно низький потенціал до міжнародної політизації. Проте цього не можна сказати про національні меншини.

Описаний вище принцип етнічної нейтральності держави ігнорує особливості етнополітичних процесів та їх важливості для держав і громадян поза Західною Європою й Північною Америкою. На цю обставину зокрема звертає увагу Роджерс Брубейкер, який говорить, що розбудова національних держав у Центральній і Східній Європі наприкінці ХХ – початку ХХІ століття зокрема проблематизувала відносини між тими хто був більшістю та меншинами, які по-різному бачили «національні проекти» у своїх країнах (Brubaker, 1996, 43 – 44). Напруженості у міжетнічних відносинах у цих країнах не могли бути розв'язані калькуванням ліберальних принципів чи запереченням існуючих відмінностей – протиборчі етнонаціональні групи повинні були дійти дієвої згоди, виявляючи задоволення рівнем захисту своєї мови, культури, ідентичності та єдності. Як пише Вілл Кимлічка, більшість дійсних і потенційних міжетнічних конфліктів у Європі того часу були пов'язані з правами національних меншин. Дослідник вказує на те, що наприкінці ХХ століття у цій частині світу завершилися формування кордонів національних держав, що змінювалися упродовж ста років з розпадами імперій і блоків. Склалася ситуація, за якої в одній країні представники певного етносу склали більшість, а в іншій – вони ж були меншиною (водночас маючи власну – іншу – національну державу). Розглядаючи це явище, Вілл

Кимлічка сформулював власне визначення національної меншини: «групи, які сформували повні та функціональні суспільства на своїй історичній батьківщині до того, як її було приєднано до більшої держави» (Кимлічка, 2001, 32 – 33).

Глобалізація, трудова міграція та втеча мільйонів людей від бойових дій протягом останніх років внесли нові змінні у вивчення національних меншин у Європі. Так деякі дослідники пропонують розрізняти «старі» та «нові» національні меншини (Malloy, 2013, Anderson, 2017, Waterbury, 2017). Під першими – розуміють національні меншини із сталою територією мешкання, які займають її протягом тривалого часу (для їх позначення використовують термін «автохтонні», «корінні», «традиційні», «неіммігрантські»). Другі ж – розуміють як етнічні групи, що сформували свої спільноти відносно нещодавно, на новій території (також їх інколи називають «іммігрантськими»). Водночас, як зазначає Роберта Медда-Віндішер, основні міжнародні документи, що так чи інакше стосуються питань етнополітики, першочергово замислені для «старих» меншин як для громадян держав, що давно заявляють про свої потреби та є включеними до процесів у суспільстві (Medda-Windischer, 2019, 232 – 233).

256

Отже, під поняттям «національна меншина» ми розумітимемо соціальну групу, що сформувала певне суспільство та державу (чи долучилася до їх формування), що функціонують на її історичній батьківщині чи її частині, але котра мешкає в іншій державі і є відмінною за своєю етнонаціональною ідентичністю від домінантної більшості.

Представники національних меншин можуть асоціювати себе одночасно з двома країнами – державою перебування та материнською державою (історичною батьківщиною). На думку Роджерса Брубейкера, саме ця риса таких спільнот ставить їх у центр потенційних конфліктів. Дослідник пропонує тріадичну модель для пояснення відносин між державами проживання (державами, що націоналізуються), національними меншинами та материнськими державами. Суб'єкт першого типу прагне створити зі свого суспільства якомога більш єдину, а отже й одноманітну (за певними ознаками) групу. У теорії Роджерса Брубейкера такий актор вдається не лише до інструменту інтеграції, але й асиміляції «Інших». Протилежний суб'єкт у цій моделі – материнська держава – зі свого боку також може націоналізуватися. Проте, її ключовою рисою у цьому контексті є збереження впливу на «співвітчизників за кордоном» – національні мен-

шини, що мешкають у сусідніх країнах. Цей вплив може слугувати як збереженню ідентичності таких груп, так і посиленню іредентистських настроїв серед їх представників. Зрештою національні меншини згідно з цією теорією прагнуть зберегти власну тожсамість, вимагаючи створення шкіл з викладанням рідною для себе мовою, своїх культурних інституцій тощо. У цих вимогах, за Брубейкером, може бути прихований фактор дестабілізації для держави, «що націоналізується», і фактор впливу на сусідів з боку материнських держав (Brubaker, 1996).

Таким чином, забезпечення прав національних меншин інколи може мати яскравий й досить конфліктний вияв у міжнародних відносинах. Незадоволені своїм становищем недомінантні етнічні групи можуть просити про допомогу зовнішніх акторів – материнські держави та міжнародні організації. Національні держави, які бачать загрози своїй соціальній єдності, можуть покласти відповідальність за них на національні меншини та їхні історичні батьківщини. Материнські ж держави, які висловлюють стурбування долею груп у сусідніх країнах і / або які інструменталізують ці питання для досягнення політичних дивідендів, можуть водночас тиснути на іноземні уряди та міжнародні організації. Наведені варіанти демонструють, що учасниками відносин суб'єктів тріадичної моделі Роджерса Брубейкера є не лише уряди та громадяни.

Пітер ван Гутен, аналізуючи призвідники безпекових загроз і способи зменшення їх сили у відносинах між державою проживання, національною меншиною та материнською державою, зауважив, що у деяких випадках ефективну участь у зниженні напруги можуть брати «четверті актори» – держава-модератор або міжнародні організації. На думку дослідника, можливості таких суб'єктів впливати на відносини між більшістю та меншістю за модальністю схожі на можливості материнських держав (Van Houten, 1998, 114). Тобто, зовнішні актори можуть діяти як сторони, що за допомогою авторитету та практичних важелів впливу стимулюють уряди та спільноти до певних кроків у міжетнічних питаннях або модерують їхній діалог. Міжнародні організації в цьому контексті можуть мати найсильніші важелі впливу, коли приймають держави до своїх лав або ж коли беруть з держав-учасниць зобов'язання дотримуватися власних чітких правил, невиконання яких передбачає не менш чіткі штрафні санкції.

Наміри гарантувати права людини та запобігти конфліктам між державами покладені в основу європейського підходу до національних меншин. Як зазначає Тове Малой, у цьому контексті інституції міжнародних організацій у Європі діють у нормативному та політичному вимірах. Перший передбачає впровадження певних юридичних положень, зобов'язання щодо яких уряди та держави беруть на себе під час вступу до відповідних міждержавних спільнот. Нормативний підхід також включає контроль за дотриманням гарантій і послідовне звітування. У політичному вимірі державам надано можливість взяти на себе зобов'язання (чи відмовитися від них) щодо захисту меншин у результаті домовленостей з іншими урядами (Malloy, 2013b, 52). У такому випадку, влада може не лише досягати позитивних результатів у налагодженні внутрішньої соціальної згуртованості, але й покращувати відносини із сусідніми країнами. Описання цих двох вимірів відтворює рамку етнополітичних стратегій ЄС, які організація застосовує до країн-вступників.

258

— Політико-правові норми ЄС щодо захисту прав національних меншин було втілено в деяких документах Спільноти, розроблених протягом 1990 – 2000-х років. Як зазначає Джудіт Келлі, європейські інституції почали роботу над цими механізмами на фоні міжетнічних воєн на Балканах і в передчутті вступу ряду держав Центрально-Східної Європи до організації. Вони мали б забезпечити розширений ЄС від потенційної політичної нестабільності (Kelley, 2004, 18).

«Угода про Європейський Союз» (European Union, 1992) від 1992 року спершу не містила норм, що прямо стосувалися би питань національних меншин. Однак для засновників цього об'єднання протидія утискам за будь-якою ознакою була підставовим принципом, що було відображено в одному з Копенгагенських критеріїв для країн-вступників: «стабільні інституції, що гарантуватимуть демократію, верховенство права, права людини, повагу до меншин та їх захист» (European Union, European Council, 1993). Попри те, що об'єднання дотримувалося принципів, прийнятих Римською конвенцією прав людини та фундаментальних свобод від 1950 року (Council of Europe, 1950), у Брюсселі вирішили прибрати розрив між умовами для вступників і власними установчими документами. Відтак 1997 року Угоду про ЄС було доповнено статтею F, що декларувала «повагу ЄС до національних ідентичностей його держав-членів», а також вимагала від усіх урядів дотримуватися фундаментальних прав і свобод людини у

своїх рішеннях, серед яких є антидискримінаційні вимоги (European Union, 1997).

У перші роки після підписання Маастрихтської та Амстердамської угод ЄС у царині захисту прав національних меншин більше концентрувався на питаннях моніторингу ситуації, ніж створення відповідної нормативної бази. Так, у 1993 р. було створено Європейську комісію проти расизму та нетолерантності, а 1997 року роботу розпочав Європейський центр моніторингу расизму та ксенофобії, що за десять років перетворився на Агенцію фундаментальних прав. 2000 року у ЄС було ухвалено документ, розроблений Європейською Радою, підтриманий Європарламентом та Єврокомісією – Хартію фундаментальних прав ЄС. Це перший рамковий документ у сфері захисту прав людини, розроблений саме для країн-членів ЄС. Він зокрема стосується прав національних меншин, декларуючи прихильність принципу недискримінації представників національних меншин та повагу ЄС до культурного, релігійного та лінгвістичного різноманіття (European Union, 2000). Однак цей документ із самого початку мав нез'ясований правовий статус, оскільки не був обов'язковим для ратифікації країнами-членами ЄС і не передбачав санкцій за його невиконання.

259

Запровадження усіх зазначених служб і прийняття декларативних документів відбувалося без прийняття жорстких (для дотримання) нормативних актів ЄС у сфері захисту прав національних меншин. Як зазначає Бернд Рехель, ці питання не були предметом *acquis communautaire* – корпусу спільних правових норм і документів, обов'язкових для імплементації усіма членами ЄС до 2000 року (Rehel, 2013, 227 – 228). Тоді Європейська комісія прийняла дві Директиви, що і сьогодні регулюють правові норми країн-членів ЄС у сфері захисту прав національних меншин. Це Директива 2000/43 («Директива про расову рівність») та Директива 2000/78 («Директива про рівний доступ до працевлаштування»). Перший документ забороняє будь-який вияв дискримінації за расовою чи етнічною ознакою у будь-якій сфері суспільного життя (European Union, European Council, 2000a). Другий – робить незаконним дискримінацію за будь-якою ознакою (зокрема, расовою чи етнічною) під час працевлаштування та трудових відносин загалом (European Union, European Council, 2000b). Саме ці документи стали обов'язковими для виконання усіма країнами-членами ЄС у сфері захисту прав на-

ціональних меншин. Вони ж були першими та останніми значними правовими актами з цієї царини, ухваленими до прийняття нових країн-членів до ЄС у 2004 та 2007 роках.

Висновки. Як організація, що прагне забезпечувати мир і процвітання у Європі, Європейський Союз визначає одним із пріоритетів своєї діяльності налагодження та розвиток добросусідських відносин між країнами. Цей компонент зокрема включає розбудову зв'язків між сторонами, посередництво в суперечках і пошук рішень, що були б позитивними для усіх акторів. Водночас як об'єднання, що ставить за мету забезпечувати та захищати верховенство права, демократію й права людини, ЄС вимагає від держав-членів дотримання чітких правил Спільноти та підтримує включення якомога більшої кількості недержавних акторів до ухвалення рішень на національному та європейському рівнях. Ці магістральні цілі зокрема спрямовують діяльність інституцій Об'єднаної Європи на зниження конфліктного потенціалу міжетнічних відносин, запобігання та розв'язання криз, що виникають в їх межах.

260

— Етнополітичні практики насамперед концентруються на питаннях комфортного співжиття різних спільнот у тій чи іншій країні. У цьому контексті найбільш проблематичним є пошук моделей управління, за якої не було б порушено функціональності держав, соціальної згуртованості та жодна з етнопонаціональних груп не почувала загрози своїй єдності та ідентичності. Суб'єктами міжетнічних відносин у цьому випадку є уряди держав, більшість населення та меншини (корінні народи та національні меншини). У таких випадках ЄС здатен позитивно впливати на внутрішньополітичну ситуацію, заохочуючи чи вимагаючи від держав дотримання певних стандартів прав людини, демократії та верховенства права. З іншого боку, питання взаємодії між різними етнічними групами можуть бути переведені в міжнародну площину, тобто ставати предметом контактів між державами. За сучасного світового порядку та особливо в європейському контексті, конфліктні ситуації на такому рівні етнополітики найчастіше виникають у відносинах між державами проживання, національними меншинами та материнськими державами. У таких випадках ЄС може виступати посередником між різними акторами в процесі пошуку ними прийняттого рішення та зовнішнім арбітром, що утримує сторони від радикальних політичних кроків.

Водночас варто зазначити, що європейські інституції вважають, що основою стабільного та неконфліктного середовища для міжетнічних відносин є дієве національне законодавство у сфері захисту прав меншин. Так основні документи ЄС, що стосуються цих питань, вказують саме на відносини між акторами в межах однієї держави. Таким чином, перенесення етнополітичних питань на міжнародний рівень може бути потрактовано як небажану чи виняткову ситуацію. При цьому ЄС не чинить перешкод, ба навіть заохочує уряди до укладання двосторонніх домовленостей щодо захисту прав національних меншин чи співробітництва у цій сфері. Однак у цьому контексті первинним залишається принцип суверенітету держав, що дозволяє їм виходити з домовленостей чи змінювати їх.

Отже у сучасних умовах, ЄС створив багаторівневу й гнучку систему, що насамперед покликана запобігати міжетнічним конфліктам. Впровадження її механізмів в політико-правовій практиці держав є неодмінною складовою вступу до організації, а їх виконання та забезпечення від демонтажу може ставати предметом уваги європейських інституцій у відносинах з країнами-членами. Якщо забезпечення прав національних меншин ефективно працює на рівні окремої держави, це значно зменшує ймовірність перенесення міжетнічних конфліктів на позадержавний рівень і гарантує європейську стабільність.

261

Джерела та література:

1. Ван Мідделаар, Луук. 2018. Перехід до Європи. Перекладач Олексій Панич. Київ: Дух і Літера.
2. Вахудова, Анна-Мілада. 2009. Нерозділена Європа: Демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму. Перекладач Тарас Цимбал. Київ: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія».
3. Кимлічка, Вілл. 2001. Лібералізм і права меншин. Редактор Ірина Лизогуб. Перекладач Руслан Ткачук. Харків: Центр Освітніх Ініціатив.
4. Anderson, Alan B. 2017. «Ethnic Minorities and Minority Rights in Europe: Theoretical Typologies.» European Centre for Minority Issues – Working Paper, no. 99, 1–23.
5. Börzel, Tanja A., and Thomas Risse. 2000. «When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change.» European Integration Online Papers 4 (15). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.

6. Börzel, Tanja A., and Thomas Risse. 2003. «Conceptualizing the Domestic Impact of Europe.» In *The Politics of Europeanization*, 53–82. New York: Oxford University Press.

7. Brubaker, Rogers. 1996. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

8. Checkel, Jeffrey T. 2001. «Why Comply? Social Learning and European Identity Change.» *International Organization* 55 (3): 553–88.

9. Council of Europe. 1950. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights)*. Convention. Adopted 4 November 1950. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

10. Eagan, Jennifer L. 2007. «Multiculturalism.» In *Encyclopedia of Governance*, edited by Mark Bevir, 577–78. Berkeley: SAGE Publications.

262 — 11. European Union. 1992. *Treaty on European Union (Treaty of Maastricht on European Union)*. Document 11992M/TXT. Adopted 29 July 1992. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11992M/TXT>.

12. European Union. 1997. *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*. Treaty. Adopted 10 November 1997. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11997D/TXT>.

13. European Union. 2000. *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Charter 2000/C 364/01. Adopted 18 December 2000. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

14. European Union. European Council. 1993. *Accession criteria (Copenhagen criteria)*. Adopted 7 June 1993. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>.

15. European Union. 2000a. 15. Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. Directive of European Council 2000/78/EC. Adopted 27 November 2000. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32000L0078>.

16. European Union. 2000b. Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. Directive of European Council 2000/43/EC. Adopted 29 June 2000. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32000L0043>.

17. European Union. European Parliament. 2006. European Neighbourhood Policy. European Parliament resolution on the European Neighbourhood Policy P6_TA(2006)0028. Adopted 24 November 2006. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:287E:0312:0322:EN:PDF>.

18. Feagin, Joe. 1993. *Racial and Ethnic Relations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

19. Hix, Simon, and Klaus H. Goetz. 2000. «Introduction: European Integration and National Political Systems.» In *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, edited by Simon Hix and Klaus H. Hix, 1–26. London: Routledge.

20. Kelley, Judith. 2004. *Ethnic Politics in Europe. The Power of Norms and Incentives*. Princeton: Princeton University Press.

21. Kruglashov, Anatoliy. 2018. «Securing Insecure: Ukraine on the Margins of European Integration Process.» In *The European Union and the Eastern Partnership: Security challenges*, 511–23. Chişinău: ECSA Moldova.

263

22. Kymlicka, Will. 1996. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights (Oxford Political Theory)*. Oxford University Press, USA.

23. Malloy, Tove H. 2013a. «Beyond the Limits of Multiculturalism: The Role of Europe's Traditional Minorities.» *European Centre for Minority Issues – Issue Brief*, no. 28, 1–8.

24. Malloy, Tove H. 2013b. «European International Law.» In *Rights, Concepts, Policy*, edited by Tove H. Malloy, 51–106. Vol. 1 of *Minority Issues in Europe*. Berlin: Frank & Timme.

25. Medda-Windischer, Roberta. 2019. «The Nexus of Old and New Minorities.» In *New Ideas and Approaches*, 229–52. Vol. 2 of *Minority Issues in Europe*. Berlin: Frank & Timme.

26. Prina, Federica. 2013. «Ethnicity, Culture and Language: Individuals and Groups.» In *Rights, Concepts, Policy*, edited by Tove H. Malloy, 107–30. Vol. 1 of *Minority Issues in Europe*. Berlin: Frank & Timme.

27. Rechel, Bernd. 2013. «The Way Forward.» In *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, edited by Bernd Rechel, 227–31. Abingdon: Routledge.

28. Sasse, Gwendolyn. 2009. «Tracing the construction and effects of EU conditionality.» In *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, 17–32. Abingdon: Routledge.

29. Schimmelfennig, Frank. 2000. «International Socialization in the New Europe:: Rational Action in an Institutional Environment.» *European Journal of International Relations*, no. 6, 109–39.

30. Thornberry, Patrick. 1991. *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon.

31. Van Houten, Pieter. 1998. «The Role of a Minority's Reference State in Ethnic Relations.» *European Journal of Sociology* 39 (1): 110–46.

32. Walzer, Michael. 1994. «Comment.» In *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, edited by Amy Gutmann, 99–104. Princeton: Princeton University Press.

33. Waterbury, Myra. 2017. «National Minorities in an Era of Externalization Kin-State Citizenship, European Integration, and Ethnic Hungarian Minority Politics.» *Problems of Post-Communism* 64 (5): 228–41.

264

References:

1. Van Middelaar, Luuk. 2018. *Perekhid do Yevropy*. Translated by Oleksii Panych. Kyiv: Dukh i Litera.

2. Vachudova, Anna Milada. 2009. *Nerozdilena Yevropa: Demokratiiia, Vazheli Vplyvu ta Intehratsiia Pislia Komunizmu*. Translated by Taras Tsymbal. Kyiv: Vydavnychi Dim “Kyievo-Mohylianska Akademiia”.

3. Kymlicka, Will. 2001. *Liberalizm i Prava Menshyn*. Edited by Iryna Lyzohub. Translated by Ruslan Tkachuk. Kharkiv: Tsentr Osvitnikh Initsiatyv.

4. Anderson, Alan B. 2017. «Ethnic Minorities and Minority Rights in Europe: Theoretical Typologies.» *European Centre for Minority Issues – Working Paper*, no. 99, 1–23.

5. Börzel, Tanja A., and Thomas Risse. 2000. «When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change.» *European Integration Online Papers* 4 (15). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>

6. Börzel, Tanja A., and Thomas Risse. 2003. «Conceptualizing the Domestic Impact of Europe.» In *The Politics of Europeanization*, 53–82. New York: Oxford University Press.

7. Brubaker, Rogers. 1996. *Nationalism Reframed Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

8. Checkel, Jeffrey T. 2001. «Why Comply? Social Learning and European Identity Change.» *International Organization* 55 (3): 553–88.

9. Council of Europe. 1950. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights)*. Convention. Adopted 4 November 1950. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

10. Eagan, Jennifer L. 2007. «Multiculturalism.» In *Encyclopedia of Governance*, edited by Mark Bevir, 577–78. Berkeley: SAGE Publications.

11. European Union. 1992. *Treaty on European Union (Treaty of Maastricht on European Union)*. Document 11992M/TXT. Adopted 29 July 1992. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11992M/TXT>.

12. European Union. 1997. *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*. Treaty. Adopted 10 November 1997. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11997D/TXT>.

13. European Union. 2000. *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Charter 2000/C 364/01. Adopted 18 December 2000. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

14. European Union. European Council. 1993. *Accession criteria (Copenhagen criteria)*. Adopted 7 June 1993. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>

15. European Union. 2000a. 15. Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. Directive of European Council 2000/78/EC. Adopted 27 November 2000. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32000L0078>

16. European Union. 2000b. Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. Directive of European Council 2000/43/EC. Adopted 29 June 2000. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32000L0043>

17. European Union. European Parliament. 2006. *European Neighbourhood Policy*. European Parliament resolution on the European Neighbourhood Policy P6_TA(2006)0028. Adopted 24 November

2006. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:287 E:0312:0322:EN:PDF>

18. Feagin, Joe. 1993. *Racial and Ethnic Relations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

19. Hix, Simon, and Klaus H. Goetz. 2000. «Introduction: European Integration and National Political Systems.» In *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, edited by Simon Hix and Klaus H. Hix, 1–26. London: Routledge.

20. Kelley, Judith. 2004. *Ethnic Politics in Europe. The Power of Norms and Incentives*. Princeton: Princeton University Press.

21. Kruglashov, Anatoliy. 2018. «Securing Insecure: Ukraine on the Margins of European Integration Process.» In *The European Union and the Eastern Partnership: Security challenges*, 511–23. Chişinău: ECSA Moldova.

22. Kymlicka, Will. 1996. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights (Oxford Political Theory)*. Oxford University Press, USA.

266

—

23. Malloy, Tove H. 2013a. «Beyond the Limits of Multiculturalism: The Role of Europe's Traditional Minorities.» *European Centre for Minority Issues – Issue Brief*, no. 28, 1–8.

24. Malloy, Tove H. 2013b. «European International Law.» In *Rights, Concepts, Policy*, edited by Tove H. Malloy, 51–106. Vol. 1 of *Minority Issues in Europe*. Berlin: Frank & Timme.

25. Medda-Windischer, Roberta. 2019. «The Nexus of Old and New Minorities.» In *New Ideas and Approaches*, 229–52. Vol. 2 of *Minority Issues in Europe*. Berlin: Frank & Timme.

26. Prina, Federica. 2013. «Ethnicity, Culture and Language: Individuals and Groups.» In *Rights, Concepts, Policy*, edited by Tove H. Malloy, 107–30. Vol. 1 of *Minority Issues in Europe*. Berlin: Frank & Timme.

27. Rechel, Bernd. 2013. «The Way Forward.» In *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, edited by Bernd Rechel, 227–31. Abingdon: Routledge.

28. Sasse, Gwendolyn. 2009. «Tracing the construction and effects of EU conditionality.» In *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, 17–32. Abingdon: Routledge.

29. Schimmelfennig, Frank. 2000. «International Socialization in the New Europe:: Rational Action in an Institutional Environment.» *European Journal of International Relations*, no. 6, 109–39.

30. Thornberry, Patrick. 1991. *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon.

31. Van Houten, Pieter. 1998. «The Role of a Minority's Reference State in Ethnic Relations.» *European Journal of Sociology* 39 (1): 110–46.

32. Walzer, Michael. 1994. «Comment.» In *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, edited by Amy Gutmann, 99–104. Princeton: Princeton University Press.

33. Waterbury, Myra. 2017. «National Minorities in an Era of Externalization Kin-State Citizenship, European Integration, and Ethnic Hungarian Minority Politics.» *Problems of Post-Communism* 64 (5): 228–41.