УДК 323.1(474.2)
DOI: 10.33663/1563-3349-2024-96-376

Я. Б. ШПАЧЕНКО

ІНСТИТУТ КУЛЬТУРНОЇ АВТОНОМІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В ЕСТОНІЇ: ЕВОЛЮЦІЯ, ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ, ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Проаналізовано інститут екстериторіальної культурної автономії національних меншин в Естонії з погляду його ефективності. Автор пояснює дослідницький інтерес до кейса Естонії тим, що він є першим у міжнародній практиці, який отримав нормативно-правове закріплення, має тривалу історію й продовжує еволюціонувати, має особливості реалізації. Акцентовано на практичному інтересі до вивчення зарубіжного досвіду впровадження культурної автономії національних меншин з огляду на можливу перспективу відродження інституту екстериторіальної автономії в Україні. Особливу увагу автор звернув на проблеми функціонування інституту культурної автономії національних меншин в Естонії. Відзначено, що в цій країні інститут культурної автономії щобільше стає символічним, причиною чого є передусім низька зацікавленість держави у цьому інституті етнополітики, невідповідність законодавства особливостям поточного моменту, безпекові виклики.

Ключові слова: *Естонія, етнополітика, екстериторіальна культурна автономія, національні меншини, національне самовизначення, національний рух.*

Shpachenko Yaroslav. **Institute of cultural autonomy of national minorities in Estonia: evolution, problems of functioning, experience for Ukraine**

The article analyses the institution of non-territorial cultural autonomy of national minorities in Estonia in terms of its effectiveness. The author explains the research interest in the Estonian case by the fact that it is the first in international practice to be enshrined in law, has a long history and continues to evolve, and has specific features of implementation. The author emphases the practical interest in studying the foreign experience of implementing cultural autonomy, given the possible prospect of reviving the institution of extraterritorial autonomy of national minorities in Ukraine. The author pays special attention

---

© *ШПАЧЕНКО Ярослав Борисович* – аспірант відділу міжгалузевих і порівняльних правових досліджень Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0009-0008-9767-4613; e-mail: shpachenkomail@gmail.com

to the problems of functioning of the institute of cultural autonomy in Estonia. It is noted that in Estonia, the institution of cultural autonomy of national minorities is becoming more and more symbolic, which is primarily due to the low interest of the state in this institution of ethnopolitics, the inconsistency of legislation with the peculiarities of the current moment, and security challenges.
Key words: *Estonia, ethnic policy, non-territorial cultural autonomy, national minorities, national self-determination, national movement.*

Вступ. Досвід низки держав Європи засвідчує, що інститут етнокультурної (національно-культурної, культурної) автономії національних меншин наділений консолідаційною спроможністю, здатен сприяти міжетнічній злагоді та протидіяти сепаратизму. Цей інститут наразі не інтегрований в українську етнополітику, а його конструктивний потенціал належно не оцінений ні державою, ні етноспільнотами, а також дискутується науковою спільнотою. Це актуалізує вивчення вітчизняними ученими зарубіжного досвіду, щоб з'ясувати як можливості цього інституту, так й об'єктивно виявити проблеми, що виникають під час реалізації таким типом автономії своїх функцій у демократичних поліетнічних державах.

Кейс інституту екстериторіальної культурної автономії національних меншин Естонії цікавий для аналізу і як історично перший, і як такий, що отримав продовження на сучасному етапі, і як такий, що увиразнює певні проблеми з практичною реалізацією. Незабаром (на початку 2025 р.) виповнюється 100 років від часу правового закріплення цього інституту в Естонії, що додатково привертає увагу до оцінки цього інституту.

У статті ми звернемося до еволюції, характеристик інституту культурної автономії національних меншин Естонії, а також проблем, які проявилися в ході функціонування, щоб оцінити потенційну прийнятність запозичення тих чи інших його характеристик іншими державами, зокрема Україною. Висновки, зроблені з досвіду функціонування інституту культурної автономії національних меншин в Естонії, потенційно сприятимуть більш ефективному використанню його можливостей, а також запобіганню можливим проблемам у випадку його інституалізації як в Україні, так і в інших державах.

Метою статті є з'ясування на прикладі Естонії особливостей інституту культурної автономії національних меншин, виявлення проблем, які виникають під час його функціонування.

Стан розробки проблеми та методи дослідження. Інститут культурної автономії національних меншин Естонії уже привернув увагу вітчизняних (К. Вітман, О. Зінченко, І. Кресіна, О. Палько та ін.) та зарубіжних (М. Лаґерспец, Д. Дж. Сміт, А. Юпсаніс та ін.) учених. Т. Тарк на прикладі кейса екстериторіальної автономії національних меншин Естонії поставив питання про сильні та слабкі сторони цієї моделі з погляду її ефективності, спроможності зберігати та захищати ідентичності національних меншин (етноспільнот), яким загрожує зникнення. М. Кулдкепп зосередився на вивченні кейса шведської національної меншини Естонії та її культурної автономії. П. Петерсу приділив увагу конструюванню естонської ідентичності. Загалом інтерес до проблематики стійко підтримується упродовж уже кількох десятиліть.

Основний акцент у дослідженнях учених було зроблено на хронологічно першому етапі функціонування інституту національно-культурної автономії національних меншин (1925–1940 рр.), а також його відродженні (1993 р.). При цьому недостатньо уваги приділено практичним результатам функціонування цього інституту та проблемам, які виникли під час реалізації національними меншинами права на культурну автономію. Це особливо актуально для України в контексті обговорення (наразі на рівні наукового дискурсу) перспектив інституціоналізації етнокультурної автономії національних меншин.

Виклад основного матеріалу. Естонія запровадила інститут культурної автономії національних меншин у міжвоєнний час. Він функціонував від ухвалення 25.02.1925 р. Закону Естонської Республіки «Про культурну автономію в Естонії» до радянської окупації у червні 1940 р. [1]. Цей нормативно-правовий акт прийняли для реалізації проголошеного ще у 1918 р. та затвердженого Конституцією Естонської Республіки 1920 р. принципу культурної автономії. Відтак вперше у міжнародній практиці було унормовано інститут культурної автономії національних меншин. Цей інститут розглядався у міжвоєнній Естонії як необхідний, хоча населення на той час і кілька десятиліть поспіль було переважно національно гомогенне. До прикладу, станом на 1934 р. у структурі населення було 88,11% естонців; опісля під впливом асиміляційної політики СРСР цей відсоток зменшився аж до 61,5% (станом на 1989 р.).

Історичним меншинам (німецькій, єврейській, шведській і російській), а також меншинам чисельністю від 3000 осіб надали право засновувати інститути національного самоврядування з метою управління власними освітніми, культурними, окремими соціальними питаннями. На основі представників меншин проводилися вибори ради культурної автономії національної меншини – органу публічного права, що міг видавати акти в межах культурно-освітньої компетенції, встановлювати податки для тих, хто включений до списків, обирати членів культурного самоврядування, виконавчої гілки влади автономії та контролювати її діяльність. Повноваження органу культурної автономії найперше полягали в організації, адмініструванні шкіл з рідною мовою навчання, управлінні суб'єктами сфери культури (театри, бібліотеки, музеї і т. ін.). Фінансування діяльності культурного самоврядування забезпечувалося державними субсидіями, підтримкою місцевих органів влади та податками, які стягалися з громадян, внесених до списків членів національної меншини [2].

У міжвоєнний період правом на створення культурної автономії скористалися лише дві національні меншини – німецька (з 1925 р.) та єврейська (з 1926 р.). Обидві були зацікавлені в такому інституті етнічного самовизначення. Естонські німці та євреї, як найзаможніші на той час національні меншини Естонії, які до того ж проживали порівняно компактно [3], до радянської окупації використовували «надану можливість для організації свого культурного розвитку, засновуючи театри, видавництва, літературні організації, школи тощо» [4]. Однак низка національних меншин з різних причин не скористалися можливістю створити свої екстериторіальні культурні автономії. Серед таких причин – фінансова, адже функціонування органів автономії, проведення виборів органу культурної автономії тощо вимагало ресурсів, а окрім німецької та єврейської меншин, мабуть, жодна інша не була настільки заможною, освіченою. Прикладом цього найперше є естонські шведи (близько 8000 осіб) [5], хоча саме вони першими ще до проголошення незалежності Естонії у 1918 р. лобіювали запровадження культурної автономії та навіть визначали це головною метою свого національного руху.

Міжнародна демократична спільнота схвально та зацікавлено сприйняла естонську ініціативу інституціоналізації культурної

автономії національних меншин. До прикладу, Ліга Націй оцінила естонський закон як взірцевий для впровадження іншими державами. Однак загалом оцінки естонської моделі культурної автономії на обох етапах її еволюції (міжвоєнному та після відновлення незалежності) варіюються від успішної [6] до такої, що має радше символічний характер (особливо в оцінці останніх років) [7]. Така зміна оцінок привертає увагу до з'ясування тих змін, які відбулися в Естонії стосовно культурної автономії національних меншин.

Ренесанс дискусії про екстериторіальну автономію національних меншин в Естонії розпочався ще до відновлення незалежності країни в межах перебудовчої демократизації радянської політичної системи. На установчому з'їзді політичного руху Народний фронт Естонії (1-2.10.1988 р., м. Таллінн) було озвучено намір повернення до культурної автономії. Це, зокрема, вказувало й на наявність символічного зв'язку тогочасного естонського національного руху з демократичними традиціями Естонської Республіки міжвоєнного періоду. Не в останню чергу інститут екстериторіальної культурної автономії національних меншин розглядався і як інструмент зниження претензій на автономію територіального типу російської національної меншини [8].

Отже, ще до відновлення незалежності приверталася увага до відродження політико-правового інституту культурної автономії національних меншин, але його юридичне наповнення ще не обговорювалося. Конституція Естонської Республіки (1992 р.) підтвердила право національних меншин «створювати установи самоврядування на користь національної культури на умовах та в порядку, встановленому Законом про культурну автономію національних меншин» (ст. 50). Інші положення конституції гарантували право навчального закладу меншини обирати мову навчання (ст. 37) та право кожного «зберігати свою національну належність» (ст. 49) [9].

Реновація інституту культурної автономії національних меншин була проведена Естонією 1993 р. шляхом прийняття Закону Естонської Республіки «Про культурну автономію національних меншин». Під час парламентських дебатів (28.06, 30.09 і 26.10.1993 р.) існував значний консенсус щодо необхідності прийняття закону про культурну автономію національних меншин, а дискусії в межах обговорення законопроєкту велися передусім щодо переліку національних меншин, які можуть утворити культурну автоно-

мію – чи це буде відкритий список меншин, чи закритий (з чітким переліком національних меншин).

На сучасному етапі в Естонії проживають майже 200 етноспільнот. Громади ¾ з них налічують менш як 100 осіб, однак є 14 національностей із чисельністю понад 1000 представників. Відтак тодішній ренесанс інституту культурної автономії став одним із проявів прагнення Естонії до європейської та євроатлантичної інтеграції [10], демократизації. Естонці добре розуміли, що означає бути меншиною, оскільки самі тривалий час були нею в царській Росії та Радянському Союзі.

Правове регулювання новітнього інституту культурної автономії національних меншин було уподібнене міжвоєнному періоду. Відповідно до § 2 Закону Естонської Республіки «Про культурну автономію національних меншин» під «культурною автономією національної меншини розуміється право осіб, які належать до національної меншини, створювати органи культурної автономії з метою реалізації пов'язаних з культурою прав, наданих їм Конституцією»; «особи, які належать до німецької, російської, шведської та єврейської національних меншин, а також особи національних меншин із населенням понад 3000 осіб можуть створювати органи культурної автономії національних меншин» [11].

Чинний Закон Естонської Республіки «Про культурну автономію національних меншин» є рамковим, а відтак має дуже загальний зміст. Розробка положень, необхідних для його реалізації, була покладена на естонський уряд. Однак після швидкого старту подальша робота в напрямку інституціоналізації культурної автономії сповільнилася. Лише у 1996 р. уряд ухвалив Порядок утворення та використання національних списків національних меншин, а у 2003 р. – Положення про вибори у раду з питань культури національної меншини [12]. Урядовці пояснювали такий затяжний процес юридичною складністю питання та пасивністю самих меншин [13]. Натомість депутати парламенту, які лобіювали інтереси зацікавлених меншин (особливо російської) стверджували, що уряд свідомо зволікає з визначенням порядку створення та функціонування інституту культурної автономії. Тут простежуються деякі паралелі з Україною, де законодавчо було передбачено інститут національно-культурної автономії (ст. 6 Закону України «Про національні меншини в Україні» 1992 р., який втратив чинність з

прийняттям Закону України «Про національні меншини (спільноти) в Україні» 2022 р.), але не зроблено подальших кроків. Естонська влада все ж зробила ці кроки.

У 2004 р. уряд Естонії дозволив створення культурної автономії естонських фінів (фінів-інгерманландців, а також фінів, які переїхали з Фінляндії до Естонії та мали естонське громадянство), а у 2007 р. – естонських шведів [14]. Естонським фінам вдалося зареєструвати понад 3000 членів, й відтоді і донедавна відбувалися вибори до органу національного самоврядування. Щодо естонських шведів, то вони мають лише кілька сотень зареєстрованих членів (від 200 до 500 осіб, за різними джерелами). Однак ця меншина звільнена від нижнього порогу членства на правах історичної національної меншини. Окрім цього, в Естонії до цієї меншини зберігається загальне позитивне ставлення, що символізує історичні зв'язки Естонії зі Скандинавією та Заходом [15]. Оскільки зв'язки Естонії зі Швецією та Фінляндією динамічно розвивалися, то для того, щоб ці національні меншини могли розвивати контакти зі своїми історичними батьківщинами, було корисно мати парасолькову організацію із беззаперечною легітимністю.

Інституційне оформлення культурного самоврядування в Естонії, як і в інших державах, ґрунтується, як ми відзначали вище, на національних реєстрах. На їх основі складаються виборчі списки. Органи культурного самоврядування мають шляхом періодичних (щотри роки) виборів формувати культурні ради. Окрім виборної ради, створюються комітети, які організовують усю діяльність інституцій культурного самоврядування. Самоврядування має право створювати місцеві культурні ради або призначати місцевих радників із питань культури. Така структура означає, що органи культурного самоврядування функціонують саме як парасолькова організація для різних етнокультурних організацій, керуючи та координуючи діяльність цих інституцій. Національні реєстри та багаторівнева структура відрізняють культурне самоврядування від неурядових організацій національних меншин. Підтримка такої структури вимагає від меншин ініціативності та достатнього потенціалу всередині громади для досягнення своїх цілей.

Положення закону 1993 р., а особливо практика його впровадження отримали критичні оцінки як «косметичні» [16]. Дослідники відзначають, що закон не функціонує «жодним значущим

чином» [17], а власне інститут культурної автономії називають «скоріше символічним, аніж інструментальним» [18]. Критики естонського кейса вказують, що «ідея національної культурної автономії не набула популярності та не знайшла реального втілення» [19]. Останнє стало результатом звуження порівняно з міжвоєнним періодом механізмів реального впливу інституту культурної автономії національних меншин на державну політику в галузі освіти, мови тощо, а також повільне закріплення правових механізмів, процедур для повноцінного функціонування культурних автономій.

Донедавна дві меншини (шведська, фінська) мали культурну автономію в Естонії. При цьому були проблеми з функціонуванням їх рад, позаяк вони не отримали статусу юридичної особи, а для виконання своїх завдань їм доводилося створювати якісь додаткові некомерційні об'єднання. Однак наприкінці 2023 р. Міністерство культури Естонської Республіки закрило культурну автономію естонських фінів, бо останні вибори до органу національного самоврядування 11.10.2023 р. не відбулися: мали проголосувати щонайменше половина внесених до реєстру естонських фінів, але взяли участь менше. Недостатня кількість естонських фінів були активними на виборах через деяке ослаблення зв'язку молодого покоління зі своїм корінням, а також застаріле естонське законодавство, яке вже не відповідає реаліям сьогодення [20]. Відтак урядовим рішенням орган культурної автономії естонських фінів Eestisoomlaste Kultuuriomavalitsus (ESKO) було розпущено. Громада продовжує працювати, але вже без фінансової підтримки держави, яка досі покривала адміністративні витрати.

Ще одна культурна автономія, естонських шведів, наразі функціонує, адже у 2022 р. нею були успішно проведені вибори до органу національного самоврядування. Відзначимо, що шведи компактно проживали в західній частині Естонії від XIII століття, але поступово їх етнічна група опинилася під загрозою зникнення. Причинами цього були: 1) евакуація до Швеції під час Другої світової війни, у результаті чого в Естонії тоді залишилася невелика кількість осіб зі шведською самоідентифікацією [21]; 2) асиміляція шведів в естонській культурі. Хоча Закон Естонської Республіки «Про культурну автономію національних меншин» вимагає постійного проживання в Естонії, однак нині до списків представ-

ників цієї меншини входять також нащадки естонських шведів, які постійно проживають за межами Естонії, але мають естонське громадянство. Це підвищило роль транскордонного співробітництва у формуванні сучасної ідентичності естонських шведів.

Хоча шведська меншина Естонії нечисельна, але доволі мотивована долучатися до реалізації етнокультурної автономії. Естонські шведи створили свої інститути культурного самоврядування, ведуть свій реєстр, проводять регулярні вибори до органів автономії. Вони використовують власні внутрішні ресурси та державне фінансування для підвищення ефективності своєї етнокультурної діяльності задля збереження ідентичності в умовах проживання в Естонії. Як наслідок, зростає згуртованість їхніх громад та зміцнюється групова ідентичність розпорошених представників національної меншини. Відтак невелика спільнота заклала основу шведського культурного самоврядування в Естонії, яке зберігає ідентичність і нематеріальну культурну спадщину.

Загалом лідери фінських і шведських меншин Естонії надають величезного значення навіть символічній автономії. Ними було докладено спільних зусиль для лобіювання зміни законодавства про національну культурну автономію, адже через три десятиліття після прийняття Закону Естонської Республіки «Про культурну автономію національних меншин» окремі його норми не відповідні потребам часу. Відтак органи культурної автономії естонських шведів і естонських фінів лобіюють конкретні зміни законодавства. Наприклад, пропонується, щоб до реєстрів членів культурної автономії могли бути включені не лише ті, хто має естонське громадянство, а дещо ширше коло зацікавлених.

Очевидно, що вимогу належності до громадянства Естонської Республіки скасувати буде найважче, практично нереально. Відтак пропонуються альтернативи, наприклад, дозволити особам з-поміж меншин без громадянства Естонської Республіки, які прожили певний (тривалий) час в Естонії, зареєструватися як члени національних меншин й бути внесеними до реєстрів. Також пропонується дозволити включати у реєстри національних меншин осіб із подвійним громадянством. Тут відзначимо, що в Естонії подвійне громадянство не допускається, але, до прикладу, у Фінляндії воно дозволене. Діти, народжені громадянами Фінляндії на території Естонії, у Фінляндії уважаються такими, що мають подвійне гро-

мадянство (фінське, естонське). Кількість таких осіб, хоч повільно, але зростає. Натомість Естонія таких осіб позиціонує як фінських фінів, а відтак через відсутність естонського громадянства вони не можуть долучатися до формування органу своєї культурної автономії. Також естонські фіни запропонували: знизити поріг кількості виборців до органу культурної автономії з 3000 членів до 1000; збільшити виборчий цикл для проведення виборів до органів національного самоврядування з трьох років до чотирьох, щоб виборчі процедури були менш фінансово обтяжливі для національної меншини; знизити поріг явки на вибори з 50% до 33% чи ще нижчого. Також лобіюється перехід на електронне голосування при виборах органу культурної автономії.

Однак Міністерство культури Естонії наразі не планує ініціювати зміни законодавства про культурну автономію національних меншин. Серед причин цього – небажання надати культурну автономію все ще чисельній російській громаді (близько чверті населення, з яких частина має громадянство) через очевидні безпекові ризики. Ще у 2006 р. громадська організація «Російська культурна автономія» («Vene Kultuuriautonoomia») зверталася до Міністерства культури Естонії з проханням ініціювати процес створення культурної ради російської меншини, але її заявка була відхилена; тривало відбувалися судові розгляди щодо оскарження цього рішення. Ще одна заявка, від НУО «Фонд розвитку російської культури», подавалася до Міністерства культури Естонії у 2009 р. і також була відкладена. Депутати від проросійської Центристської партії Естонії у 2018 р. порушували це ж питання. Однак естонська влада вбачала у цих ініціативах потенційні ризики для цілісності Естонії – аж до відокремлення північно-східного повіту Іда-Віруmaa. Відтак росіяни Естонії не мають органу культурної автономії, хоча законодавство передбачає можливість її створення цією меншиною.

Наш аналіз підходів Естонії до етнополітики дав змогу припустити, що останніми роками держава зацікавлена у політиці інтеграції усіх національних меншин, але не у сприянні саме етнокультурним автономіям. На це вказує, зокрема, Стратегія згуртованої Естонії на 2021–2030 рр. [22]. Урядом визначено завдання покращувати взаєморозуміння між спільнотами різних національностей, розвивати відчуття «Ми» через створення спільного культурного

простору. Нині йдеться саме про плани міжетнічної інтеграції, коли контакти між національностями зростатимуть, а меншини стануть частиною більшості. З одного боку, естонська влада в дусі демократії та прав людини декларує збереження гарантій для кожного розвивати власну національну культуру. З іншого боку, влада проводить політику посилення зв'язку кожного з культурним простором Естонії, її мовою та культурою. Відтак виникла потреба гармонізувати ці завдання.

Показово, що у згаданій вище урядовій стратегії відсутні будь-які згадки про інститут культурної автономії національних меншин, а на сайті Міністерства культури Естонської Республіки останні повідомлення про культурну автономію датовані 2020 р. [23]. Натомість вся офіційна інформація зосереджена на двох ключових трендах естонської етнополітики – інтеграція й адаптація. Головна увага держави спрямована на формування в Естонії згуртованого суспільства, завдяки чому існувала б єдність різних груп населення, які мають відмінне культурне, мовне походження. При відзначенні у 2024 р. Року культурного розмаїття акцент робився на мультикультурності – Естонію уподібнили «плавильному котлу», коли естонська культура збагачується культурами інших народів, а це «представники 216 національностей, які мають понад 150 різних громадянств і майже 240 різних рідних мов» [24].

За оцінкою української дослідниці О. Зінченко, яку ми поділяємо, естонський закон «Про культурну автономію національних меншин» «не виконав тієї функції, яка була у нього закладена. Він 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» [25].

Хоч естонський кейс тривало й називали найуспішнішим у запровадженні інституту культурної автономії національних меншин на пострадянському просторі [26], але нині його позиції не можна уважати стійкими чи тим більше еталонними для інших держав, зокрема України. Ці позиції нині радше символічні. На нашу думку, в контексті поточних особливостей функціонування інституту культурної автономії національних меншин в Естонії,

наявні проблеми функціонування інституту культурної автономії національних меншин мають враховуватися під час обговорення в інших державах можливої інституалізації культурної автономії національних меншин.

У публічному дискурсі порушуються гострі питання про те, що ж сталося з культурною автономією національних меншин? Якщо у випадку першої історичної моделі культурної автономії причина занепаду є очевидна (радянська окупація), то у випадку з експериментом, що стартував у 1993 р., його ніхто насильно не перериває. Відтак дуже слушно звучить поставлене фінським дослідником М. Лаґерспецем питання: «Чому право меншин створювати самоврядні інституції наразі виглядає досить фіктивним?» [27]. Чому план розвитку інтеграційної сфери «Integrating Estonia 2020» [28] не торкався теми культурної автономії? Чому це не було враховано в жодному іншому плані розвитку Естонії (як-от згадана вище Стратегія згуртованої Естонії на 2021–2030 рр.), жодній політичній ініціативі за останні роки? Не виключаємо, що поступове зниження інтересу влади Естонії до інституту культурної автономії національних меншин було зумовлене тією наполегливістю, з якою її домагалася російська національна меншина. Відтак ведеться пошук такої моделі етнополітики, яка б максимально убезпечила від новітніх ризиків, адже російський чинник дуже сильно намагається розхитати ситуацію.

Висновки. Хоча модель культурної автономії національних меншин в Естонії й була взята окремими державами за основу при створенні національних інститутів [29], але останніми роками не можна уважати, що вона функціонує задовільно. Фактично вона лише надає меншинам (віднедавна – лише одній) символічні додаткові інструменти захисту її інтересів [30]. Низка меншин не можуть створити культурні ради через вимоги до кількості представників [31], невідповідні особливостям сьогодення правові норми. Щодо порядку функціонування органів культурної автономії залишилися істотні правові прогалини. Є сумніви, чи ці прогалини будуть заповнюватися, бо нині очевидна деяка інертність естонської влади щодо підтримки інституту культурної автономії національних меншин. Натомість спостерігається переорієнтація на стратегію побудови в Естонії згуртованого та інклюзивного суспільства, реалізацію політики адаптації та інтеграції людей із відмінними національними ідентичностями.

Проблема інституту культурної автономії національних меншин в Естонії, за нашою оцінкою, вбачається у тому, що хоча політичний інтерес до нього ще присутній, але ні уряд, ні національні меншини не демонструють, що саме цей інститут найкраще сприяє представництву меншин, уможливлює якнайповніше збереження ними своєї ідентичності в умовах поліетнічної держави та висхідних безпекових та інших викликів. Щобільше, ані уряд, ані меншини, які мають право на створення культурних автономій, не зарекомендували себе як активні, послідовні лобісти цього інституту. Той рівень зацікавленості, який періодично спостерігається в середовищі кількох зацікавлених меншин щодо реформування інституту культурної автономії Естонії, не є достатнім, і діалоги з державою мали б бути активізовані. На нашу думку, інститути влади Естонії не відчувають належного лобістського тиску з боку національних меншин, а відтак останніми роками зорієнтовані на конструювання нової моделі етнополітики, у якій місце інституту культурної автономії національних меншин не є помітним.

Не виключаємо, що Естонія є прикладом того, що у посткомуністичних державах інститут культурної автономії національних меншин було легалізовано не стільки для розширення можливостей меншин, а передусім для зміцнення іміджу самої держави як демократичної, підкреслення спадкоємності з попереднім періодом незалежності [32]. Натомість для того, щоб наповнити культурну автономію національних меншин реальним змістом, потрібна політична воля у проведенні відповідних реформ [33].

Кейс культурної автономії в Естонії дає Україні та іншим поліетнічним державам важливі висновки, щонайменше про: 1) важливість послідовності розпочатих реформ та їх своєчасної корекції з огляду на нові виклики; 2) необхідність періодичного перегляду законодавства через зміну ситуації; 3) важливість комунікації зі широкою громадськістю та національними меншинами у випадку проблем із функціонуванням того чи іншого інституту; 4) важливість справжньої (а не лише задекларованої) зацікавленості держави в інституті культурної автономії національних меншин; 5) значущість активності самих національних меншин у взаємодіях з державою для лобіювання питань, пов'язаних з інститутом культурної автономії та етнополітикою в цілому.

1. Палько О. Історичний досвід реалізації принципу національно-культурної автономії в Естонії. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2013. № 4. С. 273-275. **2.** Smith D. J. Non-territorial Cultural Autonomy as a Baltic Contribution to Europe Between the Wars / D. J. Smith (ed.), *The Baltic States and Their Region: New Europe or Old?* Amsterdam: Rodopi, 2005. P. 211-226. **3.** Там само. С. 211-212. **4.** Палько О. Цит. праця. С. 275. **5.** Kuldkepp M. The Estonian Swedish National Minority and the Estonian Cultural Autonomy Law of 1925. *Nationalities Papers.* 2022. № 50 (5). P. 924. **6.** Вітман К. Переваги інституту національної автономії та особливості його втілення у законодавстві окремих країн пострадянського та постсоціалістичного простору. *Актуальні проблеми політики.* 2010. № 39. С. 35. **7.** Djordjević L. The Many Faces of Minority Non-Territorial Autonomy / M. Andeva, B. Dobos, L. Djordjević et al. (eds.), *Non-Territorial Autonomy.* Cham: Palgrave Macmillan, 2023. P. 175. **8.** Smith D. J. The "Quadratic Nexus" Revisited: Nation-Building in Estonia Through the Prism of National Cultural Autonomy. *Nationalities Papers.* 2020. № 48 (2). P. 235-250. **9.** Eesti Vabariigi põhiseadus. Riigi Teataja. URL: https://www.riigiteataja.ee/viitedLeht.html?id=10. **10.** Lagerspetz M. What became of the Cultural Autonomy? *The story of a broken promise. Vikerkaar.* 2018. № 33 (1-2). P. 168-182. **11.** Riigikogu. National Minorities Cultural Autonomy Act. URL: https://www.riigiteataja.ee/en/eli/519112013004/consolide. **12.** Зінченко О. Правовий статус національних меншин та мовна політика і Естонії. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2024. № 6. С. 51. **13.** Lagerspetz M. What became of the Cultural Autonomy? The story of a broken promise. *Vikerkaar.* 2018. № 33 (1-2). P. 168-182. **14.** Sakari Neuvonen: Future of cultural autonomy of Finnish minority bleak. Eesti Rahvusringhääling. URL: https://news.err.ee/1609122779/sakari-neuvonen-future-of-cultural-autonomy-of-finnish-minority-bleak. **15.** Petersoo P. Reconsidering otherness: Constructing Estonian identity. *Nations and Nationalism.* 2007. № 13 (1). P. 117-133. **16.** Lagerspetz M. Cultural Autonomy of National Minorities in Estonia: The Erosion of a Promise. *Journal of Baltic Studies.* 2014. № 45 (4). P. 457-575. **17.** Smith D. J. Challenges of Non-territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe / E. Nimni, A. Osipov, D. J. Smith (eds.), *The challenge of non-territorial autonomy: Theory and practice.* Oxford: Peter Lang, 2013. P. 124. **18.** Poleshchuk V. Changes in the concept of national cultural autonomy in Estonia / E. Nimni, A. Osipov, D. J. Smith (eds.), The challenge of non-territorial autonomy: Theory and practice Oxford: Peter Lang, 2013. P. 160. **19.** Палько О. Цит. праця. С. 279. **20.** Karjatse T. Ministry of Culture closes down Estonian Finns national cultural autonomy. *Eesti Rahvusringhääling.* URL: https://news.err.ee/1609207543/ministry-of-culture-closes-down-estonian-finns-national-cultural-autonomy. **21.** Katus K., Puur A., Sakkeus L. Development of national minorities: Republic of Estonia up to 1944. *Trames*. 1997. № 1 (3). P. 221-246. **22.** Cohesive Estonia Strategy 2030. URL: https://www.kul.ee/ sites/default/

files/documents/2022-05/Cohesive%20Estonia%20Strategy%202030.pdf. **23.** Див: https://www.kul.ee/en/search?search_term=autonomy &sort_by=created. **24.** Anne-Ly Reimaa: Estonia's diverse cultural heritage is our shared wealth. Global Estonia. URL: https://globalestonian.com/en/news/anne-ly-reimaa-estonias-diverse-cultural-heritage-our-shared-wealth. **25.** Зінченко О. Правовий статус національних меншин та мовна політика і Естонії. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2024. № 6. С. 51. **26.** Вітман К. Порівняльний аналіз інститутів національно-культурної автономії та досвіду їх впровадження в Росії та Естонії. *Держава і право.* 2009. № 46. С. 566. **27.** Lagerspetz M. What became of the Cultural Autonomy? The story of a broken promise. *Vikerkaar*. 2018. № 33 (1-2). P. 168-182. **28.** Lõimuv Eesti 2020. URL: https://www.kul.ee/kultuuriline-mitmekesisus-ja-loimumine/strateegilised-dokumendid/loimuv-eesti-2020. **29.** Decker C. The use of cultural autonomy to prevent conflict and meet the Copenhagen Criteria: *The case of Romania. Ethnopolitics.* 2007. № 6 (3). P. 437-450. **30.** Kössler K., Zabielska K. Cultural autonomy in Estonia – before and after the Soviet interregnum. T. Benedikter (ed.). *Solving ethnic conflict through self-administration: A short guide to autonomy in South Asia and Europe.* EURAC Research, 2009. P. 56-60; Lagerspetz M. Cultural Autonomy of National Minorities in Estonia: The Erosion of a Promise. *Journal of Baltic Studies.* 2014. № 45 (4). P. 457-575; Smith D. J. National-cultural autonomy in contemporary Estonia / L. Salat, S. Constantin, A. Osipov, I. Székely (eds.). *Autonomy arrangements around the world: A collection of well and lesser known cases.* Cluj-Napoca: Romanian Institute for Research on National Minorities, 2014. P. 299-316. **31.** Prina F., Smith D. J., Molnar Sansum J. National Cultural Autonomy and Linguistic Rights in Central and Eastern Europe / G. Hogan-Brun, B. O'Rourke (eds.). *Handbook on Minority Languages and Communities.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2019. P. 181-205. **32.** Aidarov A., Drechsler W. The Law & Economics of the Estonian Law on Cultural Autonomy for National Minorities and of Russian National Cultural Autonomy in Estonia. *Halduskultuur / Administrative Culture.* 2011. № 12 (1). P. 43-61; Lagerspetz M. Cultural Autonomy of National Minorities in Estonia: The Erosion of a Promise. *Journal of Baltic Studies.* 2014. № 45 (4). P. 457-575. **33.** Agarin T. Status Quo Multiculturalism: The Crux of Minority Policies in Central Eastern Europe's New EU Member States. *Journal of Minority Studies.* 2011. № 5 (3). P. 69-98; Smith D. J. Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe.* 2013. № 12 (1). P. 27-55; Yupsanis A. Cultural Autonomy for Minorities in the Baltic States, Ukraine and the Russian Federation: A Dead Letter. *Polish Yearbook of International Law.* 2016. № 36. P. 109-135.

References

1. Palko O. Istorychnyi dosvid realizatsii pryntsypy natsionalno-kulturnoi avtonomii v Estonii. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh*

doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. 2013. № 4. S. 273-275. **2.** Smith D. J. Non-territorial Cultural Autonomy as a Baltic Contribution to Europe Between the Wars / D. J. Smith (Ed.), *The Baltic States and Their Region: New Europe or Old?* Amsterdam: Rodopi, 2005. P. 211-226. **3.** Ibid. P. 211-212. **4.** Palko O. Istorychnyi dosvid realizatsii pryntsypy natsionalno-kulturnoi avtonomii v Estonii. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy.* 2013. № 4. S. 275. **5.** Kuldkepp M. The Estonian Swedish National Minority and the Estonian Cultural Autonomy Law of 1925. *Nationalities Papers.* 2022. № 50 (5). P. 924. **6.** Vitman K. Perevahy instytutu natsionalnoi avtonomii ta osoblyvosti yoho vtilennia u zakonodavstvi okremykh krain postradianskoho ta postsotsialistychnoho prostoru. *Aktualni problemy polityky.* 2010. № 39. S. 35. **7.** Djordjević L. The Many Faces of Minority Non-Territorial Autonomy / M. Andeva, B. Dobos, L. Djordjević et al. (Eds.), *Non-Territorial Autonomy.* Cham: Palgrave Macmillan, 2023. P. 175. **8.** Smith D. J. The "Quadratic Nexus" Revisited: Nation-Building in Estonia Through the Prism of National Cultural Autonomy. *Nationalities Papers.* 2020. № 48 (2). P. 235-250. **9.** Eesti Vabariigi põhiseadus. Riigi Teataja. URL: https://www.riigiteataja.ee/viitedLeht.html?id=10. **10.** Lagerspetz M. What became of the Cultural Autonomy? The story of a broken promise. *Vikerkaar*. 2018. № 33 (1-2). P. 168-182. **11.** Riigikogu. National Minorities Cultural Autonomy Act. URL: https://www. riigiteataja.ee/en/eli/519112013004/ consolide. **12.** Zinchenko O. Pravovyi status natsionalnykh menshyn ta movna polityka i Estonii. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal.* 2024. № 6. S. 51. **13.** Lagerspetz M. What became of the Cultural Autonomy? The story of a broken promise. *Vikerkaar*. 2018. № 33 (1-2). P. 168-182. **14.** Sakari Neuvonen: Future of cultural autonomy of Finnish minority bleak. *Eesti Rahvusringhääling.* URL: https://news.err.ee/1609122779/sakari-neuvonen-future-of-cultural-autonomy-of-finnish-minority-bleak. **15.** Petersoo P. Reconsidering otherness: Constructing Estonian identity. *Nations and Nationalism.* 2007. № 13 (1). P. 117-133. **16.** Lagerspetz M. Cultural Autonomy of National Minorities in Estonia: The Erosion of a Promise. *Journal of Baltic Studies.* 2014. № 45 (4). P. 457-575. **17.** Smith D. J. Challenges of Non-territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe / E. Nimni, A. Osipov, D. J. Smith (Eds.), *The challenge of non-territorial autonomy: Theory and practice.* Oxford: Peter Lang, 2013. P. 124. **18.** Poleshchuk V. Changes in the concept of national cultural autonomy in Estonia / E. Nimni, A. Osipov, D. J. Smith (Eds.), The challenge of non-territorial autonomy: Theory and practice Oxford: Peter Lang, 2013. P. 160. **19.** Palko O. Istorychnyi dosvid realizatsii pryntsypy natsionalno-kulturnoi avtonomii v Estonii. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy.* 2013. № 4. S. 279. **20.** Karjatse T. Ministry of Culture closes down Estonian Finns national cultural autonomy. *Eesti Rahvusringhääling.* URL: https://news.err.ee/1609207543/ ministry-of-culture-closes-down-estonian-finns-national-cultural-autonomy. **21.** Katus K., Puur A., Sakkeus L. Development of national

minorities: Republic of Estonia up to 1944. Trames. 1997. № 1 (3). P. 221-246. **22.** Cohesive Estonia Strategy 2030. URL: https://www.kul.ee/sites/default/files/ documents/2022-05/Cohesive%20Estonia%20Strategy%202030.pdf. **23.** Dyv.: https://www.kul.ee/ en/search?search_term=autonomy &sort_by=created. **24.** Anne-Ly Reimaa: Estonia's diverse cultural heritage is our shared wealth. Global Estonia. URL: https://globalestonian.com/ en/news/anne-ly-reimaa-estonias-diverse-cultural-heritage-our-shared-wealth. **25.** Zinchenko O. Pravovyi status natsionalnykh menshyn ta movna polityka i Estonii. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal.* 2024. № 6. S. 51. **26.** Vitman K. Porivnialnyi analiz instytutiv natsionalno-kulturnoi avtonomii ta dosvidu yikh vprovadzhennia v Rosii ta Estonii. *Derzhava i pravo.* 2009. № 46. S. 566. **27.** Lagerspetz M. What became of the Cultural Autonomy? The story of a broken promise. *Vikerkaar*. 2018. № 33 (1-2). P. 168-182. **28.** Lõimuv Eesti 2020. URL: https://www.kul.ee/ kultuuriline-mitmekesisus-ja-loimumine/strateegilised-dokumendid/loimuv-eesti-2020. **29.** Decker C. The use of cultural autonomy to prevent conflict and meet the Copenhagen Criteria: The case of Romania. *Ethnopolitics*. 2007. № 6 (3). P. 437-450. **30.** Kössler K., Zabielska K. Cultural autonomy in Estonia – before and after the Soviet interregnum T. Benedikter (ed.)., *Solving ethnic conflict through self-administration: A short guide to autonomy in South Asia and Europe.* EURAC Research, 2009. P. 56-60; Lagerspetz M. Cultural Autonomy of National Minorities in Estonia: The Erosion of a Promise. *Journal of Baltic Studies.* 2014. № 45 (4). P. 457-575; Smith D. J. National-cultural autonomy in contemporary Estonia / L. Salat, S. Constantin, A. Osipov, I. Székely (eds.), *Autonomy arrangements around the world: A collection of well and lesser known cases.* Cluj-Napoca: Romanian Institute for Research on National Minorities, 2014. P. 299-316. **31.** Prina F., Smith D. J., Molnar Sansum J. National Cultural Autonomy and Linguistic Rights in Central and Eastern Europe / G. Hogan-Brun, B. O'Rourke (eds.). Handbook on Minority Languages and Communities. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2019. P. 181-205. **32.** Aidarov A., Drechsler W. The Law & Economics of the Estonian Law on Cultural Autonomy for National Minorities and of Russian National Cultural Autonomy in Estonia. *Halduskultuur / Administrative Culture.* 2011. № 12 (1). P. 43-61; Lagerspetz M. Cultural Autonomy of National Minorities in Estonia: The Erosion of a Promise. *Journal of Baltic Studies.* 2014. № 45 (4). P. 457-575. **33.** Agarin T. Status Quo Multiculturalism: The Crux of Minority Policies in Central Eastern Europe's New EU Member States. *Journal of Minority Studies.* 2011. № 5 (3). P. 69-98; Smith D. J. Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe.* 2013. № 12 (1). P. 27-55; Yupsanis A. Cultural Autonomy for Minorities in the Baltic States, Ukraine, and the Russian Federation: A Dead Letter. *Polish Yearbook of International Law.* 2016. № 36. P. 109-135.

Shpachenko Yaroslav. **Institute of cultural autonomy of national minorities in Estonia: evolution, problems of functioning, experience for Ukraine**

The effectiveness of the institution of cultural autonomy in Estonia is analysed. It is noted that this institution has not been functioning satisfactorily in recent years and has received critical assessments. Cultural autonomy only provides minorities (currently only Swedish Estonians) with symbolic additional tools to protect their interests. Some minorities that have the right to establish cultural autonomy are unable to establish cultural councils due to high requirements for the number of representatives. There are still legal gaps in the activities of cultural autonomy bodies. The Estonian authorities are inert in supporting the institution of cultural autonomy. Instead, the state is refocusing on building a cohesive and inclusive society in Estonia, implementing a policy of adaptation and integration of people with different national identities. The author sees the problem with the institution of cultural autonomy in Estonia in the fact that although there is political interest in such autonomy (especially at the level of national minorities), neither the government nor the largest national minorities form public opinion on the importance of cultural autonomy in a multi-ethnic state and growing security and other challenges.

The analysis of the case of cultural autonomy in Estonia allowed the author to draw the following conclusions: 1) the importance of consistency of the reforms launched and their timely correction in view of new challenges; 2) the expediency of periodic revision of legislation in view of socio-demographic, security and other changes; 3) the importance of communication between the authorities and the general public and national minorities in case of problems with the functioning of the institution of cultural autonomy; 4) the importance of the real (and not just declared) interest of the state in the institution of cultural autonomy; 5) the importance of the activity of national minorities in their interactions with the state for lobbying issues related to the institution of cultural autonomy and ethnic policy in general.

Key words: Estonia, ethnopolitics, extraterritorial cultural autonomy, national minorities, national self-determination, national movement.