ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»

Серію «Митна справа в Україні» засновано в 2001 р. Її продовженням є серія «Податкова та митна справа в Україні», яку започатковано в 2015 р.

Яцишин Н. Г.

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ДЕРЖАВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Навчальний посібник

Ірпінь
2018

УДК 327.7-054.57
ББК 67.511.11
Я93

Рекомендовано до друку Вченою радою
Університету державної фіскальної служби України
(протокол № 6 від 26 червня 2018 року)

Рецензенти:
Тимченко Л. Д., д.ю.н., професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Університету ДФС України;
Гулієв А. Д., д.ю.н., професор кафедри міжнародного права ННІ міжнародних відносин Національного авіаційного університету.

Я93 Міжнародне співробітництво держав у сфері захисту національних меншин : навч. посібник / Н. Г. Яцишин. – Ірпінь : Університет ДФС України, 2018. – 322 с. – (Серія «Податкова та митна справа в Україні», т 112).

ISBN 978-966-337-490-1

Навчальний посібник присвячений важливому питанню історії, теорії та практики міжнародного права – питанню міжнародного співробітництва у сфері захисту національних меншин. Він містить великий обсяг матеріалу, що стосується історичних та теоретичних аспектів прав національних меншин, міжнародних стандартів та проблем практичного захисту прав, свобод і законних інтересів національних меншин у сучасних умовах. Співпраця у сфері захисту прав меншин розглядається на міжнародному, регіональному та національному рівнях.

Покликаний надати методичну допомогу як студентам юридичних спеціальностей, так і аспірантам, викладачам, науковим і практичним працівникам, а також всім, хто цікавиться проблемами захисту прав національних меншин в історії та сучасності.

УДК 339.543:005.932(075.8)
ББК 67.401.143.1я73

© Яцишин Н. Г., 2018
© Університет ДФС України, 2018

ISBN 978-966-337-490-1

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....5

ПЕРЕДМОВА.....7

РОЗДІЛ 1. ЗАРОДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ.....11

1.1.Формування поняття «національна меншина» в теорії та практиці міжнародного права.....11

1.2. Історія становлення міжнародного захисту прав національних меншин.....30

1.3. Формування статусу національних меншин між двома світовими війнами у контексті принципу права народів на самовизначення.....46

1.4. Система захисту прав національних меншин у рамках Ліги Націй.....72

РОЗДІЛ 2. МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ДЕРЖАВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА.....115

2.1. Створення універсальної системи захисту прав національних меншин у рамках Організації Об'єднаних Націй.....115

2.2. Європейська система захисту прав національних меншин.....123

2.3. Регулювання прав національних меншин у міждержавних договорах.....154

2.4. Роль неурядових організацій у захисті прав національних меншин.....162

РОЗДІЛ 3. СУТЬ ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН.....172

3.1. Суть прав національних меншин (проблема співвідношення колективних та індивідуальних прав).....172

3.2. Основні та особливі права національних меншин, їхня кодифікація.....181

3.3. Право меншин на самовизначення як проблема сучасного міжнародного права.....188

3.4. Міжнародні механізми контролю за дотриманням прав національних меншин.....193

3.5. Проблеми відповідальності за порушення міжнародно-правових зобов'язань у сфері захисту прав меншин.....212

РОЗДІЛ 4. ДІЯЛЬНІСТЬ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН.....220

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....248

СЛОВНИК.....271

ІНОЗЕМНІ ВИРАЗИ В ЛАТИНСЬКОМУ НАПИСАННІ.....302

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ.....303

ІМЕННИЙ ПОКАЖЧИК.....308

ДОДАТКИ.....312

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Венеціанська комісія	Європейська комісія «За демократію через право»
ВКСНМ	Верховний комісар у справах національних меншин ОБСЄ
ВВР України	Відомості Верховної Ради України
Віденська декларація	Декларація Віденської всесвітньої конференції з прав людини (1993)
Держкомнацміграції	Державний комітет України у справах національностей та міграції
Декларація ООН	Декларація прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин (1992)
Європейська конвенція	Європейська конвенція про захист прав людини й основних свобод (1950)
ЄХРММ	Європейська хартія регіональних мов або мов меншин
ЄС	Європейський Союз
ЗДПЛ	Загальна декларація прав людини (1948)
Заключний акт Хельсінкі 1975	Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі (Хельсінкі 1 серпня 1975 р.)
ІЦЄІ	Інструмент центрально-європейської ініціативи про захист прав меншин (1994)
КЛРД	Комітет з ліквідації расової дискримінації
КМУ	Кабінет Міністрів України
Копенгагенський документ	Документ Копенгагенської наради СБСЄ конференції з питань людського виміру (1990)

МАЮД	Міжнародна асоціація юристів-демократів
МГПМ	Міжнародна група з прав меншин при ООН
МПГПП	Міжнародний пакт про громадянські і політичні права
МПЕСКП	Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права
МХФ	Міжнародна Хельсинська федерація прав людини
НУО	Неурядова організація
ПАРЄ	Парламентська асамблея Ради Європи
РКЗНМ	Рамкова конвенція про захист національних меншин
РЄ	Рада Європи
Рекомендація 1201	Рекомендація 1201 ПАРЄ щодо тексту Додаткового протоколу до Конвенції про захист прав і основних свобод людини щодо осіб, які належать до національних меншин (1993)
УВРУПЛ	Уповноважений Верховної Ради України з прав людини
УВКПЛ	Управління Верховного комісара з прав людини ООН
ФСЄЕГ	Федералістичний Союз Європейських Етнічних Груп
УНР	Українська Народна Республіка
ЦЄІ	Центральноєвропейська ініціатива
ЮНЕСКО	Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури

ПЕРЕДМОВА

Про цивілізацію слід судити по тому,
як вона поводиться з меншинами
Махатма Ганді

Однією із найскладніших проблем у сучасному світі, який швидкими темпами глобалізується, є проблема співіснування взаємопов'язаних і взаємопроникаючих людських спільнот. Адже незважаючи на економічну глобалізацію, політичну взаємозалежність та інформаційну транснаціоналізацію, світ залишається багатоманітним. Сьогодні у ньому нараховується близько 3 500 етнічних груп і біля 200 держав[1].

Очевидним є той факт, що практично всі сучасні держави поліетнічні. У праці Дж. Нельсона знаходимо дані про те, що із 164 держав, які були предметом вивчення, лише 40 можна віднести до таких, що належать до групи держав однієї нації (single nation-group states). Це держави, в яких від 95 до 100 відсотків населення належить до однієї національної групи. Спираючись на ці дані, Нельсон констатує, що «концепція національної держави підходить лише одній четвертій членів міжнародної системи держав»[2].

Це означає, що населення будь-якої країни більшою чи меншою мірою складається з людей різних рас і національностей. Саме це обумовило зміст ст. I Декларації ЮНЕСКО про расу і расові забобони від 27 листопада1978 р., яка, зокрема, свідчить: «Усі люди і групи людей мають право відрізнятися один від одного, розглядати себе як таких і вважатися такими»[3].

Пошук самоідентичності є відповіддю на нарощування глобалізації, яка для сучасних націй, народностей, національних меншин часто означає співжиття в єдиному світі, де кожен має

[1]Кокшаров Н. В. Международный опыт решения культурных аспектов этничности. URL : http://www.portalus.ru/modules/philosophy/print.php? (дата звернення: 02.11.16).

[2]Nielsson G. P. States and Nation-Groups: A Global Taxonomy, (w:) Tiryakin E. A., Ragowski R. (eds.), New Nationalism of the Developed West, Boston 1984. S. 33.

[3]Декларация ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках от 27.11.1978. Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М. : Логос, 1993. С. 223.

право на своє «я» і готовий його захищати до кінця, навіть ціною власного життя. Це завжди породжувало і породжує гострі, затяжні міжетнічні конфлікти, обтяжувані соціально-економічними, суспільно-політичними, а нерідко і військовими зіткненнями, які часто справляють сильний вплив на всю систему міжнародних відносин. Багато держав мають досвід таких конфліктів. Б. Уркварт, колишній заступник ГС ООН зі спеціальних політичних питань, називає такі держави «детонаторами» міжнародної безпеки і стабільності[4].

Наголошуючи на причинах підвищеного інтересу до міжнаціональних проблем, потрібно зазначити і те, що ці відносини багато в чому визначали і визначають основний зміст світової політики. Сьогодні політична стабільність і успішність демократичних перетворень у будь-якій країні й у світі в цілому багато в чому залежить від проведеної державою міжнаціональної політики, координації зусиль усіх країн демократичного співтовариства в цій сфері. На жаль, практично всі держави у своїй історії мають сумний досвід національних конфліктів, і реальне майбутнє країни багато в чому залежить від того, наскільки ретельно зроблений аналіз уроків історії в державі й у світовому співтоваристві в цілому. Історичний досвід підтверджує, що ця проблема зачіпає як організацію державного і громадського життя всередині кожної країни, так і міждержавні стосунки, а тому врегулювання її можливе лише при правильному поєднанні внутрідержавного та міжнародно-правового механізмів. Вироблення цих механізмів – справа досить складна і тривала, але вкрай необхідна.

Посібник, який пропонується вашій увазі, має на меті:

– простежити процес формування концепції національної меншини;

– проаналізувати основні тенденцій формування міжнародно-правового статусу національних меншин від найдавніших часів до початку XX століття;

– з'ясувати реальні можливості та ефективність механізму захисту національних меншин у міжвоєнний період у системі Ліги Націй;

---

[4]Rudnicki Z. Konflikt etnicznya stosunki międzynarodowe / Admeritum, Jesień – Zima 1997, s. 7. URL : http://www.ae.krakow.pl/~ekse/htm/etkon.pdf (дата звернення: 02.11.2016).

– проаналізувати процес створення універсальної та регіональної (європейської) систем захисту прав національних меншин на сучасному етапі розвитку міжнародного права;

– дослідити природу й зміст прав національних меншин;

– проаналізувати дію та ефективність міжнародних механізмів контролю за дотриманням прав національних меншин;

– показати специфіку відповідальності держав у рамках міжнародних угод із захисту прав людини та національних меншин;

– проаналізувати тенденції і перспективи розвитку конституційно-правової бази регулювання статусу національних меншин в Україні, відповідності його міжнародно-правовим стандартам, діяльність України у сфері захисту національних меншин.

В умовах багатонаціональної України[5], яка має на сьогодні, за даними Міністерства закордонних справ України, від 12-ти до 20-ти мільйонів співвітчизників за кордоном[6], ці проблеми є особливо актуальними, оскільки безпосередньо пов'язані із вирішенням важливих політичних і правових завдань як щодо забезпечення конституційних прав і свобод особистості в середині країни, так і захисту прав українців за межами держави[7].

Здійснення наукового аналізу правового статусу національних меншин посідає чільне місце у світовій юридичній науці. Варто згадати імена Ф. Ермакори та Ф. Капоторті, які детально вивчили зміст поняття етнонаціональної меншини; К. Веглі, Ф. Гекман, Р. Пеллі, М. Шоу, Х. Ханнума, які виробили ряд підходів до означення прав таких меншин, їхні місця у внутрішньому і міжнародному праві. У роботі широко використані наукові праці таких зарубіжних вчених, як А. Абашидзе, С. Юр'єва, С. Пунжина, В. Кимлічекаа, А. Крахера та ін. Суттєве значення для формулювання теоретичних положень роботи мали праці українських вчених з питань теорії міжнародного права, зокрема: В. Буткевича, В. Євінтова, В. Денисова, Л. Тимченка, Д. Киценка. Серед учених-юристів України цю проблему особливо

[5] За даними Всеукраїнського перепису населення, на території країни проживали представники понад 130 національностей і народностей.

[6] Українська громада в країнах світу. URL : http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/ukrainians-abroad (дата доступу: 08.06.2017).

[7] Політико-правовий статус української громади як національної меншини закріплено законодавчо у ряді держав Східної і частково Центральної Європи, а також у країнах Балтії.

активно досліджували В. Нікітюк, М. Товт, В. Мицик. Важливим підґрунтям стали праці українських вчених міжвоєнного періоду: Б. Вітошинського, С. Дністрянського, М. Мандрики, Я. Олесницького та ін.

Джерельну базу дослідження склали насамперед ряд важливих міжнародних трактатів міжвоєнного періоду, які стосувалися проблеми національних меншин, а також основний масив міжнародно-правових актів із захисту прав національних меншин як універсального, так і регіонального (європейського) характеру, укладених у рамках ООН та її спеціалізованих установ, Ради Європи, ОБСЄ, ЄС та інших міжнародних організацій. У роботі також використано ряд двосторонніх договорів, предметом яких є регулювання прав національних меншин.

РОЗДІЛ 1
ЗАРОДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

1.1. Формування поняття «національна меншина» в теорії та практиці міжнародного права

Концепція захисту прав національних меншин як на міжнародному, так і на національному рівнях пройшла значну еволюцію в своєму розвитку, але й на сьогодні залишається не до кінця сформованою. Одна із важливих причин цього полягає в тому, що її базисним елементом є поняття «національна меншина», спроби науково-правового осмислення якого, проникнення в суть цього складного соціального феномену здійснювалися впродовж багатьох століть.

Очевидно, що проблема наукового визначення цієї категорії пояснюється складністю, багатоаспектністю сфери суспільних відносин, які вона зачіпає. Адже меншина може відігравати різні ролі у суспільстві: бути способом категоризації населення, описувати відносини субординації і домінування, виступати як політична програма, слугувати основою інституційного включення тих чи інших груп у політичне співтовариство або їхнє виключення та ін. Як зазначав Г. В. Ф. Гегель, «чим багатший предмет визначення, тобто чим більше сторін він пропонує для розгляду, тим різноманітніше можуть бути представлені на їхній основі визначення»[8].

Зміст, що вкладається в поняття «національна меншина», в соціології, історії, політології і навіть окремих правових дисциплінах істотно відрізняється. У міжнародному праві також упродовж багатьох століть здійснювалася розробка цього поняття, що пов'язано із необхідністю відмежувати відповідну категорію населення в цілях її правового захисту.

---

[8] Гегель Г. В. Ф. Наука логики : в 3 т. М. : Изд-во «Мысль», 1972. Т. 3. С. 349.

Формуванню єдиного загальноприйнятого у міжнародному праві визначення цього поняття перешкоджає кілька обставин. Серед основних спеціалісти називають: різноманітність реальних груп, до яких застосовується цей термін; різноманітність соціальних контекстів, до яких виявляються включеними ці групи; а також різноманітність позицій зацікавлених сторін (урядів, політиків, вчених, представників меншин тощо)[9]. Питання уникнення різноманітностей у першій парі вирішується за допомогою типологізації відповідних груп і соціальних контекстів.

Здійсненням типологізації займались дослідники[10], які використовували різні принципи: історичні особливості розвитку груп меншин, географічні особливості, способи включення меншини до складу населення країни, концептуальні відмінності між «корпоративними» і «комунальними» об'єктами і суб'єктами міжнародного права та ін.

Зрозуміло, що групи, які володіють відмінними етнічними, релігійними і мовними характеристиками, можуть утворювати етнічні, релігійні і мовні меншини, але це не виключає того, що в однієї зі спільнот може зустрічатися сукупність усіх або деяких характеристик. Тому важливо зазначити, що ще на початку XX ст. серед юристів-міжнародників існувала думка, що «якщо йдеться про практичне життя, то поняття національної меншини не лише домінує, а саме до цього поняття зводяться всі проблеми, що стосуються меншин у сучасному значенні»[11].

---

[9]Соколовский С. В. Права меньшинств. М. : Русский гуманитарный университет, 1997. URL : http://www.vusnet.ru. (дата звернення: 14.06.2016).

[10]Alfredsson G. Equality and Non-Discrimination: Minority Rights // Council of Europe Doc. H/Coll(90), 6. 1990. P. 1–23; Абашидзе А. Х. Проблемы международно-правовой защиты меньшинств : автореф. дис. на соискание науч. степени доктора юрид. наук : спец. 12.00.10 «Международное право». Московская государственная юридическая академия. М.,1997; Barsh R. L. Evolving conception sof group rights in international law // Transnational Perspectives. 1987. V. 13. P. 6–10; Heckmann F. Towards the development to fatypology of minorities // Minorities: Community and Identity. Berlin, 1983; Мицик В. В. Права національних меншин у міжнародному праві. К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004; Товт М. Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку). Відпов. ред. В. І. Євінтов. Ужгород : ІВА, 2002 та ін.

[11]Zaleski W. Międzynarodowa ochrona mniejszości. Nakladem Instytutubadań spraw narodow ościowych.Warszawa, 1932.

Такої ж думки дотримується сьогодні російський вчений С. Пунжин, який вважає, що «проблеми, які стосуються різних різновидів меншин, у принципі подібні», і тому правомірним є використання найменування «національна меншина» або просто «меншина» для визначення цієї категорії населення[12].

З таким підходом слід погодитись, адже для міжнародного права не важливо, чи є меншина етнічною чи релігійною, тому що якими б меншини не були, вони мають потребу в рівному статусі й ефективному захисті.

Перший етап підвищеного інтересу юристів до проблеми меншин пов'язаний із періодом Ліги Націй. На той час однією із найбільш суттєвих суперечок у доктрині була суперечка навколо питання: чи існують об'єктивні передумови, які стверджують приналежність до меншин на підставі спільності походження, мови, релігії, культури тощо, чи приналежність до меншини не залежить від об'єктивних передумов, а є актом волі і може бути довільно в будь-який момент змінена. Ця суперечка існувала між представниками так званої об'єктивної теорії з одного боку, і суб'єктивної – з іншого[13].

Стоячи на позиціях об'єктивної теорії, яка визнає силу об'єктивних даних, наводить дефініцію у роботі «Захист національних, мовних і релігійних меншин» французький вчений Фуке-Дюпарк, за якою «меншина» – це група, що складається із громадян держави, які відрізняються від інших співгромадян такими характерними рисами, як мова або релігія[14]. Подібне визначення подає Гельмер Ростінг, який говорить, що «… під поняттям меншини розуміємо групу людей, які належать до іншої раси або релігії, або також володіють іншою мовою, ніж більшість цієї країни»[15].

Німецький вчений, професор Зобернхейм, запропонував одну із перших доктринальних дефініцій. Він розробив 1920 р.

---

[12]Пунжин С. М. Проблема защиты прав меньшинств в международном праве // Государство и право. 1992. № 8. С. 123.

[13]Gerber H. Minderheiten problem // Schriften der Vereinigung für staatswissenschaftlich Fortbildung. Gersbach,1927.

[14]Fouques-Duparc J. La Protectiondes Minoritesde race, de langue, et de religion. Paris : Librairie Dalloz, 1922.

[15]Юрьев С. С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). 2-е изд. М. : Эдиториал УРСС, 2000. С. 13.

проект договору про регулювання становища меншин, ст. 1 якого визначається, що меншини в державі – це національно відмежовані групи населення, які мають намір і здатні до ведення національного приватного життя[16].

Після Першої світової війни проблемами, що стосувалися національних меншин, почала займатися Ліга Націй. Вона виступала основою нового універсального правопорядку та гарантом так званої версальської системи договорів, які стали юридичною підставою для захисту меншин. Ці міжнародні акти оперували узагальнюючим терміном «меншини» або вирізняли «етнічні, релігійні та мовні меншини».

Голова англійської делегації в міжнародній Унії товариств Ліги Націй, яка утворилась у січні 1919 р., а також голова спеціальної постійної комісії у справах національних меншин лорд У. Дікінзон, аналізуючи положення договорів, з цього приводу писав: «Меншості… складаються з людей, що мовою, етнічними особливостями та культурою відрізняються від населення, серед якого вони живуть. … із завзятістю держаться ці люди своїх національних прав та історичних традицій»[17].

Для ефективного функціонування новоствореної системи у 1923 р. Ліга Націй сформулювала дефініцію «національної меншини», відповідно до якої «національну меншину становить коло осіб іншої раси, релігії або мови, ніж більшість населення, що входить до складу держави. Ці меншини є двох видів: а) ті, які складаються із осіб, що є громадянами іншої держави; б) ті, які складаються із осіб, що є громадянами цієї держави»[18].

Ще одна спроба сформулювати офіційне визначення поняття «меншина» міститься у консультативному висновку Постійної Палати Міжнародного Правосуддя від 31 липня 1930 р., прийнятому у зв'язку з еміграцією болгарських греків (з посиланням на греко-болгарську Конвенцію від 27 листопада 1919 р.). Поняття «меншини» тлумачилось так: «…колектив осіб, які прожи-

[16] Юрьев С. С. Вказ. праця. С. 16.

[17] Дікінзон У. Меншості ; переклад Г. Чикаленка. Варшава, Б.р. С. 7.

[18] Kimminich O. Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation. Mainz : Grunewald; Munchen : Kaiser, 1985. C. 14; Kwaśniewski K. Socjologia mniejszości a definicja mniejszośc inarodowej // Sprawy narodowościowe. Seria nowa. t. 1, z. 1(1). 1992. St. 34.

вають в одній країні або місцевості, мають одну расу, релігію, мову і традиції та об'єднані цією ідентичністю раси, релігії, мови і традицій, почуттям солідарності з метою зберегти свої традиції, підтримувати свою релігію, забезпечити навчання й освіту дітей, згідно з духом і традиціями їхньої раси, та надавати допомогу один одному»[19]. При цьому це визначення містить поняття «спільнота», а не«меншина». У самих же судових процесах сторони використовували поряд із терміном «спільнота» й інші терміни. Тому, як зазначає професор В. В. Мицик, за часів існування ППМП чітко визначеної термінології не існувало, тож у практиці Палати визначення терміна «спільнота» правомірно розглядати як синонім терміну «меншина»[20].

Це були перші спроби в рамках Ліги Націй дати офіційне тлумачення поняттям «меншина» і «національна меншина», викликані необхідністю захисту тих чи інших груп населення. Попри те, що вони були недосконалі, особливе значення мала практична зручність дефініції, і не лише для реалізації міжнародних угод про їхній захист, але також і для того, щоб не дати можливості ініціювання будь-яких антидержавних, у т.ч. сепаратистських устремлінь.

Важливий крок у розробці наукової концепції меншини (меншинних груп) було зроблено після Другої світової війни. Вона розроблялася в рамках новостворених міжнародних організацій і, в першу чергу, в рамках ООН, зокрема на сесіях Підкомісії з попередження дискримінації і захисту меншин, та на інших міжнародних форумах[21]. Але, як уже зазначалось, виробити єдине загальноприйнятне визначення меншини так і не вдалося.

Справа в тому, що поняття «національної меншини» тісно пов'язане з тією групою проблем, для яких вихідним пунктом є поняття «нація». На сьогодні мають місце протиріччя

---

[19] Interpretation of the Convention Between Greece and Bulgaria Respecting Reciprocal Emigration, Signed at Neuilly-Sur-Seine on November 27th, 1919 (Question of the «Communities»). Advisory Opinion of 31 July 1930 // P.C.I.J. – Publications Series B. № 17. URL : http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1930.07.31_greco-bulgarian.htm (дата звернення: 02.01.2017).

[20] Мицик В. В. Права національних меншин у міжнародному праві. К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. С. 27.

[21] Абашидзе А. Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. М. : Права человека, 1996. С. 170–202.

неузгодженості щодо визначення його змісту. Ще в XIX ст. К. Каутський зазначав: «Нація – це якийсь Протей, який умить вислизає у нас з-під рук, як тільки ми хочемо його схопити, і який все ж таки продовжує існувати й справляти на нас могутній вплив»[22]. А Вальтер Бадехот, характеризуючи історію становлення націй, 1887 р. писав: «Ми знаємо, що це за явище до тих пір, доки нас не попросять його пояснити, і тут виявляється, що зробити це неможливо»[23].

На сьогодні так і не вдалося до кінця спростувати ці слова – поняття «нація» залишається складною і все ще певною мірою загадковою сутністю. Тому так важко визначити дефініцію нації, яка б відповідала усім теоріям, що існують у цій сфері, та дефініцію національної меншини. Але потрібно розуміти, що рівень її сформованості беззаперечно позначався не лише на розвитку науки міжнародного права, а й на формуванні міжнародної нормативно-правової бази захисту меншин.

26 січня 2006 р. Парламентська асамблея Ради Європи на своєму пленарному засіданні у Страсбурзі розглянула і прийняла Рекомендацію «Поняття нація»[24]. Комітет із правових питань і прав людини ПАРЄ, на який була покладена відповідальність за підготовку проекту Рекомендації, провів ряд експертних заходів для найбільш повного розгляду зазначеної проблематики. У доповнення до цього були отримані дані від 35 держав-членів Ради Європи із питання легального визначення поняття «нація».

Як зазначалось у доповіді, що представляла депутатам проект Рекомендації і пояснювальний меморандум, поняття «нація» сягає Середньовіччя. «Нація» походить від дієслова nascere (лат. народжуватися) й означає походження, приналежність до спільноти, родинні зв'язки з громадою. Політичне

---

[22]Картунов О. Західні теорії нації. Плюралізм думок, дефініція понять // Віче. 1996. № 6. С. 80.

[23]Павленко О. «Национальное государство» и «этническое меньшинство»: проблемы соотношения. Обзор современной зарубежной историографии. URL : http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/126492.html. (дата звернення: 06.01.2017).

[24]«Понятие «нация». Рекомендация ПАСЕ 1735 (2006). URL : http://www.strasbourgreor.org/modules.php?name=News&new_topic=42&file=article&sid=118%E2%80%9D (дата звернення: 12.02. 2017).

прочитання цього терміна з'явилося в XIV ст., тоді «нацією» називалися ті, кому приналежність до привілейованого стану дозволяла брати участь у керуванні справами держави. Французьке розуміння поняття «нація», ключовою ознакою якого є «національний» (при новому політичному ладі приналежний усім громадянам) суверенітет, ґрунтувалося саме на цій основі. Паралельно з «французькою концепцією нації» з'явилася «німецька концепція», що мала на увазі насамперед спільність мови і культурних традицій. Зрозуміло, межі застосування останньої не збігалися з державними кордонами і не особливо спиралися на інститут громадянства. Обидві ці концепції, що виникли у визначеному історичному контексті, неодноразово були використані в політичних цілях і дотепер не позбавлені актуальності.

У п. 7 Рекомендації Асамблея відмічає, що «в рамках досить складного процесу формування націй і народження національних держав сучасні європейські держави набули законного статусу, спираючись або на громадянське розуміння поняття «нація», або на культурне його розуміння. Однак, незважаючи на те, що в конституціях ряду держав-членів Ради Європи до цього часу проводиться відмінність між цими двома поняттями, загальна тенденція еволюції національної держави полягає в тому, що залежно від конкретних випадків вона трансформується із суто етнічної або етноцентричної держави в громадянську державу, із чисто громадянської держави в багатокультурну, в якій конкретні права визнаються не лише за фізичними особами, але і за культурними і національними общинами».

У п. 8 Рекомендації Асамблеєю також відмічається, що в силу розвитку процесу формування національних держав у XIX ст. і в першій половині XX ст., а також у результаті змін кордонів національних держав, що відбулися після Другої світової війни, в період «холодної війни», на території майже усіх держав-членів Ради Європи проживають різноманітні групи людей, які, будучи громадянами однієї держави або громадянської нації, належать до інших культурних націй або є їхньою складовою частиною. Порівняно з найбільш значною групою громадян, які мають однакове культурне минуле, ці, менші за

чисельністю групи населення, утворюють те, що називається національними меншинами[25].

Потрібно зауважити також, що досі не вироблено чіткого розмежування між термінами «національна» й «етнічна» меншини. У міжнародно-правових документах не існує однозначного визначення цих термінів. У деяких з них йдеться про національні або етнічні меншини, в інших – лише про меншини національні, хоча об'єктом дії цих документів є одні й ті самі групи людей. Більшість фахівців дотримуються тієї думки, що національні меншини є етнічними групами. Такий висновок випливає і із згаданої Рекомендації ПАРЄ. Цей підхід цілком виправданий, оскільки етнографи, соціологи і політологи, що займаються дослідженням становища етнічних груп у різних країнах світу, як правило, вважають їх базовою категорією (тобто не підгрупою), яка характеризується єдністю культури і раси. На відміну від цього етнічна меншина розглядається як підгрупа, включена у більш широке політичне суспільство.

Так, В. Нікітюк вживає термін «етнонаціональні меншини» як етнічні групи, відмінні від інших груп, зокрема національної більшості, на території суверенної держави[26]. А Вілл Кимлічка застосовує поняття «етнокультурна меншина» як збірний термін для позначення всіх груп населення, які за своїми етнічними ознаками відрізняються від домінантної групи (більшості, титульного етносу). Національні ж меншини є одним із типів етнокультурних меншин поряд з іммігрантами та метеками[27].

Цікавою є точка зору польських вчених, зважаючи на предмет нашого дослідження та на багатий польський історичний досвід. Вони також часто вживають поняття «етнічна група». Наприклад, Є. Вятр вважає національною меншиною «таку етнічну групу, яка проживає у державі, що має іншу етнічну більшість, якщо ця меншина не займає політично та адміністративно ви-

[25] «Понятие «нация». Рекомендация ПАСЕ 1735 (2006). URL : http://www.strasbourgreor.org/modules.php?name=News&new_topic=42&file=article&sid=118%E2%80%9D (дата звернення: 12.02.2017).

[26] Нікітюк В. О. Статус етнонаціональних меншин (порівняльно-правний аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / НАН України. К., 1995.

[27] Кимлічка В. Лібералізм і права меншин; перекл. з англ. Харків : Центр освітніх ініціатив, 2001.

діленої території в рамках федеральної структури»[28]. Так само Е. Новіцка посилається на меншини як етнічні групи, зауважуючи, що «це є етнічна група, яку з іншими етнічними групами поєднують зв'язки підпорядкування і домінування, перш за все в політико-правовій сфері…»[29].

Беззаперечним є той факт, що в основу визначення меншини повинен бути закладений підхід, спрямований на всеосяжне охоплення цього поняття, що включає всю типологічну і видову розмаїтість, базується на загальних критеріях. Такі критерії, незважаючи на те, що деякі з них викликають суперечки, вже в міжнародній практиці вироблені, їх можна звести до таких.

Кількісний критерій. Більшість авторів дотримуються точки зору, що для того щоб група могла бути визнана меншиною, вона повинна бути меншою за чисельністю щодо іншої частини населення. Така думка зрештою прямо випливає з етимології слова «меншина».

Так, наприклад, вважав Р. Шермергорн. «Ми, – писав він, – вживаємо термін «меншинна група» для визначення будь-якої етнічної групи..., яка становить менш ніж половину населення цього суспільства…»[30]. Відомий датський етносоціолог Ганс Ван Амерсфорт зазначав, що саме чисельний стан меншини позбавляє її можливості брати активну участь у політичному процесі[31].

Однак зустрічаються ситуації, коли жодна з груп не становить більшості або більшість може бути настільки розосередженою, що виявляється не має змоги відстоювати свої права в цьому регіоні. Більш того, деякі групи можуть являти собою меншість з точки зору всього населення країни в цілому, однак бути більшістю у визначених регіонах і проводити там дискримінаційну політику. «Кількісний критерій визначення національних меншин

---

[28] Żołędowski C. Białorusini I Litwiniw Polsce, Polacy na Białorusi I Litwie: uwarunkowania współczesnych stosunków między większością I mniejszościami narodowymi. Warszawa : IPSUW, 2003. St. 126.

[29] Problematyka mniejszości narodowych I etnicznych w ujęciu socjologiczno-prawnym. URL : http://www.wspolnota-polska.org.pl/index.php?id=pwko97_2 (дата звернення: 14.02.2017).

[30] Schermerhorn R. A. Comparative Ethnic Relations. A Framework for Theory and Research. New York : Random House, 1970. P. 14.

[31] Amersfoort Van H. Minority as a Sociological Concept // Ethnic and Racial Studies. 1978. Vol. 1. № 2. P. 233.

майже не реалізується у федеративній державі, суб'єктами якої є національно-державні утворення», – вважає Л. М. Карапетян[32]. Так, наприклад, із 21 республіки Російської Федерації лише в 4-х титульна нація представляє більшість, а в Єврейській Автономній області, за даними Всеросійського перепису населення 2002 року, євреї становлять тільки 1,22 % населення[33]. Тому абсолютизація кількісного критерію при визначенні меншини не завжди є виправданою.

Ще одна умова, від якої, на нашу думку, залежить існування меншини, – це наявність певної мінімальної кількості осіб, що до неї належать, у результаті чого меншина становить для спільноти в цілому певну проблему і створює підстави для розв'язання цих проблем у рамках якихось загальних правил та інституцій, а не шляхом поодинокого вирішення питань.

Таким чином, основними критеріями визначення національної меншини є не тільки і не стільки її чисельність, скільки її становище у «великому суспільстві», а кількісний критерій при визначенні поняття є, безумовно, істотним, але не визначальним, і застосування його повинно відбуватися в поєднанні з іншими критеріями.

Критерій недомінування. Цей критерій особливо тісно пов'язаний із кількісним критерієм. Так, С. М. Пунжин вважає, що «чисельна меншість» і«недомінуюче положення» є об'єктивними критеріями при визначенні меншини[34].

У сучасній західній європейській літературі частіше поняття «національна меншина» заміняється поняттям «недомінуюча етнічна група» (non-dominant ethnic group).

Наприкінці 60-х років американські етносоціологи К. Уоглі та М. Гарріс, формулюючи критерії ідентифікації, зазначали, що меншини – це підлеглі і залежні частини складного, поліетнічного суспільства. До речі, така думка чітко зафіксована, наприклад, у французьких наукових виданнях. «Національна менши-

---

[32] Карапетян Л. М. Федеративное государство и правовой статус народов. М. : Манускрипт, 1996. С. 75.

[33] Єврейська автономна область. Вільна енциклопедія. URL : http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%/ (дата звернення: 10.03.2017).

[34] Пунжин С. М. Вказ. праця. С. 125.

на, – стверджується в одному з них, – це група громадян держави, чисельно менша і недомінуюча в цій державі, з етнічними, релігійними або мовними особливостями, що відрізняються від більшості населення, пов'язані один з одним, натхненні спільною волею вижити і які ставлять за мету домогтися фактичної і юридичної рівності із більшістю»[35].

Польський дослідник К. Кваснєвські, виділяючи характерні риси меншин, наголошує на тому, що «меншина становить [...] категорію або підгрупу цієї суспільної спільноти (групи), [...] яка, враховуючи свою кількість, не може визначати цілей і засобів діяльності цієї суспільної спільноти у спосіб, який вважає за найкращий»[36].

Звичайно, критерій недомінування, а виходить, неможливості повною мірою розвивати в державному і громадському житті свої культурні, релігійні і мовні особливості, а також відстоювати свої інтереси в державних інститутах, є тією важливою ознакою, за допомогою якої можемо ідентифікувати меншину в цій державі. А тому у доктрині міжнародного права склалась думка, що захист меншин виправданий тільки тоді, коли меншина не займає пануючого положення.

Однак на практиці буває так, що зустрічаються і пануючі меншини, які іноді порушують принципи рівності і недискримінації, закріплені в різних міжнародних угодах із захисту прав людини, як наприклад, це мало місце свого часу у випадку із білою меншістю в Південній Африці. Якщо дотримуватися визначень, які даються цій категорії населення і які базуються на критерії недомінування, то домінуючі меншини не є «справжніми» меншинами і не мають потреби в захисті.

Тому цілком закономірним є той факт, що Підкомісія ООН з попередження дискримінації і захисту меншин стверджувала, що меншиною можуть вважатися такі національні групи, які не посилюють «пануючого» або «домінуючого» положення[37].

---

[35]Катько Н. Критерии определения меньшинства // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2001. № 2. URL : http://www.homeru.com (дата звернення: 12.06.2017).

[36]Kwaśniewski K. Вказ. праця. С. 14.

[37]Виклад фактів № 18. Права меншин // Права людини в Україні. URL : http://www.khpg.org/index.php?id=1080656187 (дата звернення: 23.04.2017).

Критерій дискримінації. Цей критерій чітко зафіксований в американській офіційній термінології. Там «національними меншинами» вважаються політично поневолені, економічно експлуатовані і соціально дискриміновані етнічні групи. Американський вчений Льюїс Вірт поняття «меншина» визначив таким чином: «…група людей, яка на підставі своїх фізичних чи культурних характеристик відрізняється від інших у суспільстві проживання відмінним і нерівноправним ставленням до себе, і яка вважає себе об'єктом колективної дискримінації»[38].

За визначенням Л. Вірта, існування меншини передбачає існування відповідної більшості, яка має вищий статус та більші привілеї. Додамо, що людей зі статусом меншини відлучають від повноправної участі в громадському житті, їх вважають і вони самі себе вважають «людьми усуненими».

Основоположник неолібералізму Людвіг фон Мізес у роботі «Лібералізм у класичній традиції» писав: «Бути членом національної меншини завжди означає бути громадянином другого сорту… Він відчуває почуття відстороненості від активної участі у законодавчій владі або, в крайньому випадку, відчуває, що йому не дозволили брати участь у ній такою ж мірою, в якій це доступно тим, чия рідна мова – мова правлячої більшості»[39].

Узагальнюючи сказане, можна стверджувати, що члени меншини «вочевидь інакші», тобто відрізняються від інших членів суспільства помітними рисами, заслуговують на якесь особливе ставлення й усвідомлюють спрямовану проти них як членів групи дискримінацію.

Російські вчені І. Бліщенко і А. Абашидзе також пропонували ввести критерій дискримінації при визначенні національних меншин. Автори стверджують, що «критерій дискримінації є основним не тільки для міжнародного захисту, але і для визначення самих меншин, що потребують захисту». Звичайно, зрозуміло, що ця ознака обмежує обсяг поняття «національна меншина», тому що в реальному житті є меншини, які не піддаються дискримінації, однак автори вважають, що «вищезгаданий підхід

[38]Wirth L. The Problem of Minority Groups // The Sciense of Manin the World Crisis / Ed. LintonR. NewYork, 1945. P. 347.

[39]Мизес Л. Либерализм в классической традиции ; пер. с англ. М. : Начала-Пресс, 1994. С. 139.

виправданий тим, що ті національні меншини, які не піддаються дискримінації, не підпадуть під міжнародний захист, оскільки необхідність такого захисту відсутня»[40].

Білоруська ж дослідниця Н. Катько стверджує, що критерій дискримінації повинен вважатися більш факультативним. Аргументом на користь такого твердження може слугувати те, що «забезпечення захисту і гарантії рівного статусу повинні поширюватися на всі категорії меншин, незалежно від того, яке становище вони займають у цей часовий відрізок. З урахуванням того, що політична ситуація в державі може змінюватися, «вузьке» трактування поняття меншини не є правильним і не приведе до створення універсального для всіх меншин визначення»[41].

Критерій громадянства. Цей критерій є одним із найважливіших для правового визначення меншини. Його необхідність пояснюється тим, що лише за наявності у членів групи громадянства цієї держави вона може юридично обґрунтовано захищати права як окремої особи, так і групи, яку ці особи становлять.

Так, при розробці правових норм Ради Європи використовувалася рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи від 1 лютого 1993 р. № 1201 (1993), згідно з якою до меншин відносили осіб, що створюють меншу за чисельністю (порівняно з рештою населення) групу, що мають відмінності від іншого населення і спільно прагнуть зберегти свою самобутність, які проживають на території країни і є її громадянами[42].

На думку як російських, так і українських вчених, використання цього критерію дозволяє відмежувати правовий статус меншин від будь-якої іншої групи людей, що перебувають на

[40] Блищенко И. П., Абашидзе А. Х. Права национальных меньшинств в свете мирового опыта // Общественные науки и современность. 1992. № 4. С. 125–126.

[41] Катько Н. Вказ. праця.

[42] Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 44th Ordinary Session, Recommendation 1201 (1993) on an Additional Protocol on the Right of National Minorities to the European Convention on Human Rights, 1 February 1993. URL : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_ABQM8uqNEJ:assembly.coe.int/Main.asp%3Flink%3D/Documents/WorkingDocs/Doc93/EDOC6819.htm+Parliamentary+Assembly+of+the+Council+of+Europe,+44th+Ordinary+Session,+Recommendation+1201+(1993)+on+an+Additional+Protocol+on+the+Right+of+National+Minorities+to+the+European+Convention+on+Human+Rights=www.google.com (дата звернення: 10.11.2017).

території держави тимчасово або навіть і проживають постійно, – іноземних громадян, апатридів, біженців, робітників-мігрантів[43].

Але є й інші думки, які відрізняються. Так, професор В. В. Мицик[44] відстоює ту позицію, що сучасне міжнародне право не обмежує коло осіб, які належать до національних меншин, тільки громадянами певної країни, але й не вимагає від останньої визнавати негромадян особами, які належать до таких меншин. Отже, сучасний стан міжнародного права з цього питання дає можливість говорити про право держави самостійно визнавати особами, які належать до національних меншин, як виключно власних громадян, так і інших індивідів, які перебувають на її території на законних підставах.

Темпоральний критерій пов'язаний із тривалістю проживання меншини на території держави. У теорії міжнародного праваі снують поняття «нові» і «старі», автохтонні або «традиційні» меншини. Утворення нових національних меншин, як правило, пов'язане із становленням нових національних держав унаслідок поділу територій і встановлення кордонів без урахування етнічної специфіки[45].

Це стало особливо актуальним після Першої світової війни. У. Дікінзон до «старих» меншин у цей період відносить «тих, хто впродовж років, а в деяких випадках століть, живуть у тому самому підданстві, як ось німці в старій Румунії, лужичани в Саксонії, болгари в Бесарабії та греки в Туреччині», натомість до «нових» він відносить тих, хто «внаслідок нового розподілу територій по війні, стали підданими іншої держави»[46].

Цікавою вбачається спроба встановити розходження між «традиційними» і «новими» національними меншинами в Реко-

---

[43] Товт М. Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку). Відпов. ред. В. І. Євінтов. Ужгород : ІВА, 2002. С. 9; Юрьев С. С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). 2-е изд. М. : Эдиториал УРСС, 2000. С. 22.

[44] Мицик В. В. До питання про визначення поняття «меншина» та «національна меншина» у міжнародному праві // Вісник Київського національного ун-ту імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. К., 2003. Вип. 53. С. 67–70.

[45] Гекман Ф. Народ, нация, этническая группа и этническое меньшинство: к некоторым основам категорий этничности // Зарубежный мир. Вып. 19. 1990.

[46] Дікінзон У. Вказ. праця. С. 8.

мендації ПАРЄ «Поняття нація» від 26 січня 2006 р. До «нових» меншин віднесені меншини, що виникли в результаті міграції, надання політичного притулку або статусу біженців. За умов відсутності загальноприйнятого визначення не тільки «нових» національних меншин, але і національних меншин взагалі, в Рекомендації до «нових» меншин віднесені, наприклад, російські громади в Латвії та Естонії[47].

Виходячи з критерію тривалості проживання меншини на території держави правом називатися національною меншиною також володіє корінне населення, яке проживало на території країни до приходу інших етносів. Хоча саме виходячи з цього критерію вони можуть претендувати на особливий статус «корінних народів»[48].

Критерій відмінності. Якісною ознакою меншини, що відрізняє її від більшості населення в державі, є володіння стійкими етнічними, релігійними і мовними характеристиками. «Енциклопедія соціальних наук» подає таке тлумачення: «...національна меншина визначається наявністю спільного культурного та духовного походження, що виявляється в окремій мові, літературі, пресі і театрі, а також у різнорідних організаціях, партіях та інших формах культурної й соціальної діяльності»[49].

Відмінності від більшості населення в етнічному чи національному характері, культурі, мові або релігії виступають об'єктивним критерієм визначення поняття національних меншин.

Критерій «індивідуального відношення» є суб'єктивним критерієм визначення національної меншини, що проявляється в особистому ставленні кожного до спільноти в цілому, почуття солідарності для збереження своєї самобутності. Потреба належати

---

[47]Понятие «нация». Рекомендация ПАСЕ 1735 (2006). URL : https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2006]/[Jan2006]/Rec1735_rus.asp (дата звернення: 02.11.2016).

[48]Киценко Д. М. Міжнародно-правовий статус корінних народів : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.11 – міжнародне право. Харків, 2003.

[49]International Encyclopedia of the Social Sciences / by William A. Darity (Editor) ; 9 Volume Set: 2nd Edition(10/5/2007). URL : http://www.imageupload.net/images/02d5mcdopercig9vj2jr.jpeg (дата звернення: 20.05.2017).

до групи, яку можна окреслити, вважається природною властивістю людей.

Ентоні Сміт виділяє шість основних атрибутів такої спільноти: 1) групова власна назва; 2) міф про спільних предків; 3) спільна історична пам'ять; 4) один або більше диференційних елементів спільної культури; 5) зв'язок з конкретним «рідним краєм»; 6) чуття солідарності у значної частини населення. «Де є такий комплекс елементів, – пише він, – перед нами вочевидь постає спільнота з історичною культурою і чуттям спільної ідентичності»[50]. Це те, що називаємо національною самосвідомістю, самоідентифікацією.

Представники меншин можуть виразити свою самобутність двома способами. Перший – це коли меншина всіма силами прагне зберегти свої особливості та відмінності. Таке почуття солідарності проявляється в тих випадках, коли групі упродовж тривалого часу вдається зберегти свої характерні риси. Після того, як спільнота, яка має етнічну, релігійну або мовну самобутність, починає жити своїм життям, відокремившись від іншого населення, її члени проявляють солідарність і спільне прагнення до збереження своїх особливостей.

Друга форма своєї самоідентифікації пов'язана з прийняттям рішення про належність чи неналежність до меншини. Деякі особи можуть надати перевагу асиміляції з більшістю населення. Це їхнє право, і ніхто – ні меншини, ні більшість – не повинні перешкоджати їм у його реалізації.

В основі критеріїв давно покладено і завжди присутня в дебатах ідея «споконвічної» або «основної» «етнічної території». Вона полягає в тому, що в етносі є своя «споконвічна» територія або/і територія, де він самовизначився у формі держави чи автономії, а всі, хто емігрували за межі цієї «етнічної» території і проживають поза межами своїх утворень, вважаються «меншинами»[51]. Вважаємо цілком виправданим той факт, що юридично ця ідея ні в міжнародному праві, ні в законодавствах держав май-

---

[50] Сміт Ентоні Д. Національна ідентичність; пер. з англійської П. Таращука. К. : Основи, 1994. С. 30.

[51] Осипов А. Г. Проблемы дефиниций в законотворчестве, касающемся национальных меньшинств // Национальные меньшинства в контексте общественного сознания. СПб. : Гражданская инициатива. 2001. С. 16.

же не проводиться[52], бо було б незрозумілим, який статус матиме населення, що проживає на своїй «споконвічній» території, яка піддалась анексії або була передана за міжнародним договором.

Стає зрозумілим, що враховуючи різноманіття ситуацій, у яких знаходяться меншини, жоден із критеріїв не може бути визнаний нами як абсолютний при визначенні поняття «національна меншина», а повинен застосовуватися відповідно до ситуації й у комплексі з іншими критеріями. Враховуючи ці науково обґрунтовані критерії, можна на доктринальному рівні систематизувати практично всі підходи, що застосовуються для визначення поняття національних меншин та їхнього правового статусу.

Однак у міжнародно-правових актах часів Ліги Націй і в документах сучасного міжнародного права, що торкаються захисту прав людини загалом або осіб, що належать до меншин, цей термін не набув визначення.

Документи універсального характеру свідчать про захист осіб, що належать до різних типів меншин – таких, як меншини етнічні, релігійні і мовні (ст. 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, 1966 р.) чи меншини національні або етнічні, мовні і релігійні (Декларація ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин, 1992 р.). Тим самим вони закладають певну різнорідність ситуацій, що стосуються меншин, а також можливість еволюцій цих груп у часі.

У європейських країнах переважає натомість тенденція до вживання терміна «національна меншина» або «національна і етнічна меншина», що підтверджують документи європейського права у цій сфері.

За таких умов «робочим визначенням» потрібно вважати так звані «роз'яснення», зроблені 1977 р. експертом ООН Франческо Капоторті. Згідно з цим роз'ясненням ***меншини*** – це групи, які «кількісно поступаються більшості населення (цієї) держави, перебувають у недомінантному становищі, а члени яких, будучи громадянами держави, мають етнічні, релігійні або мовні

[52]Вперше це положення було зафіксовано в Законі СРСР 1990 р. «Про національний розвиток громадян, що проживають за межами своїх національно-територіальних або національно-адміністративних утворень».

характеристики, що відрізняються від зазначених характеристик решти населення, і виявляють, хай навіть не явно, почуття солідарності стосовно збереження своєї культури, традиції, релігії або мови»[53].

Пропозиції щодо необхідності сформулювання цього терміна містяться у двосторонніх договорах та деяких багатосторонніх міжнародних актах. Така пропозиція міститься, зокрема, в Документі Центральноєвропейської ініціативи про захист прав меншин (Будапешт, 15.11.1994). Відповідно до ст. 1 цього документа термін «*національна меншина*» означає групу осіб, що менша за чисельністю від іншої частини населення в цій державі, члени якої, будучи громадянами цієї держави, мають етнічні, релігійні або мовні властивості, що відрізняють їх від решти населення, і керуються прагненням збереження власної культури, традицій, релігії або мови[54]. Але при цьому потрібно зазначити, що цей Документ ЦЄІ має характер політичної декларації і не має юридично обов'язкового характеру.

Багато дослідників цієї проблеми вважають, що відсутність визначення поняття «національна меншина» не є бар'єром у розвитку системи захисту прав меншин. Більше того, в документах, що піднімають ці проблеми, схвалюється таке становище, тому що в протилежному випадку їх прийняття було б неможливе[55].

Але разом з тим вважаємо цілком слушною думку тих юристів-міжнародників, які висловлюються за необхідність якнайшвидшого вироблення універсального конвенційного поняття «національної меншини». Зокрема, російський вчений С. В. Соколовський стверджує, що «міжнародні норми, що регулюють становище меншин, повинні містити термінологічну

---

[53] Capotorti F. Study of the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities // Human Rights Study Series. 1978. № 5. P. 5.

[54] Документ Центральноєвропейської ініціативи про захист прав меншин (Будапешт, 15 листопада 1994 р.) // Права людини в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-Американського Бюро захисту прав людини. Випуск 21. URL : http://library.khpg.org/files/docs/Prava_Łud21.pdf (дата звернення: 15.11.2017).

[55] Łodziński S. Międzynarodowe standardy ochrony I wspierania mniejszości narodowych. Instytucje oraz organizacje powołane do ochrony mniejszości. URL : http://www.agdm.pl/pdf/standardy.pdf. (дата звернення: 15.11.2017).

преамбулу із визначенням бенефіціантів, бо в протилежному випадку їхнє практичне застосування стикається із серйозними проблемами»[56].

Однак ще у тридцятих роках XX ст. Постійна Палата Міжнародного Правосуддя в Гаазі стверджувала, що існування меншини є справою фактів, а не проблемою права. Такий підхід означав, що влада держави отримує певну міру свободи у визнанні цієї групи національною меншиною. Деякі з них офіційно встановлюють, які етнічні групи визнаються за національні меншини і як вони отримують захист через їхнє внутрішньодержавне право. Таким чином, з точки зору міжнародного права, національні меншини є там, де їхнє існування визнано державою, в протилежному випадку на ці об'єктивно існуючі меншини не поширюються дія міжнародних документів і міжнародний захист.

Вважаємо, що така система визнання дозволяла, і дозволяє сьогодні, деяким державам уникати прийняття рішень щодо захисту меншин через відмову у їхньому існуванні (як меншини) на своїй території.

У контексті викладеного потрібно дати відповідь на запитання, чи можна вважати українців, які опинилися в складі II Речі Посполитої після Першої світової війни, національною меншиною? Однозначно так, тому що наявними були усі основні ознаки меншини. А крім того, хоча в міжнародно-правових актах цього терміна не вживалося (Малий Версальський Трактат, Ризький мир та ін.), у березневій Конституції II Речі Посполитої 1921 р.[57] це поняття зафіксовано (ст. 110) і воно, без сумніву, стосувалося й українців.

Так чи інакше, але і з формальної точки зору, і по суті українці у Польщі у період між двома світовими війнами становили одну із найбільших за чисельністю національну меншину, права якої мали бути захищені як внутрішньодержавним законодавством, так і міжнародно-правовими актами.

---

[56]Соколовский С. В. Права меньшинств и международное право: проблемы самоопределения и суверенитета. М. : Московский общественный научный фонд, 1997.

[57]Konstytucjaz 23 kwietnia 1935 roku // ŹródladohistoriiPolski 1918–1939 / Wybóriopr. W. Białek. Warszawa. 1986. St. 201.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Які обставини перешкоджають формуванню єдиного загальноприйнятого у міжнародному праві визначення поняття «національна меншина»?

2. Чи приналежність до меншини залежить від об'єктивних передумов, чи є актом волі і може бути довільно в будь-який момент змінена?

3. Охарактеризуйте спроби дати офіційне тлумачення поняттям «меншина» і «національна меншина» в рамках Ліги Націй.

4. Розкрийте тлумачення поняття «національна меншина», подане в Рекомендації «Поняття нації», прийнятій Парламентською асамблеєю Ради Європи 26 січня 2006 року.

5. Наведіть ознаки спорідненості та відмінності між поняттями «етнічна» та «національна» меншина.

6. Чому, на вашу думку, в різних документах ООН, незважаючи на те, що визначаються права національних чи етнічних меншин, але при цьому не наводяться визначення цих понять?

7. Наведіть основні критерії визначення національної меншини, вироблені в міжнародній практиці.

1.2. Історія становлення міжнародного захисту прав національних меншин

Утворення національних меншин, виникнення міжнародно-правових гарантій їхнього захисту є історико-правовим процесом, що має соціальне підґрунтя, а тому при формуванні сучасного статусу національних меншин виникає потреба нових спроб аналізу явищ і процесів становлення інституту захисту прав національних меншин, їхнього переосмислення і врахування історичного досвіду.

Дослідники цієї проблеми по-різному датують період її виникнення та виділяють етапи становлення і розвитку інституту захисту прав національних меншин у міжнародному

праві[58]. В основу періодизації пропонується покласти різні критерії: нормативний, тобто відповідний розвитку міжнародно-правових норм у цій сфері міжнародних відносин, часовий, інституційний тощо. Так, наприклад, професор В. В. Мицик вважає, що найбільш обґрунтованим з теоретичного й практичного погляду є комплексне виокремлення чотирьох найважливіших етапів: 1) ранній період несистематичного захисту меншин, у першу чергу, релігійних і мовних, завдяки включенню до певних міжнародних договорів окремих положень про деякі їхні права (середина XVII ст. – початок XX ст.); 2) період усталення міжнародно-правового захисту меншин як груп осіб у рамках Ліги Націй та за її сприяння, заснованого на спеціальних міжнародних угодах або односторонніх актах держав про їхній правовий статус (від завершення Першої світової війни та створення Ліги Націй до 1936 р., із застереженням до 1946 р. – дати її формального розпуску); 3) створення універсальної системи захисту прав осіб, які належать до меншин, на рівні Організації Об'єднаних Націй; 4) створення сучасної системи захисту національних меншин, яка комплексно поєднує можливості універсального і регіонального інституційних механізмів і правових засад[59].

З основами такої періодизації потрібно погодитись. Але необхідно зазначити, що найбільш суттєвим у такій періодизації є факт того, що вона пов'язана із тими універсальними міжнародними правопорядками, які відомі людству[60]. Тому, на нашу думку, можна уточнити зазначений вище підхід таким чином: періодизація становлення та розвитку інституту захисту прав національних меншин у міжнародному праві відбувалась відповідно до таких універсальних правопорядків:

---

[58] Абашидзе А. Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. М. : Права человека, 1996. С. 20, 34; Юрьев С. С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). 2-е изд. М. : Эдиториал УРСС, 2000. С. 244–245; Lerner N. The Evolution of Minority Rights in International Law // Peoples and Minorities in International Law / Ed. by C. Brölmann. Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993. P. 81 та ін.

[59] Мицик В. В. Права національних меншин у міжнародному праві. К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. С. 64–65.

[60] Дмитрієв А. І., Дмитрієва Ю. А., Задорожній О. В. Історія міжнародного права. К. : Видавничий дім «Промені», 2008.

1. Вестфальська конфігурація міжнародного права (1648–1815 рр.).

2. Удосконалення міжнародного права за головним актом Віденського конгресу 1815 р. (1815–1919 рр.).

3. Універсальне міжнародне право періоду Ліги Націй (1919–1946 рр.).

4. Універсальне міжнародне право Організації Об'єднаних Націй (1945 – до сьогодні).

Кожний із зазначених універсальних правопорядків зробив свій внесок у розвиток інституту захисту прав національних меншин, що буде проаналізовано нижче.

Однак потрібно також зауважити, що зазначеним етапам передував значний період локального (регіонального) міжнародного права (із найдавніших часів – до 1648 р.), коли, як стверджує доктор юридичних наук О. В. Буткевич, відбувається становлення міжнародно-правових поглядів, виділяються ключові категорії цього права, формується міжнародне праворозуміння на основі різних форм його вираження: релігійно-міфологічного, політичного, правового[61]. Одночасно на цьому етапі проходило формування етнічної самосвідомості, що разом з іншими об'єктивними факторами приводило до утворення самих меншин, які під впливом обставин потребували самоідентифікації. У цей період формується не лише правова думка про роль меншини у суспільстві, а і перші внутрішньодержавні правові основи її статусу.

Меншини у державах з'явилися в процесі їхнього історичного розвитку. Перші державні утворення виникали за так званим «етнічним принципом», згідно з яким населення держави мало складатися з представників одного етносу. Внаслідок цього початок світового процесу державного будівництва характеризувався появою «етнічно чистих» або просто етнічних держав. Такі держави існували вже наприкінці II – у I тисячолітті до н.е. на Близькому Сході (Арам, Стародавнє Єврейське Царство, яке у IX ст. до н.е. розділилось на дві держави: Ізраїльське (Північне) царство та Юдея (Південне царство)[62].

---

[61] Буткевич О. В. У истоков международного права. М., СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008.

[62] История древнего мира ; под ред. И. М. Дьяконова, В. Д. Нероновой, И. С. Свенцицкой. 2-е изд. М. : Главная редакция восточной литературы издательства «Наука», 1983.

Водночас уже тоді почали з'являтися поліетнічні, так звані світові держави, які принципово відрізнялися від великих державних утворень, розміри яких визначалися лише економіко-політичними потребами, наприклад об'єднання річкового басейну (Єгипет, Нижня Месопотамія), або які представляли собою конгломерат автономних політичних одиниць (Хетська, Середньоасірійська держави). Ця різниця полягала в тому, що протяжність імперської території була значно більшою і не обмежувалась будь-якою однією областю, а обов'язково об'єднувала території, неоднорідні не лише за географічними чи економічними умовами, але і за етнічним, культурним, релігійним складом населення. Держава при цьому управлялася з єдиного центру, ці території мали статус звичайних адміністративних одиниць, а громадяни держави-завойовника мали більше прав і можливостей, ніж піддані імперії у завойованих областях. Прикладом може бути Персія. Як свідчив Геродот, цар Дарій розділив Перську державу на 20 провінцій (округів), які у персів називалися сатрапіями. Багато сусідніх народностей були об'єднані в одну сатрапію.

Дослідники вважають, що «класичний приклад етнічного підходу до формування політичної нації» надали греки[63]. Кожна із спільнот, що проживала на Пелопоннесі – ахейці, етейці, кідоняни, еллінізовані пелазги та ін., будували власне суспільство, згодом – поліс-державу, але відчували свою єдність і приналежність до єдиного цивілізаційного – еллінського – світу. Уся «іноплемінна людність» натомість поставала антиподом грекам, а саме варварами (тобто не еллінами).

Основою утворення ранньої римської нації-народу була спільність латинів, сабінів і етрусків, тобто теж різноетнічного населення, змушеного до об'єднання соціальними умовами, що склалися. Оскільки представники кожного з трьох етносів не піддавалися дискримінації в набутті соціально-політичного статусу, є підстави вважати раннє римське суспільство зародком справжньої політичної нації, яка формувалася на поліетнічній основі[64].

---

[63] Крисаченко В. С., Степико М. Т., Власюк О. С. та ін. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи ; за ред. В. С. Крисаченка. К. : НІСД, 2003. С. 47.

[64] Там само. С. 48.

Одночасно із формуванням поліетнічних держав, починаючи із Стародавніх часів, відбувається накопичення знань про людину і її гідність, проходить процес усвідомлення схожості та відмінності в становищі людей, правах одноплемінників, співгромадян, іноземців. У цій ситуації за умов існування родоплемінної і територіальної общини складається стійкий стереотип «свій – чужий», який значною мірою визначав як правовий статус особи, так і характер відносин між людьми.

Перші стабільні умови для генезису прав і свобод як людини взагалі, так і окремих груп населення виникли саме в античних полісах. Гідність афінянина і римлянина тривалий час пов'язувалася зі статусом «вільного». Це зводилося, звичайно, до автохтонності – приналежності до корінних жителів території або ж, навпаки, до співтовариства аллохтонного – сильнішого племені прибульців-завойовників.

Соціальне розшарування «своїх» не відповідало принципу рівноправності. Спочатку реформатор Солон (594 р. до н. е.), пізніше Клісфен, Перікл і Ефіальт, розширили соціальну базу спільноти (полісу) шляхом надання ряду прав і гарантій бідним громадянам. Це допомогло згуртувати афінян, укріпити їхнє уявлення про поліс як співтовариство «своїх» і протистояти «чужим». До неповноправних в Афінах належало вільне населення – метеки – жителі, що натуралізувалися з інших полісів, їхні нащадки. Вони не одержували землі із суспільних фондів, із завойованих земель, не могли одружуватися з афінянами. До нерівноправних також належали іноземці, що жили в Афінах.

Багато цінного досвіду в осмислення прав людини і створення умов для їхнього розвитку вніс Стародавній Рим. Римське право і держава відіграли важливу роль в усвідомленні гідності і прав не лише громадянина, а людини взагалі. Виникають ідеї, що руйнують уявлення про поліс як про замкнуте корпоративне співтовариство, що є механізмом захисту цих прав. Зокрема, представникам римського стоїцизму належить ідея про подолання роздподілу людей на «своїх» і «чужих». Для стоїків людина – громадянин природної всесвітньої держави. Вони захищали рівність усіх людей не тільки за природою, але і перед законом.

Таким чином, первинним елементом у генезисі прав людини було усвідомлення гідності людини у зв'язку з її правосуб'єк-

тністю. Античне поняття гідності включало, як вважає професор В. М. Капіцин, дві складові[65]. По-перше, було досить повно розроблено уявлення про повноцінність члена співтовариства «своїх» і особливо повноцінність громадянина, що вело до затвердження прав громадянина. Розширювались та зміцнювалися компоненти правосуб'єктності («повноцінності») «своїх» співгромадян, полісні гарантії їхніх прав. По-друге, зароджується поняття самоцінності людини взагалі. Визнається гідність людей незалежно від приналежності до співтовариства «своїх»: серед рабів, завойованих жителів, іноземців, що поступово визнавалися рівними «своїм» громадянам у деяких сферах. Римське громадянство згодом надаватиметься і жителям провінцій. Крім того, пізній (імперський) Рим пов'язаний із зародженням первинного християнства, що визнавало всіх людей за братів. Отже, можна стверджувати, що саме в античні часи були закладені основи сучасного принципу недискримінації представників меншин за їхньою етнічною приналежністю.

Середньовіччя також зробило свій внесок у генезис прав людини взагалі та меншин зокрема, паралельно удосконалюючи суспільство в плані світському та релігійному.

Саме в епоху середньовіччя у Європі з'явились перші початки сучасної системи державності та міждержавних відносин. У міру зміцнення державної системи зростало й занепокоєння різних країн щодо становища меншин, а також зростала роль проблеми захисту меншин у міжнародних відносинах. Звичайно, ще не могло йтися про національні меншини, бо такого поняття середньовічне право не знало. І хоча переважна більшість середньовічних держав були поліетнічними, цей факт майже цілковито ігнорувався в правовій сфері, а населення цих держав розглядалось лише на індивідуалістському рівні, тобто як сукупність окремих підданих цих держав. Тому питання про меншини до XVI ст. було питанням взаємовідносин держави з її власними підданими, що не належали до пануючої в державі більшості.

Цікавою з цієї точки зору є думка С. В. Соколовського, який порівнює становище, наприклад, франків, алеманів і лангобардів у багатоетнічному франкському королівстві IX ст. із

[65] Капицын В. М. Права человека и механизмы их защиты : учебное пособие. М. : ИКФ «ЭКМОС», 2003. С. 78.

правовим устроєм персональної автономії, виправдовуючи таку аналогію, по суті, тим, що «обсяги прав особистостей, які входили до культурно-специфічних співтовариств у той час, і передбачені моделлю культурної автономії в цілому співпадають»[66]. Однак ці системи слід було б розглядати швидше як системи державного, а не міжнародного права, а також з точки зору того, що вони практично не залишили сліду в еволюції міжнародно-правових норм.

З другої половини XVI ст. з'являються перші міждержавні угоди, які містили положення щодо захисту прав меншин. Вони стосувалися релігійних меншин, і це не дивно, адже такі міжнародні договори завжди становили специфічне «signum temporis», що виникало із характеру тієї історичної епохи, в якій вони були укладені.

Основною рисою середньовіччя була домінуюча роль християнства. Виникнувши ще в античні часи (друга половина I ст. н. е.) як релігійна меншина, християнство пройшло складний період розвитку. Репресії проти цієї релігійної меншини виявилися безрезультатними, оскільки християни були об'єднані певною ідеєю та самоорганізовані. Це дало змогу християнській церкві досягти повного юридичного і фактичного домінування. Християнство суттєво змінило ставлення до людини, незалежно від соціального становища і національності. Але, як зазначає російський дослідник С. Юр'єв, за мірою перетворення у релігійну більшість отримання владної підтримки і статусу державної релігії не було збережено принципу віротерпимості, співіснування як з іншими культами, так і з іншими поглядами всередині самого християнства[67].

Тому можна стверджувати, що захист прав національних меншин бере свій початок із захисту прав меншин релігійних. Ця епоха пройшла під знаком гасла «cuius regio eius religio» («чия влада, того й релігія»).

Пассауська угода 1552 р., Аугсбургський мир 1555 р., Варшавська конфедерація 1573 р., Нантський едикт 1598 р. вперше містять приклади визнання права на свободу віросповідання. Зокрема, укладений у липні – серпні 1552 р. у м. Пассау (Passau)

[66] Соколовский С. В. Вказ. праця. С. 8.

[67] Юрьев С. С. Вказ. праця. С. 66.

договір між імператором Священної Римської імперії Карлом V і протестантськими князями визнавав право сповідування лютеранства. Він покладений в основу Аугсбургського релігійного миру 1555 р., який на певний час припинив відкрите протистояння між католиками та протестантами. Нантський едикт, що був виданий Генріхом IV 13 травня 1598 р., став найважливішою акцією короля зі встановлення миру (в тому числі релігійного) у знекровленій Франції. У цьому політико-правовому акті визначалися громадянські та політичні права французьких протестантів, яким теж надавалася свобода віросповідання. Католицтво ставало державною релігією, а гугеноти одержували право сповідувати кальвінізм, проводити церковні з'їзди. Стаття VI цього документа свідчила: «Щоб не дати ніякого приводу до смут і боротьби серед наших підданих, ми дозволили і дозволяємо сповідуючим так звану реформовану релігію жити і мешкати в усіх містах і місцях нашого королівства і підлеглих нам областях без переслідувань, утисків і примусу, робити будь-що у справі релігії, що не протирічить їхній совісті; їх не будуть з цього приводу розшукувати у будинках і місцях, де вони побажають жити»[68].

Вживаючи сучасну термінологію, можна назвати захист таких свобод захистом прав релігійних меншин. Ці договори були укладені як результат боротьби із переслідуваннями за віру. Норми, які в них містилися, мали партикулярний характер, бо регулювали статус окремих груп підданих однієї або обох договірних держав.

Ці норми були об'єднані в загальну міжнародну норму положеннями Вестфальського миру 1648 р. Український дослідник М. Мандрика підкреслював, що Вестфальським миром, яким закінчилась тридцятилітня війна (1618–1648 рр.), «держави зобов'язалися захищати навіть силою всі договори, які до цього було заключено стосовно прав нової течії у християнському культі – реформаційної. Звідси починається визнання державами прав за своїми підданими на свободу віри»[69].

---

[68]Франція. Нантський Едикт (1598 р.). URL : http://www.djerelo.com/index.php? (дата звернення: 12.02.2016).

[69]Мандрика М. Національні меншості в міжнародному праві. Прага : Український Громадський Видавничий Фонд, 1926. С. 2.

Професор О. О. Мережко, даючи оцінку Вестфальського миру, зазначає той факт, що він, нанісши нищівного удару по католицькій церкві, «захистив інтереси релігійних меншин від сваволі правителів їхніх держав, а також надав деякі гарантії рівності між католиками і протестантами»[70].

Дійсно, в рамках Вестфальского миру 24 жовтня 1648 р. були одночасно підписані два договори між імператором Священної Римської імперії та королевою Швеції (Оснабрюцький договір[71]) і королем Франції (Мюнстерський договір[72]), положення яких стосувалися суттєвого регулювання статусу релігійних меншин. Так, у § 1 статті V Оснабрюцького договору підтверджувався договір у Пассау 1552 року, який надавав лютеранам рівні із католиками права стосовно правосуддя і доступу до судових посад, а також свободу віросповідання. Ця ж стаття визнавала дійсним Аугсбургський релігійний мир 1555 р. На додаток до визнання рівних прав католиків і лютеранів релігійна свобода поширювалась і на кальвіністів. Потрібно зазначити, що під свободою віросповідання в цьому випадку розумілася свобода вибору і відправлення релігійного культу світськими і духовними князями – суверенами князівств.

Визнаючи свободу на відправлення релігійних культів, сторони договорів вбачали можливість збереження міжконфесійного миру лише шляхом толерантності. У § 35 статті V Оснабрюцького договору передбачалася також пряма заборона «дискримінації» підданих унаслідок їхньої релігійної приналежності[73]: «[Заборона дискримінації].

[§ 35] Піддані, незалежно від того, чи належать вони до католицької віри або до аугсбурзьких конфесій, не повинні ніде зневажатися через свої переконання, а також не повинні виключати-

---

[70] Мережко А. А. Идея международного права : ист.-социол. очерк. К. : Юстиниан, 2011. С. 100.

[71] Дмитрієв А. І., Мацко А. С., Муравйов В. І. ОСНАБРЮЦЬКИЙ МИРНИЙ ДОГОВІР [ІМПЕРАТОРА ЗІ ШВЕЦІЄЮ]. Міжнародне публічне право : практикум ; відп. ред. : Ю. С. Шемшученко, Л. В. Губерський. К. : Юрінком Інтер, 2001. С. 28–42.

[72] Там само. С. 43–47.

[73] Дмитрієв А. І. Вестфальський мир 1648 року і сучасне міжнародне право : монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 253.

ся з громад і гільдій купців та ремісників, із числа спадкоємців, заповітів, із шпиталів, шпиталів для старих, жебраків і позбавлятися інших прав або професій, а ще більше того відлучатися від публічних церковних дворів і позбавлятися чесного поховання, а за поховання з родичів не мають стягуватися гроші більші, ніж ті, що зазвичай церква вправі брати за поховання; більш того, у цьому й іншому випадках вони повинні відчути рівною мірою, як і їхні співгромадяни, право, справедливість і захист».

Аналізуючи положення Вестфальських мирних договорів із позицій сучасних стандартів прав людини, професор А. І. Дмитрієв вказує на їхню певну недосконалість. Зокрема, він зазначає, що всі викладені в матеріалах Вестфальського миру гарантії свободи і рівноправності стосувалися тільки трьох християнських конфесій, обумовлених ще Аугсбурзьким миром 1555 р., це католики, лютерани і протестанти. На інших християн умови договору не поширювалися. Заборона дискримінації не повною мірою захищала від навколишнього суспільного тиску, а тому була однією з причин еміграції[74].

Надзвичайно важливе питання, якому Вестфальський мир 1648 р. приділив багато уваги, було питання колективної гарантії забезпечення договорів. З текстів обох договорів видно, що всі їхні учасники домовилися про спільні дії проти будь-кого, хто порушить умови договорів, незважаючи на його конфесійну приналежність (§ 5 статті XVII Оснабрюцького договору та відповідний йому § 115 Мюнстерського договору).

Але з приводу цього потрібно зауважити, що хоча Швеція і Франція як основні сторони цих договорів виступали гарантами свободи і рівноправності релігійних меншин на території Європи, насправді ж переслідували інші цілі, ніж захист меншин. Кожна із цих держав не була зацікавлена у сильній Священній Римській імперії, яка у союзі із Римом та Іспанією створювала б загрозу, і континентальному домінуванню Франції, морській гегемонії Англії, а шведським торговим й економічним інтересам одночасно. А тому вони мали прагнення послабити Священну Римську імперію. Проблеми ж релігійних меншин, які

[74] Дмитрієв А. І. Вестфальський мир 1648 року і сучасне міжнародне право : монографія. К. : Ін-т державиі права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 254.

знаходилися в нерівноправному становищі, порівняно з основним населенням імперії, стали інструментом для досягнення цієї мети.

У рамках того правопорядку, який склався після Вестфальського миру, тобто з другої половини XVII ст., питання про релігійні меншини будь-якої держави неодноразово виступало як засіб міжнародної політики, за допомогою якого одна держава намагалася підкорити своєму впливу іншу суверенну державу, прикриваючи своє втручання у внутрішні справи останньої необхідністю вирішення питання захисту своїх одновірців.

Так, зокрема, у взаєминах між країнами Європи і Туреччиною почали з'являтися договірні положення, які стосувалися захисту релігійних меншин. Важливим знаряддям іноземного проникнення в Османську імперію став режим капітуляцій, ряд яких було укладено в період до 1740 р., починаючи від договору між турецьким султаном Сулейманом Пишним та французьким королем Франциском I. Причому потрібно зазначити, що ці капітуляції не надавали захисту християнам – підданим султана, а лише тим, які віддали себе під опіку короля Франції, а отже, підданим чужої держави. Відповідно до цих угод закріплювалось право консульської юрисдикції, тобто такий порядок, коли іноземні піддані були непідсудні турецьким судам, а їхні справи розглядали дипломатичні представники відповідних європейських держав. Така ситуація випливала із особливостей законодавства Османської імперії, що мало релігійний характер і не визнавало права за іновірцями звертатися до мусульманського суду.

Поразка Туреччини у війні з Росією, Польщею, Австрією і Венеціанською Республікою в другій половині XVII ст. спричинила в підсумку укладання австро-турецького, польсько-турецького і турецько-венеціанського мирних договорів, підписаних на Карловицькому конгресі 1699 р., і перемир'я між Московською державою і Туреччиною. У текстах цих мирних договорів знайшло відображення прагнення європейських держав послабити Османську імперію і підкорити її своєму впливові за допомогою уже випробуваного способу – зобов'язавши Блискучу Порту охороняти свободу віросповідання своїх підданих.

Як зручний привід, захист інтересів одновірців, підданих іншої держави, використовувався і російською дипломатією. Яскравим прикладом цього можуть слугувати взаємини Російської та

Османської імперій. Народи, що знаходились під владою турків на Балканському півострові й у придунайських провінціях, що сповідали релігію, спільну з Росією, переважно слов'янські, розглядали Росію як державу-захисницю. Ця обставина була ефективно використана при укладанні Кучук-Кайнарджийського мирного договору 1774 р., що містив положення, присвячені правам християн і християнської (православної) церкви в Османській імперії. Султан зобов'язувався забезпечити «твердий захист християнському закону і церквам його»[75]. Зі змісту цього договору випливає, що порушення вищевказаних прав могло розглядатися як порушення умов мирного договору і давало Росії ефективний інструмент для впливу на Блискучу Порту.

Таким чином, свобода віросповідання (для християн та мусульман) уже за міжнародною практикою стає нормою міжнародного права, і у всіх міжнародних договорах про налагодження політичних взаємовідносин між державами права релігійних меншин визнавалися і забезпечувалися, коли такі меншини, належні до пануючої релігії однієї держави, опинялися під суверенітетом іншої держави з іншою пануючою релігією.

Коли релігійні війни з часом втрачають розмах, в Європі починає діяти новий принцип: «cuius regio eius lingua» («чия влада, того й мова»), який стає причиною виокремлення в деяких державах національних меншин. На зміну утискам релігійним прийшли утиски мовні та національні. Усе попередньо викладене ще раз підтверджує той факт, що захист релігійних меншин передував виникненню проблеми національних меншин.

Національна меншина – явище, породжене націотворчими процесами, які бурхливо розвивалися під впливом Французької буржуазної революції кінця XVIII ст. та певною мірою наполеонівських війн у сусідніх з нею державах.

Початок захисту прав меншин за національною (етнічною) ознакою був покладений другим універсальним правопорядком за Головним актом Віденського конгресу 1815 р.[76] Це було

[75] Губер А. А., Ким Г. Ф., Хейфец А. Н. Новая история стран Азии и Африки. М. : Главная редакция восточной литературы изд-ва «Наука», 1982. С. 72.

[76] Заключительный акт Венского конгресса (1815 г.). Полн. собр. законов Российской империи. Собр. первое. Том 33. 1815–1816. СПб., 1830. С. 144–147, 176–177. URL : http://www.history.ru/content/view/1226/87/ (дата звернення: 10.06.2017).

зумовлено тим, що конгрес не лише відновив державну самостійність ряду країн, які завоювала Франція, але також його рішення спричинили підкорення деяких народів новому іноземному гнітові в інтересах країн-переможниць. Суттєво змінюється європейська політична карта: зникають дрібні італійські республіки; черговий раз було розділено Польщу; Бельгію і Голландію було об'єднано у Нідерландське королівство; Норвегію приєднано до Швеції. При встановленні нових державних кордонів нехтувалися національні прагнення та етнічні межі розселення окремих народів. Тому зрозуміло, що заради збереження стабільності в Європі з політичних, економічних і навіть стратегічних міркувань проблеми меншин усе-таки знайшли своє відображення в Головному акті Віденського конгресу від 9 червня 1815 р., а також у додатках до нього.

Ці міжнародні акти, які визнавали певні визначені права за національними меншинами, стосуються ситуації, яка склалася після третього, останнього поділу Польщі 1795 р. Частина 2 ст. 1 Головного акта закріплювала захист польської меншини в Росії, Прусії та Австрії: «Поляки, піддані Росії, Австрії чи Прусії, отримають представництва та національні інституції, унормовані відповідно до потреб політичного життя, які кожен із урядів, до яких належать, визнає за вигідне і необхідне їм надати»[77].

Отже, з одного боку, Росія, Пруссія та Австрія повинні були вирішити правові питання таким чином, щоб полякам, які позбулися національної держави, була гарантована можливість зберегти свою національну відмінність. Це було позитивним, оскільки привело до появи у цих країнах законів, які б регулювали становище національних меншин на території їхнього проживання (або на підлеглих їм територіях).

А з іншого боку, саме тому, що розміри і форми «національних інституцій» було віддано на розсуд держав, досягнути реального захисту меншин фактично не вдалося. Крім того, як пише польський дослідник В. Свораковський, відсутність будь-яких гарантій виконання зобов'язань цього акта зробив його «клаптем паперу»[78].

---

[77] EhrlichL. PrawoNarodów. Lwów : Drukarnia. K.S. Jakubowskiego, 1932. St. 34.
[78] Sworakowski W. Międzynarodove zobowiązania mniejszościowe Polski: Komentarzdoart. 12-go Malego Traktatu Wersalskiego. Warszawa : Nakl. In-tu Badań Spraw Narodowościowych, 1935. St. 17.

Аналізуючи ці положення, потрібно також зауважити, що вони виступали більш у формі декларації, а не правового зобов'язання. М. Мандрика цілком слушно зазначав, що у Головному акті Віденського конгресу було звернуто увагу на права польської національної меншини лише тому, що «розрізалося на три частини державне тіло цього народу зі старою національною культурою, сталим історичним побутом, з дужою національною аристократією, що імпонувала тодішнім пануючим верхам Європи»[79]. Трактувалося це як милість «освіченого абсолютизму», а не як праворозуміння, якого тоді ще і в зародку не було. Хоча пізніше Англія і Франція, спираючись на «віденські обіцянки» російського імператора Олександра I, трактували останні як міжнародні зобов'язання і вимагали від Росії дотримання національних прав поляків. Але в дійсності зазначені міжнародно-правові норми юридичного обов'язку на Росію не накладали, а інтервенції Англії та Франції мали під собою не правову, а політичну основу.

На перший план серед проблем національних меншин у XIX ст., крім польського питання, виходять проблеми балканських народів. Тут, з одного боку, проходить процес занепаду могутності Османської імперії, а з іншого – зростає національна свідомість нетурецьких народів. Виникають національні новоутворення спочатку у формі автономних провінцій (Волохія, Молдавія, Східна Румелія), а потім – як суверенні держави (Сербія – 1878, Болгарія – 1908). Упродовж цієї еволюції активізуються питання та дії із захисту меншин – спочатку це були християнські народи під пануванням Туреччини, а після перемоги цих народів – турецька та інші меншини в новоутворених державах.

Так, наприклад, Лондонський протокол від 2 лютого 1830 р., проголошуючи незалежність Греції, зобов'язав як Туреччину, так і Грецію надати амністію всім, хто на одному чи іншому боці брав участь у війні під час грецького повстання 1821–1829 рр. (ст. 5). Він не лише надає грекам і туркам право оптації упродовж одного року на користь однієї з цих держав, але й забезпечує повне право на власність і захист турецьким родинам

[79] Мандрика М. Вказ. праця. С. 7.

у Греції (ст. 6)[80]. Доволі успішне вирішення питання захисту національних меншин у Греції потрібно вважати одним з перших позитивних прецедентів у міжнародному праві. Подібні зобов'язання були накладені при визнанні таких держав, як Болгарія, Чорногорія, Сербія і Румунія.

Ще одним прецедентом можна вважати Паризький трактат від 30 березня 1856 р.[81], підписаний після закінчення Кримської війни, який поряд із визнанням християнської релігії нарівні з ісламською встановлював рівність усіх підданих султана, незалежно від їхньої національної приналежності. Таким чином, європейські держави знову поставили перед Туреччиною вимогу поважати християнську релігію на своїх васальних територіях. Але потрібно зауважити, що угоди, укладені з Туреччиною, не містили механізмів контролю за здійсненням цих зобов'язань. У результаті цього жодна угода і жодне зобов'язання Туреччини стосовно християнських меншин так і не були виконані.

Ці прецеденти не залишили помітного сліду в пізнішій міжнародній правотворчості, бо вже Берлінський трактат від 13 липня 1878 р. відзначається регресивним напрямом у питанні захисту національних меншин. Присвячуючи статті 5, 27, 35, 44 та 62 забезпеченню прав релігійних меншин у Болгарії, Румунії, Сербії, Туреччині та Чорногорії, трактат обходить питання захисту прав національних меншин[82]. І це незважаючи на те, що у внутрішньому житті європейських держав національна ідея стала пануючою і вони керувалися нею у міжнародних взаємовідносинах.

Доля і спроби розв'язання проблем народів царської Росії є загальновідомі. Так і не дочекалась позитивного вирішення проблема вірменської меншини, яка була однією із найскладніших серед подібних проблем.

Австрія, яка була своєрідним «етнографічним музеєм», де, власне, не було більшості (складалась фактично із самих меншин у їхніх історичних кордонах), вишукувала вирішення проблеми

[80] The London Protocol of 3 February 1830. URL : https://www.google.com/search?q=The+London+Protocol+of+3+February+1830&sourceid=ie7&rls=com.microsoft:en-US:IE-ContextMenu&ie=&oe (дата звернення: 07.10. 2017).

[81] Парижский трактат. URL : http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/FOREIGN/paris.htm (дата звернення : 07.10.2017).

[82] Берлинский трактат. URL : http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/FOREIGN/berlin.htm/ (дата звернення: 10.10.2017).

меншин для порятунку своєї цілісності і пануючої династії Габсбургів під гаслом «divide et impera». Політичним силам не вдалося на той час зреалізувати ідеї ні «національної держави», ні «персональної автономії».

У вищенаведеному короткому історичному описі пропущено конституційні закони окремих «цивілізованих народів», які гарантували релігійну свободу і повну рівноправність. Певне значення мали положення цих законів у державах із змішаним населенням, наприклад в австрійській конституції 1867 р. рішення про рівноправність усіх національностей було зафіксовано у ст. 19, в угорській 1868 р. – у ст. 44[83].

Аналізуючи зміст договорів, починаючи від Вестфальського миру 1648 р. і закінчуючи підписанням мирного договору в Бухаресті 1918 р., які містять положення, що стосуються захисту меншин, можна знайти певні спільні ознаки, виражені в домовленостях двох типів[84]:

1) превентивні домовленості;

2) інтервенційно-репресивні домовленості.

Перший тип домовленостей закріплював певний внутрішньодержавний порядок і мав на меті забезпечити меншинам на майбутнє можливість користування певним обсягом прав. Це були або цесійні договори (починаючи із польсько-шведського договору в Олівії 1660 р.), що були наслідком Вестфальського миру 1648 р., або з нагоди визнання нових незалежних держав (Голандія – 1814 р., Греція – 1830 р.)

Домовленості другого типу були досягнуті після перемоги, здобутої над певною державою, яка завдавала утисків своїм меншинам; переможна сторона нав'язувала переможеній конкретні зобов'язання, що стосувалися населення територій, які далеко не завжди були предметом територіальної цесії. Це було свого роду втручання у внутрішні справи переможеної держави, як наслідок попереднього поганого поводження із меншинами. Спочатку це були лише угоди із Туреччиною (т. зв. «гуманітарна

[83] Национальные меньшинства в странах Центрально-Восточной Европы : сб. обзоров и реф. РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. ислед. глоб. и регион. проблем; редкол. : Т. Г. Биткова (отв. ред.) и др. М., 2007. С. 7.

[84] Sworakowski W. Вказ. праця. С. 16.

інтервенція» XVIII–XIX стст.[85]), але згодом і з європейськими християнськими державами (Протокол Віденського Конгресу від 29.03.1815, який надавав королю Сардинії право інтервенції на захист католиків Сабаудії, що була передана Женевській Республіці)[86].

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Розкрийте проблему історичного походження меншин.
2. Охарактеризуйте етапи формування та розвитку національних меншин.
3. Визначте етапи становлення і розвитку інституту захисту прав національних меншин у міжнародному праві.
4. Доведіть той факт, що виникненню проблеми національних меншин передував захист релігійних меншин.
5. З якими подіями у міжнародному праві пов'язують початок захисту прав меншин за національною (етнічною) ознакою?
6. Виділіть спільні ознаки договорів другої половини XVII – початку XX століття, які містять положення, що стосуються захисту меншин.

1.3. Формування статусу національних меншин між двома світовими війнами у контексті принципу права народів на самовизначення

Невід'ємною складовою у формуванні статусу національних меншин є ще одна проблема, що має глибокі історичні корені – проблема права на їхнє самовизначення. Це право є фундаментальним правом, що полягає в основі буття людського суспільства поряд із правом на життя, розвиток, культуру. Це право на самовизначення як людини і громадянина, так і людських співтовариств, людства в цілому. Сучасні гуманітарні, соціальні і правові науки, розглядаючи проблему самовизначення, структуру цього поняття і явища, свідчать в основному про самовизначення

[85] Mandelstam A. La protection des minorities. Paris : Librairie Hachette, 1925. P. 7.
[86] Sworakowski W. Вказ. праця. С. 54.

людини і громадянина. У міжнародному праві йдеться про самовизначення народіві націй, а точніше про право народів (націй) на самовизначення, про роль і зміст цього права в системі міжнародної політики і міжнародних відносин.

Незважаючи на тривалу історію розвитку, ідея права народів на самовизначення остаточно утвердилась лише у сучасному міжнародному праві, знайшовши своє закріплення у Статуті ООН, Міжнародних Пактах про права людини, прийнятих 1966 р., деклараціях Генеральної Асамблеї ООН, а також багатьох документах міжнародних міжурядових організацій.

Але питання про право національних меншин на самовизначення й на сьогодні залишається дискусійним. Актуальними є питання, відповіді на які мають неоднозначний характер: чи може народ, що опинився в становищі національної меншини, користуватися правом на самовизначення? Якщо може, то якою мірою? Яку роль відіграє це право у формуванні статусу національних меншин? Які правові і політичні проблеми можуть виникнути при його здійсненні?

Для того щоб спробувати дати відповіді на подібні запитання, необхідно звернутись до минулого. Ще в часи панування абсолютизму у міжнародному праві склався принцип поваги державного суверенітету. Його ідейною основою стало положення про верховенство і незалежність державної влади, яке сформульовано ідеологами станової монархії та набуло розвитку ідеологами абсолютизму для обґрунтування внутрішньої і зовнішньої політики своїх правителів. Більш-менш повне юридичне вираження ідея суверенітету вперше отримала у праці французького юриста і публіциста Жана Бодена «Шість книг про республіку» (1576 р.)[87] та у книзі видатного англійського філософа XVII ст. Томаса Гоббса «Левіафан» (1651 р.)[88], яка згодом стала основою англійської політичної і правової думки.

Міжнародно-правовим актом, який закріплював принцип абсолютного монархічного суверенітету, став Вестфальський мир 1648 р., що визнав незалежність Швейцарії, а також

[87]Боден Ж. Шесть книг о государстве ; перевод с латинского на русский язык выполнен М. С. Бобковой. М. : Наука, 2000.

[88]Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского (1651). М. : Мысль, 2001.

відносний суверенітет 355 німецьких князівств, які одержали право самостійно вести зовнішню політику та укладати договори, за умови відсутності шкоди для Священної Римської імперії. Вестфальський мир впливав на формування міжнародної системи Європи аж до 1806 р., тому займає важливе місце як в історії міжнародних відносин, так і міжнародного права.

Буржуазні революції кінця XVIII ст. висунули на зміну ідеї суверенітету монарха ідею суверенітету народу. Основою для такої зміни стали праці мислителів епохи Просвітництва, таких як Локк, Гроцій, де Ваттель, Руссо, Кант, що намагалися теоретично обґрунтувати «суверенітет народу» через теорію «природного права». Наприклад, вважаючи, що верховна влада не є продуктом природного права, а певним історичним фактом, Г. Гроцій стверджував, що вона є результатом добровільного договору, укладеного людьми «заради права і загальної користі»[89]. А оскільки будь-яка влада виходить від народу, за нею не можна визнати більшої божественності, ніж за самим народом, представником якого ця влада є[90].

Ідея народного суверенітету означала право кожної нації бути незалежною від інших націй, вільно обирати свій політичний устрій і неприпустимість втручання ззовні у внутрішні справи нації. Вперше вона була проголошена у Декларації незалежності США 1776 р. під час війни США за незалежність. У цій Декларації оголошувалося про право народу «розірвати політичні зв'язки, які з'єднували його з іншим народом, і зайняти серед держав земної кулі те окреме й незалежне становище, на яке йому дають право закони природи і божі закони»[91].

Повною мірою ідея суверенітету народу була розвинена під час французької буржуазної революції. У Декларації прав людини і громадянина (1789 р.) говорилося, що «джерело суверенітету зароджується в нації. Ніяка корпорація, жоден індивід не можуть мати в своєму розпорядженні влади, яка не виходить

[89] Гроций Гуго. О праве войны и мира. Репринт. с изд. 1956 г. М. : Ладомир, 1994.

[90] Гаджиев К. С. Введение в политическую науку. URL : http://gosprav.ru/ (дата звернення: 12.07.2017).

[91] Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв.: Англия, США, Франция, Италия, Германия : сборник документов. Сост. Н. Н. Блохин ; под ред. П. Н. Галанзы. М. : Госюриздат, 1957. С. 167.

безпосередньо із цього джерела»[92]. Таким чином, виникла ідея нації як нового суб'єкта права, як інституту, наділеного самостійними політико-юридичними правами, і який відкидає в силу цього будь-які претензії монарха на владу. Це означало, що в основу процесу формування держав у XVII–XIX стст. було покладено «принцип національності». Нації, які на той час утворились, набували державних форм, тож не дивно, що майже одразу у західно-європейській політико-правовій науці поняття «національного суверенітету» стало сприйматись як першооснова «державного суверенітету».

Однак не потрібно забувати про те, що «принцип національності» із самого початку був досить неоднозначним. Ця неоднозначність була породжена перш за все різними підходами до тлумачення поняття «нації», про що уже зазначалось вище. Саме з часів Великої французької революції творці національних держав у Європі у XVIII–XIX стст. розглядали націю як співгромадянство, соціальне співтовариство громадян. У цьому понятті було закладено перш за все ідейно-політичний, а не етнічний зміст. Під національною державою малася на увазі не «етнічно чиста держава» (держава з моноетнічним населенням), а держава з мішаним поліетнічним складом населення, об'єднаного спільним громадянством, соціально-економічними інтересами, політичними цінностями (парламентаризмом, розподілом влади тощо), ідеями (будівництва незалежної держави та ін.), тому не ставилося завдання щодо заснування держав за етнічною чи расовою ознакою. Більше того, існувала об'єднувальна ідея щодо ігнорування або заперечення групових, колективних прав етнонаціональних меншин. Так, Ж.-Ж. Руссо попри те, що мав стосунок до формування суспільно-політичної доктрини націоналізму, наголошував, що «досить важливо, щоб у державі не було субсидіарних груп»[93], тобто груп, причетних до розподілу влади.

У самій Франції в роки Великої французької революції були зроблені спроби втілити ці ідеї в життя. У ході революції був

[92] Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв.: Англия, США, Франция, Италия, Германия : сборник документов. Сост. Н. Н. Блохин ; под ред. П. Н. Галанзы. М. : Госюриздат, 1957. С. 250.

[93] Руссо Жан-Жак. Трактаты. Переводы [Текст]. Подготовили В. С. Алексеев-Попов, Ю. М. Лотман, И. А. Полторацкий, А. Д. Хаютин. Коммент. В. С. Алексеева-Попова и Л. В. Борщевской. М. : Наука,. 1969.

створений історичний зразок національної держави, який певною мірою став прикладом для наслідування. Рівність громадян як членів нації, ототожнення нації з усім народом, незалежно від класового чи станового походження, централізація й уніфікація державного апарату, судочинства, ліквідація внутрішніх кордонів і введення єдиної системи мит і податків, одержавлення сфери соціального забезпечення, створення національної економіки, введення національної символіки і свят, створення національної армії та національної гвардії – всі принципи, що намагалися реалізувати лідери Французької революції, були так чи інакше відтворені націоналістами інших країн. Але потрібно зауважити, що на той час із 25-мільйонного населення лише 3 мільйони вважали французьку мову рідною, 10 мільйонів були двомовними, а 7 мільйонів осіб не володіли нею. Революційний уряд почав докладати зусиль для прискореного запровадження французької мови. Більше того, етнонаціональні меншини були оголошені «ворогами революції», звинувачені в «контрреволюційній діяльності», а на їхні мови розпочалося гоніння.

Отже, вже тоді, як цілком правильно зазначає О. Картунов, теорія і практика визнання та захисту індивідуальних прав і свобод людини йшли паралельно з теорією і практикою дискримінації та насилля щодо меншин[94].

Спроби у першій половині XIX ст. (після Віденського конгресу 1815 р.) реставрувати у Європі старі порядки призвели до загострення ситуації, посилення революційної боротьби та радикалізації теоретичних поглядів. 1851 року в роботі італійського юриста, дипломата Паскуале Манчіні «Della nationalita come fondamento del dirito delli genti»[95] національний принцип вперше розглядається як єдиноможлива основа побудови незалежної держави. Автор поєднав «принцип національності» з ідеєю народного суверенітету і права народу самостійно разпоряжатися своєю долею.

Із середини XIX ст. принцип національності вступив у протиріччя із уже існуючими принципами державності. Він став ос-

[94] Картунов О. Концепції прав людини та етнонаціональних меншин: від конфлікту до компромісу // Політичний менеджмент. 2005. № 2. С. 8.

[95] Mancini Pasquale Stanislao. URL : http://it.wikipedia.org/wiki/Pasquale_Stanislao_Mancini (дата звернення: 12.08.2017).

новою суттєвих перетворень у світі, хоча і не знайшов у міжнародному праві загального визнання. Починається епоха визвольних рухів XIX ст.: визвольні війни в іспанських володіннях в Америці, гарібальдійські війни в Італії, війни і національні рухи за звільнення балканських і близькосхідних народів від ярма Османської імперії. Принцип національності набуває іншого значення, починає переважати розуміння нації як етносу та необхідність побудови етнонаціональних держав. У їхній основі була вимога встановлення державних кордонів, які б відповідали «національним», тобто культурним або історичним критеріям. Так, наприклад, російський вчений Д. В. Грушкін трактує принцип національності як «об'єднання в єдиній державі територій, населення яких розмовляє єдиною мовою, і проведення державних кордонів відповідно до лінгвістичних»[96], вказуючи на те, що цю доктрину особливо активно підтримали Німеччина та Італія. А деякі дослідники, зокрема О. Остервуд, вважають, що європейські юристи проголосили принцип національності саме для того, щоб виправдати злиття німецьких та італійських князівств[97]. Зокрема, один із провідних вчених протестантської Німеччини Генріх фон Трейчке (1834–1896 рр.) активно сприяв піднесенню національного ентузіазму, популяризуючи теорію Гегеля про національну державу як надособистісне джерело права й етики, суть якого є влада («махт»)[98]. І не дивно, адже Німеччина була роздроблена на безліч дрібних держав, тому німецька інтелігенція саме в мовній та культурній єдності їхніх народів вбачала дієвий засіб об'єднання в єдину державу, що відбулось 1871 р. Хоча заради справедливості потрібно згадати, що Бісмарк відкидав німецький ірредентизм – програму пангерманістів, які прагнули включити до Німецької імперії всі території із німецькомовним населенням, включно із частинами Австрійської і Російської імперій,

[96] Воробьёв Д. В., Грушкин Д. В. Идея национальной государственности и проблемы этнической дискриминации в Республике Башкортостан ; редкол. : Касаткина Т. Н. (пред.) и др. ; Общество «Мемориал». Правозащитный центр «Мемориал». Изд. программа О-ва «Мемориал». М. : Звенья, 1999. С. 24.

[97] Остервуд О. Суверенная государственность и национальное самоопределение // Этногрфическое обозрение. 1994. № 20. С. 20–21.

[98] Кон Г. Национализм: его смысл и история. Из книги: Hans Kohn. Natlonalizm: Its Meaning and History, 195. 5. URL : http://www.traditio.ru/holmogorov/library/k/kohn/index.htm (дата звернення: 13.02.2017).

Швейцарії та Нідерландів. Однак він анексував 1871 р. Ельзас і Лотарінгію проти волі населення цих областей, яке, незважаючи на національну приналежність і мову, політично бажало бути пов'язаним із Францією.

Національний принцип став ідейною основою об'єднання італійських земель. Реалізувати його було досить складно через численність суверенітетів, які склались історично, і традицій, глибокі відмінності в соціальних структурах Півночі та Півдня країни, а також суттєвий для католицької держави факт, що папа – глава вселенської католицької церкви – був і територіальним князем, який не бажав, щоб землі, що знаходились у папському володінні більше тисячі років, були включені в об'єднану італійську державу. Тривала боротьба привела до об'єднання земель і створення 1870 р. Італійського Королівства. Але і після цього ще не всі території із населенням, що розмовляло італійською, увійшли до новоствореної національної держави: Трієст, Істрія і Трентіно (Південний Тіроль) були частиною Австрії, Тічино – кантоном Швейцарії, Ніцца і Корсіка – володіннями Франції. Серед італійських націоналістів багато хто розглядав ці території як «неповернені землі» і прагнув їхнього включення до складу Італії.

Принцип «один народ – одна держава» розглядався деякими теоретиками демократії як її неодмінний атрибут. Так, засновник англійського позитивізму Джон Стюарт Мілль у своїх «Роздумах про державне правління» писав, що вільні інститути майже неможливі в країні, що об'єднує декілька національностей, і необхідною умовою існування незалежних інститутів є збіг меж [юрисдикції] урядів з межами [поширення] національностей[99]. А французький юрист-міжнародник Нгуен Куок Дінь, у свою чергу, стверджував: «Згідно з цим принципом, заснованим на праві народів на самовизначення, для того, щоб суверенітет був дієвим, кожна нація має право утворити незалежну державу. Повинно бути стільки держав, скільки і націй. Межі держави повинні співпадати з межами нації. Держава, що охоплює декілька націй, ризикує розчленуватися до такого ступеня, який якраз і потріб-

[99] Крылов К. Принцип национальности // Спецназ России. 2002. № 2. URL : http://www.specnaz.ru/ archive/02_2002/index.htm. (дата звернення: 17.08.2017).

ний для забезпечення такого збігу меж. І навпаки, нація, поділена на декілька частин, включених у різні держави, має право на відновлення своєї єдності в одній і тій же державі»[100].

Спираючись на цей принцип, багато поневолених націй домоглися свого звільнення. Так, 1830 року була визнана незалежність Греції і Бельгії, 1878 р. – Румунії, Сербії і Чорногорії тощо. Але не потрібно забувати, що в усіх державах Центральної і Східної Європи існувала і надалі небезпека вибуху гострих внутрішніх національних конфліктів, зумовлених прагненням до самовизначення тієї частини населення, яка належала до меншин. І навіть ті зміни, що відбулись на Балканах, не привели до довготривалої стабілізації, а навіть ще більше ускладнили ситуацію.

Таким чином, надії на те, що створення етнонаціональних держав вирішить проблеми миру і безпеки, виявились оманливими. Більше того, цей принцип у деякому розумінні набув експансіоністського характеру. На підтвердження цієї тези можна навести думку французького юриста-міжнародника першої половини XX століття Жоржа Селля, який вважав, що: «1. Однорідність багатьох національних груп викликає сумніви; 2. Національно неоднорідні держави, такі як Швайцарія, часто стабільні, але в національно однорідних державах деколи виникають сепаратистські рухи; 3. Національний принцип підсилює відцентрові рухи, деколи навіть ілюзорні; 4. Він слугує як претекст для імперіалізмів, наприклад для німецького»[101].

З ним погоджується український вчений С. Дністрянський, який стверджував, що «з часом первісний характер ідеї (що закликала до визволення народів з-під державного імперіалізму) був втрачений. На неї почали посилатись, щоб виправдати власний імперіалізм проти інших народів. У багатьох народів національна ідея стає націоналістичною (загарбницькою) – прагненням поневолити інші народи»[102].

---

[100] Динь Н. К., Дайе П., Пелле А. Международное публичное право : в 2-х т. Т. 1 : Кн. 1 : Формирование международного права. Кн. 2 : Международное сообщество ; пер. с фр. К. : Сфера, 2000. С. 27.

[101] Галайчук Б. Нація поневолена, але державна: Українська визвольна справа з міжнародно-правового пункту бачення. Мюнхен : Сучасна Україна, 1953. С. 22.

[102] Дністрянський С. Самовизначення народів // Воля. Відень, 1919. Т. 5, Ч. 3. С. 86.

Фактично, ідея народного суверенітету та застосування «принципу національності» стали своєрідною початковою стадією розвитку принципу самовизначення націй. І саме через неоднозначне трактування принципу національності принцип самовизначення націй ніколи не сприймався однозначно.

Професор Флетчерівської школи права та дипломатії Х. Ханнум виділив кілька етапів у формуванні права на самовизначення[103]. За його схемою, перший етап розпочався у XIX столітті і тривав до 1945 р. Чим же характеризувався цей період? Як на цьому етапі трактувалося право національних меншин на самовизначення? Які уроки необхідно винести, формуючи сучасну доктрину міжнародного права у сфері захисту прав меншин?

Сам термін «самовизначення націй» оформився в 70-ті роки XIX століття. Вперше він був вжитий на Берлінському конгресі 1878 року, який відіграв важливіше значення у сфері зовнішньої політики і дипломатії, ніж у галузі міжнародного права, проте надав підтвердження практиці колективного визнання державної незалежності. Зокрема, було визнано незалежність більшості балканських народів після поразки Османської імперії у війні з Росією. Приблизно тоді ж в обіг увійшло і поняття «право народів на самовизначення». Ідея незабаром одержала широке визнання, зайнявши важливе місце в програмах багатьох політичних рухів. Але на той час, як правильно зазначає Д. В. Грушкін, термін «самовизначення» використовувався в різних значеннях, визначався переважно лінгвістично і не мав будь-якого правового контексту[104].

Потрібно зауважити, що про право народів на самовизначення відкрито не заявлялося навіть у роки Першої світової війни. Хоча саме вона дала новий поштовх хвилі національного відродження, особливо в багатонаціональних імперіях Росії та Австро-Угорщини, і почалася під гаслом розв'язання національного питання в Європі. Німеччина, Австро-Угорщина не визнавали ніяких національних прав у інших народів, крім титульних народів

[103] Hannum H. Autonomy, Sovereignity and Self-Determination. University of Pennsylvania Press, 1996.

[104] Грушкин Д. В. Право народов на самоопределение: история развития и воплощения идеи // Право народов на самоопределение: идея и воплощение ; сост. : Осипов А. Г. ; редкол. : Даниэль А. Ю., Еремина Л. С. и др. М. : Звенья, 1997. 222 с. URL : http://www.memo.ru/hr/referats/selfdet/Chapter2.ht. (дата звернення: 30.08.2017).

держави. А країни Антанти, з огляду на Росію, так і не зважились виступити з програмою чистої національної ідеї повною мірою. Навіть у ноті президента США В. Вільсона від 18 грудня 1916 р. не згадувалось про «самовизначення народів», а йшлося лише про бажання «забезпечення прав та привілеїв малих держав». Також у відповіді на цю ноту від 12 січня 1917 р. зазначено, що «Антанта веде війну, щоб визволити італійців, слов'ян, румунів, чехів, словаків з-під чужого ярма»[105].

Ще у ході війни різні державні діячі та організації як у воюючих, так і в нейтральних державах шукали спосіб, яким можна було б справедливо закінчити війну і встановити тривалий, стабільний мир. Під таким гаслом відбулася в Парижі в липні 1915 року «Конференція поневолених народів Європи», скликана Союзом національностей[106] («l'Union des Nationalities») під головуванням професора Сорбонни Шарля Сеньобоса.

На основі аналізу становища, що склалося, конференція прийняла рішення про створення міжнародної комісії із підготовки тексту Декларації прав національностей. Цей документ був оприлюднений 12 листопада 1915 р. у Лозанні. У ньому висловлювалось переконання учасників конференції в тому, що «умови заключення миру можуть бути лише ті, які забезпечують права національностей, а національна територія має відповідати почуванням населення, а не будь-яким історичним чи географічним критеріям, чи історичним споминам колишньої домінуючої потуги, або т. зв. історичним кордонам»[107].

Таким чином, положення Декларації ґрунтувались на національному принципі, суть якого, як писав Л. Давидовський, зводилась до того, що «кожний народ має право на свою власну державу, а окремі частини цього народу, яких з певних причин неможливо втілити в таку національну державу, мають отримати спеціальний захист»[108]. Тому, чи не вперше, йшлося про певну

[105] Дністрянський С. Вказ. праця. С. 26.

[106] Офіс Союзу національностей у Парижі був створений 1912 р., його секретарем був Ж. Пелісьє.

[107] Косик В. Перша світова війна і Україна. URL : http://www.domivka.net. (дата звернення: 08.09.2017).

[108] Давидовський Л. Міжнародна охорона національних меншостей // Збірник Правн. Комісії при іст.-філос. секції НТШ ; під ред. В. Вергановського. Львів, 1929. Ч. 3. С. 14.

форму самовизначення (тобто внутрішнє самовизначення) меншин через надання «народним групам у національно чужій державі автономії та заснованого на окремому статуті режиму».

Ще однією організацією, яка об'єднувала представників різних національностей багатьох держав і впливала на формування міжнародної думки з національних проблем, була Центральна Організація для Тривалого Миру, заснована в Гаазі у квітні 1915 року.

На першій же конференції цієї організації 1915 р. було затверджено так звану «Програму Мінімум», стаття 1 якої стосувалась національної проблеми: «Жодна анексія чи територіальна цесія не повинна мати місця всупереч інтересам і побажанням населення. Згода населення повинна бути утверджена у міру сил шляхом плебісциту або іншим способом. Держави повинні гарантувати усім національностям, що проживають на їхній державній території, рівні громадянські права, релігійні свободи і вільне вживання своєї мови»[109]. Таким чином, у цьому документі фактично визнається право на самовизначення, хоча сам термін не вживається. Більше того, ця пацифістська організація ухвалила також проект міжнародної угоди стосовно прав національних меншин, який містив кілька досить важливих положень: про необхідність укладання окремої міжнародної угоди із захисту прав національних меншин, створення міжнародної наглядової інстанції, а також поширення дії положень майбутньої угоди на всі держави. У дещо зміненій формі ці положення були реалізовані після війни.

Принцип самовизначення націй став одним із основних елементів концепції повоєнного розвитку, яка була викладена 8 січня 1917 р. у промові президента США Вудро Вільсона на об'єднаній сесії американського Конгресу та закріплена в Декларації, проголошеній 11 лютого 1918 р., що стала відомою під назвою «Чотирнадцять пунктів Вільсона»[110], і запропонована партнерам по Антанті на Паризькій мирній конференції. Поряд із принципами національної державності, пацифізму (відмови від застосування сили в міжнародних відносинах і роззброєння), вільної торгівлі (що передбачає приватне підприємництво як основу економіки), створення всесвітньої політичної організації для врегу-

[109] Sworakowski W. Вказ. праця. С. 32.

[110] Четырнадцать пунктов Вильсона / История США в документах. URL : http://www.grinchevskiy.ru/ (дата звернення: 10.09.2017).

лювання конфліктних ситуацій і вироблення принципів міжнародного права (Ліги Націй) цей документ включав у себе як одну із основ міжнародного миру і стабільного правопорядку принцип права націй на самовизначення.

Хоча сам термін «самовизначення» не був присутній у «Чотирнадцяти пунктах», ця ідея проходила крізь них «червоною ниткою». У їхньому розумінні, права національних та етнічних груп мали бути забезпечені шляхом утворення різних автономій та через захист культурних і лінгвістичних прав меншин. На його думку, територіальне розмежування держав мало здійснюватись на основі чітко виражених національних даних, щоб «народам була надана можливість автономного розвитку»[111].

Дослідники вважають, що американський президент Вільсон був досить обережний у використанні принципу самовизначення. Спочатку він популяризував ідею самовизначення, підкреслюючи більше її *внутрішній аспект*. В атмосфері зростаючого в роки Першої світової війни суспільного руху за демократизацію міжнародних відносин він дещо модифікував свої погляди, як і раніше, зрештою, вважаючи, що руйнування імперій було б «дитячою грою, в кінцевому результаті більш ніж згубною». Пізніше був запропонований і *зовнішній аспект* самовизначення. Малося на увазі, що лише «визначні етнічні групи» можуть створювати свої держави[112]. Таким чином, Вільсон спробував запобігти включенню малих держав до складу великих.

Однак в умовах застосування абстрактного принципу в конкретній ситуації такий підхід призвів до політики подвійних стандартів. Прикладом такої політики може слугувати позиція з російського питання, що сформувалася під впливом найближчого оточення президента Вільсона, в якому не існувало єдиної точки зору щодо політики США стосовно Росії. Так, наприклад, радник Вільсона з питань зовнішньої політики Едвард Хауз, побоюючись, що відновлена єдина Росія під владою «сильної військової особистості» стане «загрозою світу», вважав, що визнаючи і надаючи допомогу тимчасовим урядам, які виникли в різних регіонах Росії, необхідно створити навколо неї кільце малих незалежних держав. Натомість держсекретар Лансінг був

[111] Водовозов В. Версальский мир и Лига Наций. М. : Мысль, 1922. С. 12.
[112] Соколовский С. В. Вказ. праця.

переконаний у тому, що «США повинні настоювати на розгляді російських питань як частини більш широких, а не окремо взятих проблем, що витікають із того становища, яке може виявитися здебільшого тимчасовою дезінтеграцією»[113].

Як наслідок, Вільсон скорегував свою позицію, фактично підтримавши ідею «єдиної і неділимої» Росії. Підтвердженням цієї ідеї є нота уряду США від 10.08.1920 (т. зв. нота Колбі), в якій з'ясовувалась позиція держави стосовно долі східноєвропейських народів і яка викликала серед них велике обурення. Зокрема, у ній ішлося: «Оскільки Росія під більшовицьким режимом, треба стриматися від вирішення питань, які мають для неї життєве значення, зокрема питання суверенності над поодинокими частинами російської території. Тому Сполучені Штати не визнають балтійських республік та не заапробували рішення міжальянтської Найвищої Ради про визнання незалежності «так званих республік: Грузії та Азербайджану». Але Сполучені Штати «з приємністю» визнають Вірменію та вважають, що «справжні» кордони Росії повинні обіймати всю російську імперію, за винятком Фінляндії, етнічної Польщі та земель, які, згідно з порозумінням, мали б належати до вірменської держави»[114]. Причому у цій ноті пояснювалась така вибірковість тим, що прагнення поляків, фіннів та вірменів цілком законні, бо «кожну з них анексовано насильно, їхнє звільнення з-під режиму чужого гніту не порушує територіальних прав Росії, воно схвалене громадською думкою вільних народів». Досить вдало висловився, критично аналізуючи положення цього документа, український дослідник Б. Галайчук: «Законність прагнень – це лише досить нездарно підібраний фіговий листок, яким американський пуританин намагався прикрити дискримінацію, продиктовану суто політичними мотивами»[115].

Про ті ж політичні мотиви писав 1926 р. й інший український дослідник М. Мандрика: «Принципи волі (самовизначення) народів були прикладені лише до народів (і то не всіх), що були на боці переможних Великих Сил (Чехословаччина, Поль-

---

[113] Фоглесонг Дэвид С. Соединенные Штаты, проблема самоопределения наций и борьба против большевиков в Прибалтике 1918–1920. URL : http://bookz.ru/authors/devid-foglesong.html. (дата звернення: 15.09.2017).

[114] Галайчук Б. Вказ. праця. С. 25.

[115] Там само. С. 26.

ща) або були тим силам потрібні (наприклад, Балтійські народи); інші народи залишено під неволею»[116].

Можна стверджувати, що такий відступ від проголошеного принципу самовизначення призвів до того, що не була визнана й Українська Народна Республіка, а отже, український народ не реалізував свого права на самовизначення, а та частина українців, що опинилась у складі Речі Посполитої на правах національної меншини, змушена була вести боротьбу за виживання.

Свідченням широкого визнання ідеї права націй на самовизначення стало те, що вона ввійшла до програмних положень багатьох ліберальних і соціалістичних рухів. Так, для більшовиків у Росії принцип права на самовизначення став одним із найбільш ефективних засобів мобілізації революційної енергії у національно-визвольному русі народів, що населяли країну. РСДРП, безумовно, сприйняла рішення Лондонського конґресу II Інтернаціоналу 1896 р., в якому йшлося про те, що «він стоїть за повне право на самовизначення усіх націй».

Більшовики відкинули вибіркове здійснення принципу самовизначення націй у дусі європейської політики XIX століття. Вони проголосили його універсальним, таким, що застосовується до всіх етнічних груп і будь-яких міжнародно-політичних ситуацій. У більшовицькому трактуванні принцип самовизначення набув необмеженого і вкрай войовничого характеру.

Національно-революційний чинник був повною мірою врахований у Декреті про мир, прийнятому на засіданні Всеросійського з'їзду Рад 26 жовтня 1917 р. У цьому документі, зокрема, давалось визначення анексії: «Якщо яка б то не була нація утримується у межах цієї держави насильно, якщо їй, всупереч вираженому з її боку бажанню – все одно, чи висловлено це бажання у пресі, на народних зібраннях, у рішеннях партій або в невдоволеннях і повстаннях проти національного гніту – не надається права вільним голосуванням, при повному виведенні війська нації, що приєднує або взагалі сильнішої нації, вирішити без щонайменшого примусу питання про форми державного існування цієї нації, то таке приєднання її є анексією, тобто захопленням і насильством»[117].

---

[116] Мандрика М. Вказ. праця. С. 8.

[117] Декрет о мире от 26 октября (8 ноября) 1917 г. Документы внешней политики СССР. М. : Госполитиздат, 1957. Т. 1. С. 12.

Безпосередньо принцип самовизначення вперше більшовиками був закріплений у Декларації прав народів Росії, прийнятій Радою Народних Комісарів 2 листопада 1917 р., яка проголошувала рівність і суверенність народів Росії та їхнє право на вільне самовизначення аж до відокремлення й утворення самостійної держави[118].

Ідею «права націй на самовизначення аж до відокремлення» підтримував В. І. Ленін, але розглядав її в конкретному історичному контексті як тактичний засіб для досягнення стратегічних цілей. Відверто про суть своєї тактики він висловився в листі до С. Шаумяна (6 грудня 1913 р.), зазначаючи: «Ми за право відокремлення (а не за відокремлення всіх!)… Відокремлення зовсім не наш план… Але ми стоїмо за право на відокремлення з огляду на чорносотенний великоруський націоналізм, який так споганив справу національного співжиття, що іноді більше зв'язку вийде після вільного відокремлення!!!»[119].

Така позиція, безумовно, вказує на прагнення радянської влади очолити національно-визвольні процеси, спрямовуючи їх у революційне русло. Тому, незважаючи на гучні заяви, у ході формування більшовицького режиму формальні прояви самовизначення народу підмінялися його класовою формою. Ще 1914 року у відомій статті «Про право націй на самовизначення» В. І. Ленін писав: «…Визнаючи рівноправ'я і рівне право на національну державу, він (пролетаріат) вище всього цінить і ставить союз пролетарів усіх націй, оцінюючи під кутом класової боротьби робітників будь-яку національну вимогу, будь-яке національне відокремлення»[120].

Розвиваючи цю ідею, Й. В. Сталін стверджував: «Необхідно пам'ятати, що, крім права народу на самовизначення, є ще право робітничого класу на зміцнення своєї влади, і цьому останньому праву підпорядковано право на самовизначення. Бувають випадки, коли право на самовизначення вступає у протиріччя з іншим, вищим правом – правом робітничого класу, який прийшов до влади, на зміцнення своєї влади. У таких випадках – про це потрібно

---

[118] Декларация прав народов России от 2 ноября 1917 г. Декреты Советской власти. М. Т. 1. С. 141–142.

[119] Ленін В. І. Повне зібр. тв., вид. 5. Т. 48. С. 231.

[120] Ленин В. И. О праве наций на самоопределение. Полн. собр. соч., т. 25. С. 259.

зазначити прямо – право на самовизначення не може і не повинно слугувати перешкодою справі здійснення права робітничого класу на свою диктатуру. Перше повинно відступати перед другим»[121]. Звичайно, такий підхід означав, що більшовицький режим перешкоджатиме як народам, так і національним меншинам реалізувати право на національно-державну організацію свого соціального і духовного життя, що зрештою довела практика.

Президент США В. Вільсон у своїй програмі «Чотирнадцять пунктів» фактично синтезував існуючі на той час ідеї, розуміючи, що, як зазначає професор О. О. Мережко, післявоєнний порядок у світі мав бути побудований на основі права народів на самовизначення, без визнання якого не вдалося б усунути причини війн у Європі[122]. Трактування Вільсона зменшувало закладений у принципі самовизначення руйнівний заряд і дозволяло розраховувати на відповідність практики самовизначення конкретним інтересам найсильніших світових держав, включаючи, власне, Сполучені Штати. Тому вільсонівська інтерпретація самовизначення зрештою стала найвідомішою і найавторитетнішою у світі в міжвоєнний період.

На Паризькій мирній конференції 1918 р. переміг національний принцип у підході до побудови післявоєнних держав. Але він мав умовний характер – така політика могла бути реалізована тільки частково, оскільки, незважаючи на всі зусилля, кордони практично неможливо було провести згідно з мовними або етнічними межами. Саме у цій ситуації гостро виявилася проблема національних меншин, які повинні були стати частиною нових держав: Польщі, Чехословаччини, Угорщини та ін.

Держави – учасниці конференції, визнаючи право народів на самовизначення, вкрай негативно поставилися до визнання права меншин на самовизначення, оскільки вони вважали, що це могло становити загрозу такій життєво важливій для них цінності, як територіальна цілісність, і призвести до різного роду внутрішніх і зовнішніх конфліктів.

---

[121] Сталин И. В. Заключительное слово по докладу о национальных моментах в партийном и государственном строительстве // Собр. соч. : в 13 т. Т. 5. М. : Госполитиздат, 1965. С. 265.

[122] Мережко А. Равноправие и самоопределение народов в контексте проблемы «непризнанных» государств. URL : http://www.regnum.ru/news/941589.html. (дата звернення: 12.10.2017).

Статут Ліги Націй, прийнятий як складова частина Версальського мирного договору 28 червня 1919 року та інших мирних договорів версальської системи (Сен-Жерменського, Тріанонського, Нейїського і Севрського), став першим міжнародним актом, який юридично закріпив принцип територіальної цілісності держав. Але потрібно зазначити, що він при цьому мав на увазі лише його зовнішню направленість. Згідно із ст. 10 Статуту держави-члени цієї всесвітньої організації зобов'язались поважати й охороняти територіальну цілісність держав «проти будь-якого зовнішнього нападу»[123]. Тому, як бачимо, принцип територіальної цілісності із самого початку був спрямований на захист держави від зовнішньої агресії і принципу самовизначення він не протирічив.

Однак у жодному з міжнародних документів безпосередньо за меншиною право на самовизначення не визнавалось, а якщо таке положення було відсутнє, то й легітимного права на самовизначення для меншин не існувало, хоча потрібно зазначити, що декілька договорів фактично надавали це право мешканцям окремих територій. Одним із практичних проявів, однією із суттєвих процедур самовизначення були всенародні плебісцити. Наприклад, Версальський договір у ст. 94 частини III передбачав плебісцит у Верхній Сілезії, щоб визначити, частиною якої держави має стати ця територія – Німеччини чи Польщі[124].

Особливо послідовним поборником права на самовизначення в його програмному, автентичному розумінні стала зібрана з великими труднощами конференція в Берні (3–10 лютого 1919 р.), учасники якої теж висловились на користь розв'язання питання державної приналежності спірних територій виключно на осно-

[123] Устав Лиги Наций. Версальский мирный договор ; полный перевод с франц. ; под ред. Ю. В. Ключникова и А. Сабанина. М. : Издание Литиздата НКИД, 1925. С. 7–15. URL : http://www.hist.msu.ru/Departments/ModernEuUS/INTREL/SOURCES/Legnatust.htm (дата звернення: 22.10.2017).

[124] Мирный договор между союзными и объединившимися державами и Германией (Версальский договор): Вместе со Статутом Лиги Наций, Уставом Международной Организации Труда и Протоколом: Подписан в г. Версале 28 июня 1919 года. URL : http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1167125&subID=100059709,100059712,100060136#text (дата звернення: 22.10.2017).

ві плебісциту та проти визначення лінії кордонів за допомогою збройних актів або через посилання на історичну чи економічну аргументацію. Ці вимоги трактовано як обов'язкові, причому як стосовно великих держав, так і новоутворених держав у Центрально-Східній Європі, незалежність яких було визнано. Така позиція знайшла повне підтвердження у рішеннях Амстердамської конференції (26–29 квітня 1919 р.), в яких було відкинуто вимогу визнання за Польщею доступу до моря, аргументуючи таке рішення тим, що «поділ німецької держави на дві частини є небезпечним і залишається джерелом суперечок і несправедливості»[125].

Дотриматись принципу територіальної цілісності, з одного боку, та забезпечити права національних меншин і захистити їхні інтереси – з іншого, можливо, було шляхом часткової реалізації права на самовизначення у формі автономії. Саме в колишній багатонаціональній Габсбурзькій імперії виникла концепція екстериторіальної національно-культурної автономії, авторами якої були К. Реннер та О. Бауер. На їхню думку, «здійснення територіального принципу в чистому його вигляді означає, що кожна нація поглинає вкраплені в її тіло меншини інших націй, але жертвує своїми власними меншинами, розсіяними в чужих національних областях...»[126], а тому джерелом і носієм національних прав повинні слугувати не території, боротьбу за які покладено в основу більшості міжнаціональних конфліктів, а самі нації, точніше національні союзи, що конструюються на основі добровільного особистого волевиявлення[127].

Реальний історичний досвід міжвоєнного періоду показав, що екстериторіальна національно-персональна автономія в політичній практиці сприймалася саме як необхідна форма забезпечення інтересів меншин. Так, наприклад, Росія вбачалась федеративною демократичною республікою із територіальною

[125] Tomicki J. Dzieje II Międzynarodówki (1914–1923). Warszawa, 1975. St. 147–148.

[126] Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. М. : Книгоиздательство «СЕРП», 1909. URL : http://www.homeru.com/rci/community/communa_8.html#/ (дата звернення: 12.11.2017).

[127] Ковалёва И. В. Национальные меньшинства и право на самоопределение // Право и демократия : сб. науч. тр. Вып. 12. Отв. ред. В. Н. Бибило. Мн. : БГУ, 2002. С. 148.

автономією національних окраїн і екстериторіальною автономією дисперсних етносів[128].

Але практичні спроби реалізації подібних ідей виявилися невдалими. Зокрема, в Сибіру, на Далекому Сході, у Прибалтиці. Так, національно-культурні автономії німців, євреїв були реалізовані на території Естонії відповідно до Закону про культурну автономію 1925 р., але після приєднання її до СРСР вони були ліквідовані.

1917–1918 рр. ідея національно-персональної автономії була використана Центральною Радою для вирішення проблеми національних меншин в Україні[129]. У ІІІ Універсалі від 6 листопада 1917 р.[130] було проголошено та в Законі Центральної Ради про персонально-національну автономію від 9 січня 1918 р.[131]закріплено право на екстериторіальну автономію для російської, єврейської та польської національних меншин. Для інших це право передбачалось за умови спеціальної заяви до Генерального суду про приналежність до цієї меншини не менше 10 тисяч громадян без різниці статі та віросповідання. Це був перший у світовій практиці закон про національно-персональну автономію, що мав характер конституційного, тобто включав персональну автономію в загальні конституційні рамки, не встановлюючи детальної картини всіх її публічно-правових інститутів[132]. Однак з відомих причин ці рішення не вдалося реалізувати.

У разі компактного проживання національної меншини моделлю могла стати територіальна автономія, ідея якої також виникла в XIX ст. (як одна з основоположних ідей ліберально-де-

---

[128] Нам И. В. Национально-культурная автономия в России: исторический опыт и современные проблемы / Федерализм в России. Казань, 2001. С. 195–206. URL : http:www.soros.ksu.ru/ (дата звернення: 15.11.2017).

[129] Симоненко Р. Г. Национально-культурная автономия на Украине в 1917–1918 годах [Текст] // Вопросы истории. 1997. № 1. С. 54.

[130] Винниченко В. Відродження нації. К. : Політвидав України, 1990. Ч. І–ІІІ. (Б-ка репринт, вид.). 4.1. 348 с. URL : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IeHV9lbkDCMJ:exlibris.org.ua/vinnichenko/index.html+1990.&cd=1&hl=uk&ct=clnk&source=www.google.com. (дата звернення: 13.12.2017).

[131] Народна воля. 1918. 12(25) січня.

[132] Лазерсон М. Я. Национальность и государственный строй. (Юридико-политические очерки). Пг. : Книга, 1918. С. 177–181.

мократичного руху), і фактично була широким трактуванням концепції місцевого самоврядування.

Своєрідним прецедентом у реалізації цієї ідеї стало вирішення проблеми Аландських островів[133]. Фактично суть полягала у тому, що для того, щоб запобігти спробам шведськомовного населення Аландських островів, які належали Фінляндії, відокремитись та увійти до складу Швеції, було створено автономну провінцію під міжнародним контролем з боку Ліги Націй. Але перш ніж дійшло до такого рішення, закріпленого резолюцією Ліги Націй від 24 червня 1921 р., тривала серйозна міжнародна дискусія, у яку перш за все були втягнуті Фінляндія, Швеція та Росія. Спеціально створений Радою Ліги Націй міжнародний експертний комітет після детального вивчення питання представив свій висновок, що фактично став вираженням офіційної позиції Ліги Націй, в якому йшлося про те, що «міжнародне право не визнає право національних груп як таких на відокремлення від держави, частиною якої вони є за допомогою простого вираження такого наміру. Взагалі, надання або відмова в праві частини населення визначати свою політичну долю плебісцитом або будь-яким іншим методом є виключно атрибутом суверенітету кожної держави. Надати меншинам, мовним чи релігійним, або будь-якій частині населення право на вихід із спільноти, до якої вони належать, через їхнє бажання або добрі наміри означало б руйнування порядку і стабільності всередині держав і заохочення анархії в міжнародному житті; це означало б підтримку теорії

---

[133] Абашидзе А. Х., Блищенко И. П. Проблема правового статуса национальных меньшинств // США: экономика, политика, идеология. 1995. № 12. С. 91–102; Мартынов М. Ю. Политика государств Европы в сфере защиты прав этнических меньшинств // Этнические проблемы и политика государств Европы. М., ИЭА РАН, 1998; Хобсбаум Э. Введение к книге «Нации и национализм после 1780 г.: «Программа, миф, реальность» // Современные методы преподавания новейшей истории. М., 1996. С. 37–39; Шлыгина Н. В. Финляндские шведы // Этнические меньшинства в современной Европе. М. : Восточная литература, 1997. С. 172–193; Ютиккала Э. История Финляндии с древнейших времен до стабилизации самостоятельности в 1939 г. // Прибалтийско-финские народы. Ювяскюля, 1995. С. 55–59; Modeen T. AalandIslands / InR. Bernhardt Encyclopedia of Public International Laweds. Oxford : North-Holland, 1984. P. 438–492; Wingstedt M. Language ideologie sandminority language policiesin Sweden. History and contemporary perspectives. Stockholm : Stockholm University, 1998.

несумісної із самою ідеєю держави як територіальної і політичної цілісності»[134].

Однак водночас у цьому висновку наводилось, що «відокремлення національних меншин є крайнім засобом і воно виправдане лише у випадках систематичного і грубого порушення їхніх прав у державі»[135].

Попри все було знайдено компромісне рішення. Населенню островів надавалося право самоврядування у формі автономії, яке гарантувалось як уже згаданою резолюцією Ліги Націй, так і угодою між Фінляндією і Швецією від 27 липня 1921 року. Як показала історія, це рішення виявилося єдино правильним. У виграші були всі сторони конфлікту. Фінляндія отримала суверенітет над Аландськими островами, Швеція – гарантію в тому, що вони не представлятимуть загрози для неї у військовому відношенні, і, що досить важливо, шведська національна меншина фактично отримала можливість реалізувати своє право на самовизначення у його внутрішньому значенні, не відокремлюючись і не руйнуючи цілісність держави Фінляндії. Сьогодні «аландська модель» відома у всьому світі. Це яскравий приклад вдалого вирішення проблеми меншини.

Міжвоєнний досвід створення працюючої моделі автономії є досить цінним і сьогодні. Він доводить, що необхідною умовою успіху автономії є загальна атмосфера примирення і доброї волі. Для досягнення цієї умови потрібна наполеглива роз'яснювальна робота і терплячий діалог. Жодного разу принцип автономії не дав позитивного результату в обстановці ворожості. Статус автономії потрібно встановлювати перш ніж відносини між більшістю населення держави і меншиною остаточно зіпсуються. «Коли пануючими емоціями стають ненависть і фрустрація, вже надто пізно, і ніяка автономія не зможе зняти напругу»[136].

Однак цей прецедент не набув поширення. Яскравим прикладом тих самих подвійних стандартів у міжнародній політиці

[134] Соколовский С. В. Права меньшинств и международное право: проблемы самоопределения и суверенитета. М. : Московский общественный научный фонд, 1997. URL : http://polbu.ru/sokolovsky_prava/

[135] Абашидзе А. Х., Блищенко И. П. Проблема правового статуса национальных меньшинств // США: экономика, политика, идеология. 1995. № 12. С. 93.

[136] Ронан Ле Коадик. Мультикультурализм. URL : http://www.eawarn.ru/pub/Pubs/DialogueMulticulturalism.htm. (дата звернення: 14.02.2018).

став той факт, що українська національна меншина у Польщі в міжвоєнний період так і не змогла домогтися утворення автономії, незважаючи на те, що такі рішення мали місце, про що детальніше йтиметься далі у розділі 3 цієї роботи. Тому для українців Галичини, як і для інших національних спільнот, що були позбавлені власних інституційних форм державного буття, гасло набуття права на самовизначення стало основним імперативом їхньої діяльності, а також аргументом досягнення їхніх цілей. Внутрішнє самовизначення в межах Речі Посполитої, можливо, стало б максимально ефективним вирішенням питання на той час і для Польщі, яка хотіла зберегти цілісність включно із українськими землями.

У Польщі та в інших відроджених чи новоутворених державах з усією силою проявився територіальний експансіонізм, що був характерним негативним наслідком світової війни і який значно обмежив реальну можливість застосування права на самовизначення. Це мало місце, в першу чергу, під час делімітації кордонів.

У боротьбі за узаконення пролягання нових кордонів у переважній частині випадків посилалися на спадок минулого та історичну зумовленість.

Однак вважаємо, що було б спрощеним підходом вишукування єдиної причини краху реалізації права на самовизначення у ході делімітації кордонів тільки в територіальному експансіонізмі «старих» і «молодих» національних держав. Очевидно, тут мав місце ряд різних об'єктивних умов. Так, на думку польського дослідника Є. Хлєбовчика[137], суть справи полягає у взаємному протиставленні:

а) інтересу, що випливає із почуття національної приналежності окремих жителів, які проживають у регіонах із змішаним населенням;

б) суспільно-економічних, національних та інших інтересів цього регіону в цілому;

в) інтересу, продиктованого існуючими зв'язками суспільно-економічного, а також геополітичного характеру цього регіону із чужими, з мовно-національної точки зору, державними організмами.

[137]Chlebowczyk J. Międzydyktatem, realiamia prawem do samostanowienia. Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1988. St. 498–499.

Не підлягає сумніву, що позиції, про які йдеться у пунктах б) і в), дійсно повинні були реально впливати на спосіб практичної реалізації права на національне самовизначення. Так мало відбуватися, очевидно, в інтересах перспективи розвитку як цього регіону в цілому, так і представників національних меншин, які тут проживали.

Як уже зазначалося, це стало швидше винятком, ніж практикою. Звідси і прояви національно-шовіністичної агресії, нетерпимості, наявність постійного джерела конфліктів і політика держав, спрямована на послаблення національних меншин і знищення будь-якого почуття відмінної національної ідентичності, повну їхню асиміляцію. Але історія доводить, що якщо держава бореться з усвідомленням меншиною своєї національної ідентичності, то, як правило, загроза нелояльності з боку меншини та руху за відокремлення не зменшується, а навпаки, лише посилюється.

Потрібно зауважити, що формальні прояви самовизначення і його процедур часто використовувались і використовуються для задоволення корисливих цілей певних політичних сил. Дехто із дослідників навіть вказує на принцип самовизначення як на причину виникнення нацизму в Німеччині. Така точка зору, на нашу думку, не зовсім обґрунтована, бо наявністю одного фактора в цьому випадку намагаються пояснити явище, що виникло внаслідок взаємодії великої групи факторів. Дійсно, нацисти виправдали своє вторгнення у Польщу та Чехословаччину тим, що ці країни нібито порушували на своїй території договірні права етнічних німців. Але цей факт швидше означає, що Гітлер уміло скористався принципом самовизначення у своїх цілях, а міжнародне співтовариство не зуміло і не змогло цьому протистояти.

Як би там не було, сьогодні важко собі уявити, яким чином врегульовувались би міжнародні суперечки в XX столітті – столітті розпаду світових імперій, якби принцип самовизначення народів не був підтриманий міжнародними організаціями й окремими державами вже на початку розгортання цих процесів.

Аналіз процесу зародження та розвитку концепції захисту прав національних меншин у міжнародному праві, формування статусу національних меншин дає можливість зробити ряд узагальнених висновків.

По-перше, базовими поняттями концепції захисту прав меншин є поняття «меншина», «національна меншина». Саме в рамках Ліги Націй були зроблені перші спроби дати офіційне тлумачення цих понять, які базувалися на ряді загальних критеріїв. Однак чітко визначеної термінології не існувало ні в міжнародно-правових актах, ні в практиці діяльності Постійної Палати Міжнародного Правосуддя. Процес її визначення виявився складним та тривалим і не завершився до сьогодні.

Основи інституту захисту прав меншин, як і перші підвалини інших важливих інститутів міжнародного права, були закладені ще у стародавню епоху, коли виникають самі меншини, коли у членів тієї чи іншої групи розвивається відчуття того, що вони стали жертвою несправедливості, вчиненої проти них з огляду на їхню спільну належність до певної категорії. Поступово звичайна громада, яка в певний історичний період нічим не відрізнялася серед інших, зі зміною обставин перетворюється на політично свідому громаду, яка вимагає захисту своїх прав.

Подальший розвиток цього інституту знаходимо у міжнародній практиці епохи середньовіччя, яка зазнала великого впливу християнства, що зумовило визнання і захист, у першу чергу, релігійних меншин. Саме в цей період значно зростає нормативна база, зароджується та розвивається інститут міжнародно-правової гарантії, ідея використання якої у сфері захисту меншин вперше була успішно реалізована ще в матеріалах Вестфальського миру 1648 р.

На жаль, розвиток міжнародного позитивного права пішов більш швидким темпом, ніж розвиток його спеціальних норм щодо захисту меншин; вони залишалися лише у сфері релігії аж до XIX століття, та і в цьому столітті розширення їхнього обсягу було досить незначним. Навіть якщо зауважити, що релігійна ознака меншини є водночас однією з національних ознак, а отже, під права релігійних меншин підпадали і права етнічних груп населення, це не перешкоджає зробити висновок, що розвиток ідеї права національних меншин у міжнародній правотворчості відбувався досить кволо аж до Першої світової війни. Потрібно зазначити, що під покровом релігійного правозахисту зростала національна свідомість, яка врешті і зайняла своє домінуюче місце.

Аналізуючи міжнародно-правові акти, що містили положення щодо захисту меншин і були прийняті до Першої світової війни, потрібно вказати, що вони носили регіональний характер і їхня дія поширювалася виключно на країни Європи. Але і тут варто відмітити, що, крім спроб захисту польської меншини після поділу Польщі у 1795 р., захист меншин у Європі здійснювався майже виключно на території Балканських країн і був спрямований передусім проти Туреччини. Численні меншини в інших державах не отримали й такого захисту.

Гарантією виконання положень щодо захисту прав меншин був загальний принцип міжнародного права «pacta sunt servanda» – «договори повинні виконуватись». Хоча, як зазначалось вище, зароджується і розвивається інститут індивідуальної або колективної міжнародно-правової гарантії. У випадку індивідуальної – гарантом дотримання зобов'язань щодо захисту прав меншин виступає окрема держава, яка, як правило, була зацікавлена в політичній долі тієї держави, яку вона мала контролювати (Акерманський договір 1826 р., Сан-Стефанський мирний договір 1878 р.). У випадку ж колективної – гарантом виступає група держав (Паризький договір 1856 р., Берлінський трактат 1878 р.). Міжнародна практика довела, що на той час індивідуальні гарантії виявились абсолютно неефективними. Як правило, захист меншин стає в руках гарантуючої держави інструментом політичного тиску на державу, що взяла на себе зобов'язання, та передумовою для втручання у її внутрішні справи. Колективні гарантії стали хоч і незначним, але подальшим кроком у напрямі здійснення захисту прав меншин. Як зазначав Л. Давидовський, «політичні інтереси гарантуючих держав, прихильні й неприхильні до зобов'язаної охорони держави, взаємно себе компенсують, залишаючи все-таки хоч деяку надію, що – хоча б на випадок вражаючого недодержання договорів – знайдеться держава, яка порушить справу охорони»[138].

Цілком очевидним є історичний характер зв'язку між проблемою забезпечення державного суверенітету і проблемою

[138] Давидовський Л. Міжнародна охорона національних меншостей // Збірник Правн. Комісії при іст.-філос. секції НТШ ; під ред. В. Вергановського. Львів, 1929. Ч. 3. С. 14.

захисту меншин. Це означає, що визнання прав меншин тісно пов'язане із обмеженням суверенітету держави, втручанням у її внутрішні справи.

Важливим є той факт, що укладання міжнародних договорів у сфері захисту прав меншин у період до створення Ліги Націй (Вестфальський мир 1648 р., Російсько-Польські Конвенції 1767 і 1775 рр., Головний акт Віденського конгресу 1815 р., Акт Берлінського конгресу 1878 р. та ін.) диктувалось політичними цілями окремих держав, а не прагненням забезпечення реального захисту прав меншин.

Суттєво послаблювала процес захисту меншин також та обставина, що такі договори, як правило, не містили ніяких положень стосовно відповідальності за їхнє недодержання, що суттєво стримувало розвиток процесу захисту меншин. Ставало очевидним, що у міжнародних відносинах взагалі, як і у справі захисту меншин зокрема, бракує відповідного міжнародного органу, який здійснював би контролюючі функції за додержанням зобов'язань, визначених міжнародними договорами. Тому з позиції міжнародного права можна вважати переломними ті рішення, які стосувалися захисту прав меншин і були прийняті після закінчення Першої світової війни.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Яку роль у становленні права на самовизначення мали праці французького юриста і публіциста Жана Бодена «Шість книг про республіку» (1576 р.) та книга видатного англійського філософа XVII ст. Томаса Гоббса «Левіафан» (1651 р.)?

2. Який внесок французької буржуазної революції у формування і закріплення ідеї суверенітету народу?

3. Розкрийте поняття «принципу національності», його суть у XIX ст. як початкової стадії розвитку принципу самовизначення націй.

4. Коли і як в обіг увійшло поняття «право народів на самовизначення»?

5. Яке значення мала Декларація прав національностей від 12 листопада 1915 року (Лозанна) у проголошенні права меншин на «внутрішнє» самовизначення?

6. Яке місце займала ідея принципу самовизначення націй серед основних елементів концепції повоєнного розвитку, викладених у «Чотирнадцяти пунктах Вільсона»? Охарактеризуйте погляди В. Вільсона з приводу використання принципу самовизначення щодо меншин.

7. Як і на скільки успішно була використана концепція екстериторіальної національно-культурної автономії Центральною Радою для вирішення проблеми національних меншин в УНР?

8. У чому полягає суть успішної реалізації ідеї права народів на самовизначення при вирішенні проблеми Аландських островів?

1.4. Система захисту прав національних меншин у рамках Ліги Націй

Наслідки Першої світової війни призвели до ряду суттєвих змін у системі міжнародного права. Найбільш революційним кроком у міжнародних відносинах стало створення на інституційному рівні Ліги Націй[139].

Можна, звичайно, погодитись із твердженням Л. Оппенгейма[140] про те, що Ліга Націй зобов'язана своїм існуванням насамперед приватній ініціативі. Адже незабаром після того, як вибухну-

---

[139] Абашидзе А. Правовые проблемы защиты национальных меньшинств в рамках Лиги Наций // Социально-экономические проблемы освободившихся стран. Материалы Всесоюз. науч. конф-и. М. : Изд-во УДН, 1987. С. 42–51; Водовозов В. Версальский мир и Лига Наций. М. : Мысль, 1922; Жвания Г. Е. Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств (Исторический очерк). Тбилиси : Изд-во АН ГССР, 1959; Львова Э., Нам И., Наумова Н. Национальные меньшинства: забытый исторический опыт и современные проблемы // Этнополис. 1993. № 2. С. 80–91; Макаров А. Н. Лига Наций. Пг. : Academia, 1922; Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом. Харків : Консум, 2000. С. 54–58; Муцький П. П. Досвід Ліги Націй щодо захисту прав національних меншин: позитиви і негативи // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 18. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. С. 481–487; Тимченко Л. Д. Международное право : учебник. Харьков : Консум, 1999. С. 179–182 та ін.

[140] Оппенгейм Л. Международное право: Мир. Т. 1 : Полут. 1 ; пер. с 6-го англ. изд., доп. Г. Лаутерпахтом ; под ред. и предисл. С. Б. Крылова. М. : Иностр. лит., 1948. 407 с. URL : http://www.humanities.edu.ru/db/msg/6901 (дата звернення: 12.02.2016).

ла Перша світова війна, в Англії під головуванням Дж. Брайса[141] утворилася група осіб з метою вироблення проекту Ліги для скасування війни і в лютому 1915 р. опублікувала свої пропозиції про скасування війни зі вступною статтею Брайса. Текст цих пропозицій був розісланий для надання пропозицій ряду юристів-міжнародників, і 1917 р. та ж група опублікувала остаточний результат своєї роботи у брошурі «Пропозиції про попередження майбутніх воєн». Рух, розпочатий так званим комітетом Брайса, спричинив появу у 1915 р. Товариства Ліги Націй.

Аналогічний рух виник у Сполучених Штатах Америки, де в червні 1915 року була заснована під головуванням колишнього президента Вільяма Тафтагромадська організація – Ліга щодо зміцнення миру. Остаточне утворення Ліги Націй було в певному сенсі формальним результатом діяльності Паризької мирної конференції. Цілі і методи діяльності організації знайшли своє втілення в 26-ти статтях Статуту Ліги[142], який увійшов як складова частина до Версальського мирного договору, а також у ряді інших договорів, що завершували Першу світову війну.

Однак слід пам'ятати, що утворення Ліги Націй – це тривалий і складний процес, який увібрав у себе багатовікові намагання знайти способи убезпечення цивілізації від щоразу загрозливіших наслідків різних конфліктів, у першу чергу, військових. Перша світова війна стала переконливим аргументом суспільної активізації. «Елітарний пацифізм», який розвивався із середини XIX століття, переріс у масовий антивоєнний рух. Але частота та інтегральний характер міжнародних відносин суттєво примножили і кількість площин, в яких доходило до суперечок на ґрунті суб'єктивних індивідуальних інтересів. Однією із таких площин були конфлікти у сфері міжнаціональних, міжетнічних відносин.

У нових умовах, які склалися після Першої світової війни у Центрально-Східній Європі, зокрема в районі між Балтикою, з

[141] БРАЙС (Bryce) Джеймс (1838–1922), віконт, англійський державний діяч, правознавець, історик. Почесний доктор Оксфордського університету. Неодноразово обирався членом парламенту від ліберальної партії і займав відповідальні пости у складі різних урядів.

[142] Устав Лиги Наций // Версальский мирный договор ; полный перевод с франц. под ред. Ю. В. Ключникова и А. Сабанина. М. : Издание Литиздата НКИД, 1925. С. 7–15. URL : http://www.hist.msu.ru/Departments/ModernEuUS/INTREL/SOURCES/Legnatust.htm. (дата звернення: 09.01.2017).

одного боку, та Адріатичним, Егейським і Чорним морями – з іншого, з'явились кілька новостворених або суттєво перетворених держав. Необґрунтоване національно-територіальне розмежування призвело до повсюдного виникнення численних діаспор. Національні меншини щодо всього населення становили майже третину в європейській частині Туреччини, близько 40 % – в Іспанії, Латвії і Литві, до 50 % – в Румунії і Польщі, більше половини – в Югославії і Чехословаччині. При цьому німці, розсіяні в 13 країнах Європи, налічували понад 13 млн осіб; українці – 10 млн осіб у п'яти державах; євреї – близько 6,5 млн осіб[143].

Потрібно зазначити, що національні меншини суттєво різнилися між собою не лише кількісно, що мало суттєве значення у процесі боротьби за свої права. До таких відмінностей можна віднести:

– різний рівень розвитку національної свідомості;

– різні історичні традиції, зокрема існування традиції власної державності або її відсутність;

– істотне значення мало те, чи національна меншина становила частину народу, який попередньо панував на цій території (наприклад, німецька і угорська меншини у Чехословаччині);

– різна соціальна структура. Існували меншини, для яких характерним був високий відсоток селянського населення (наприклад, білоруси у Польщі, українці в Чехословаччині), а були такі, які значною мірою складалися із міського населення та становили частину вищих верств суспільства (наприклад, німці в Польщі);

– різний ступінь культурного розвитку;

– різне географічне положення. Меншини проживали або на кордоні з власною національною державою (наприклад, угорці в Чехословаччині і Югославії, або українці та білоруси в Польщі), або на територіях, що були віддалені від неї (наприклад, угорці в Румунії);

– суттєве значення мало також те, що, наприклад, у Німеччині існувала польська меншина, а в Польщі – німецька. Одночасно мільйони німців проживали в Чехословаччині, але не було чеської чи словацької меншини у Німеччині. У Румунії

[143] Александров Б. А. Положение национальных меньшинств в послевоенной Европе. М. : Партиздат, 1933. С. 26–28.

проживало багато угорців, а в Угорщині румунської меншини не існувало.

Незважаючи на всі відмінності, кількісно великі національні групи об'єднувало те, що особи, які до них належали, втрачали попереднє громадянство і ставали громадянами іншої країни. Існувала реальна небезпека дискримінації за національною ознакою і виникнення конфліктів на цьому ґрунті. Саме тому проблема національних меншин набуває особливої актуальності та гостроти. Її вирішення було тісно пов'язане із формуванням статусу національних меншин та їхнім захистом на міжнародно-правовому рівні.

У зв'язку із цим при укладанні мирних договорів і підписанні інших міжнародних документів країни Антанти, а надалі й Ліга Націй намагалися забезпечити права меншин, нормативно закріпивши відповідні зобов'язання нових держав.

Як відомо, саме загальній організації цивілізованих держав, яка б створювала умови для стійкого і тривалого миру у післявоєнному світі, належало почесне місце в новаторській програмі розвитку міжнародних відносин, висунутій президентом США Томасом Вудро Вільсоном, про яку вже згадувалось вище.

Ще 8 січня 1918 року у посланні до Конгресу США В. Вільсон заявив: «Повинна бути утворена особливою угодою Загальна Ліга Націй з метою створення взаємних гарантій політичної незалежності і територіальної недоторканості як великих, так і малих держав (п. 14)»[144].

Вільсон наполіг на підготовці проекту створення Ліги спеціальною комісією із представників держав-переможниць, яка була утворена в рамках Паризької мирної конференції 25 січня 1919 р. Резолюція про заснування Ліги Націй, запропонована британською делегацією, передбачала, що Ліга:

– буде створена для врегулювання всіх питань, пов'язаних із встановленням миру і сприянням міжнародній співпраці, здійсненням гарантій виконання взятих міжнародних зобов'язань;

– стане невід'ємною часткою загального договору про мир і залишиться відкритою для приєднання кожної цивілізованої нації, яка прийме і підтримає її цілі;

---

[144] Джексон Д. Послевоенный мир. М. : Гос. соц.-экон. изд-во, 1937. С. 5.

– забезпечить періодичні зустрічі її членів на міжнародних конференціях (сесіях), з метою чого буде створено постійну організацію, а також і секретаріат для забезпечення роботи Ліги в перервах між конференціями (сесіями).

Цілком зрозуміло, що серед цілей, закріплених у Статуті цієї організації, Ліга повинна була взяти на себе відповідальність у сфері договірного захисту меншин.

Вперше із цією проблемою учасники конференції зіткнулися 10 січня 1919 р., коли В. Вільсон представив Комісії свій другий проект Пакту Ліги Націй. Він пропонував внести до Статуту статтю VI, яка мала стосуватися захисту расових та національних меншин. У ній зазначалося: «Ліга Націй вимагає від усіх нових держав, щоб як передумова визнання їхньої незалежності та самостійності вони взяли на себе зобов'язання визнати за всіма расовими чи національними меншинами в межах своїх різноманітних юрисдикцій однакове трактування і безпеку як правову, так і фактичну, які визнані за расовою чи національною більшістю їхнього населення»[145].

Ці додаткові положення до Статуту Ліги Націй, безумовно, випливали із політичних переконань В. Вільсона.

Текст, що містився у статті VI додаткових положень, був визнаний Комісією за недостатній, оскільки не враховував наявність релігійних меншин. Тому стаття VI додаткових положень третього проекту Статуту Ліги Націй Вільсона від 20 січня 1919 р. наводилась у дещо зміненій редакції. Зобов'язання щодо меншин були поширені на всі держави, які побажають вступити до Ліги Націй. Одночасно було додано нову статтю VII, у якій містилося таке: «Визнаючи, що переслідування і релігійна нетерпимість часто бувають причиною війн, Держави, що домовляються, погоджуються, – а Ліга Націй вимагає такого самого визнання як від усіх нових держав, так і від тих, які побажають увійти до неї, – не видадуть жодних положень, які б забороняли або обмежували вільне виконання релігійних практик, а також не видадуть жодних розпоряджень, які б створювали правову або фактичну різницю на шкоду особам, які визнають такі особливі віросповідання, релігії чи вірування, обряди яких не порушують порядку чи публічної моралі»[146].

[145] Miller D. H. The Drafting of the Covenant. New York, 1928. Vol. II. P. 91.
[146] Miller D. H. Вказ. праця. P. 105.

Окремі дослідники вважають, що на розширення положень стосовно захисту прав меншин, які містились у первинному проекті Вільсона, вплинули американські єврейські організації, що відігравали важливу роль у політиці США[147]. Але незаперечним є той факт, що ці положення становили основу його теорії про самовизначення народів.

Американський проект Статуту Ліги Націй і додаткових положень до нього зустрів сильний спротив з боку британської делегації, яка запропонувала свій проект Статуту. Серед спірних були також статті VI і VII додаткових положень. Було проведено довготривалі переговори, внаслідок яких було вироблено компромісний документ. У цьому проекті стаття VII була сформульована у новій редакції і в нумерації статей стала статтею XIX. Вона була викладена у такій редакції: «Високі сторони, які домовляються, погоджуються не оголошувати жодного закону, який би забороняв або обмежував вільне виконання релігійних практик, а також не створювати жодної правової або фактичної різниці щодо осіб, які сповідуватимуть такі вірування і обряди яких не порушуватимуть порядку чи публічної моралі»[148]. Принципова відмінність, яку вносив цей проект у це положення, полягала у тому, що воно зобов'язувало до виконання положень Статуту усі держави, які його підпишуть, а не лише «нові», як це мало місце у проекті Вільсона. Натомість стаття VI була зовсім виключена, оскільки Велика Британія наполягала на її перенесенні до відповідних територіальних договорів.

Одночасно на обговорення були подані проекти французького та італійського урядів, однак вони не містили будь-яких положень стосовно захисту прав меншин.

Перше та друге читання проекту Статуту Комісією Ліги Націй супроводжувалось досить гострими дискусіями. Після першого читання (11–13 лютого 1919 р.) в новій редакції Пакту, запропонованій Редакційною Комісією, т. зв. «релігійна» стаття стала ст. XXI.

Під час другого читання (11–28 квітня 1919 р.) висловлювалися прямо протилежні точки зору на необхідність включення до Статуту положень щодо меншин. Одні вимагали їхнього повного

[147] Kierski K. Ochrona praw mniejszości w Polsce. Poznań : nakl. aut., 1933. St. 35.
[148] Miller D. H. Вказ. праця. P. 237.

виключення із проекту, інші, навпаки, пропонували їх розширити. Так, представник Японії запропонував доповнити статтю XXI абзацом такого змісту: «Оскільки рівність народів є засадничим принципом Ліги Націй, то Високі Сторони, що домовляються, погоджуються негайно визнати стосовно усіх іноземців, громадян держав – членів Ліги, рівне і справедливе в усіх відношеннях поводження без будь-якої правової і фактичної різниці, незалежно від їхньої раси чи громадянства»[149].

Японська пропозиція, а тим більше її мотивація, знову викликала серйозне протистояння, яке закінчилося повним виключенням ст. XXI із проекту Статуту Ліги Націй. І хоча укладачі проекту пояснювали цей крок делікатністю расового і релігійного питання, стало очевидним, що основною причиною того, що положення стосовно захисту прав меншин так і не ввійшли до Статуту Ліги Націй, була неготовність великих держав узяти на себе зобов'язання у цій сфері.

Такий розвиток подій прискорив процес розробки й укладання спеціальних угод у сфері захисту прав меншин із т. зв. «новими державами». Вирішенням цієї проблеми мав зайнятися створений ad hoc 1 травня 1919 р. Комітет Нових Держав у справах меншин під керівництвом французького дипломата Філіппа Бертелота.

Дослідники зазначають також важливу роль у виробленні концептуальних підходів до вирішення проблеми захисту меншин Комітету Єврейських делегацій Паризької мирної конференції[150]. Ще 20 квітня 1919 року ним було запропоновано великий документ (надійшов до Секретаріату мирної конференції 10.05.1919), в якому містились дані про кількість і становище національних меншин у країнах Східної Європи (включаючи Польщу, Чехословаччину, Румунію і Югославію), а також пропозиції щодо захисту прав меншин. Ці «пропозиції» складались із двох розділів:

– перший, крім переліку прав меншин, включав положення, відповідно до яких зобов'язання щодо захисту прав меншин є умовою набуття території, а отже, мають бути внесені до конституційних актів;

[149] Miller D. H. Вказ. праця. P. 195.

[150] Sworakowski W. Вказ. праця. C. 37.

– другий розділ містив пропозиції щодо підвищення ефективності виконання зобов'язань стосовно меншин. Зокрема, він передбачав санкції у формі спільної інтервенції держав – членів Ліги Націй, а також юрисдикцію міжнародного трибуналу, який мав бути створений.

Важливим є той факт, що ці «пропозиції» містили конкретні форми зобов'язань та запроваджували концепцію санкції міжнародних органів. Вони фактично стали вихідним пунктом подальшого обговорення проблеми захисту меншин у «нових державах».

Так, наприклад, Польща, для якої це питання було особливо актуальним, запропонувала свій проект договору. У його вступі було передбачено, що Польща, «приймаючи зобов'язання із захисту прав меншин, визнає їх за зобов'язання міжнародного характеру, щодо яких діє юрисдикція Ліги Націй»[151].

Крім вступу, цей проект мав 7 пунктів: шість перших містили перелік прав меншин, сьомий передбачав внесення цих попередніх пунктів до Конституції Польщі, а також можливість внесення до них змін лише за згодою держав – членів Ліги Націй.

Отже, пропозиції Польщі запроваджували новий елемент, який згодом ввійшов у дещо зміненій формі до трактату про захист меншин: узалежнення зміни положень договору від згоди Ліги Націй.

Аналізуючи різні підходи щодо вирішення проблеми, потрібно зазначити, що тлумачення реалізації концепції захисту прав меншин зводилось до такої альтернативи:

а) створення передумов для збереження відокремленості національних меншин і тим самим суттєве зміцнення меншинних структур, що перебувають під владою держав, або

б) захисту меншин від дискримінації і репресій на національному ґрунті, що не заперечувало можливості проведення державою і суспільною більшістю асиміляційної, уніфікаційно-інтеграційної політики.

У першому випадку йшлося про визнання за цією меншиною особливого статусу окремої організованої суспільної групи (національної, релігійної) з публічно-правовими атрибутами. Другий натомість зводився до декларування поваги й захисту

[151] Sworakowski W. Вказ. праця. С. 40.

індивідуальних прав особи в розумінні якнайповнішої її рівноправності у суспільному житті.

За перший варіант висловились природно національні меншини та їхні різноманітні представництва. У згаданому вище меморіалі Комітету Єврейських делегацій у справі статусу євреїв у Центрально-Східній Європі і Палестині читаємо: «У новій Польщі 1/3 населення складатиметься із євреїв, русинів, литовців, латишів і росіян. Те ж саме належить до України, Литви і Румунії. Більшість євреїв у цих країнах поділяє зі своїми земляками прагнення культурної автономії»[152]. У п. 2 меморандуму американських євреїв («у зв'язку із утворенням у Східній Європі, Польщі, Румунії, Чехословаччини, Югославії, Греції та інших держав»), переданого 20 квітня 1919 р. Паризькій мирній конференції, містилося положення стосовно набуття для євреїв «права самоорганізації і розвитку як національних груп»[153].

Новостворені держави виявили однозначно негативне відношення до будь-яких спроб реалізувати право меншин на самовизначення і створення форм національно-державного існування у складі нових державних організмів. Така позиція, однак, не зустріла опору з боку держав-переможниць.

У цих умовах Комітет Нових Держав із захисту меншин висловився на користь індивідуалістичного вирішення цієї проблеми.

Результати роботи КНД покладено в основу двох принципових статей (86 і 93) Версальського мирного договору, що стосуються захисту національних меншин Чехословаччиною та Польщею.

Ці статті звучать ідентично. Так, у ст. 93 Версальського Договору, яка стосується Польщі, зазначено: «Польща погоджується на вміщення в Угоді із Союзними та Об'єднаними Державами рішень, які держави визнають за необхідні для захисту в Польщі інтересів громадян, що відрізняються від більшості населення расою, мовою або релігією»[154].

---

[152] Sprawy polskie na konferencji pokojowej w Paryżu w 1919 roku / Dokumenty i materiały. Redakcja zbioru : Remigiusz Bierzanek i Józef Kukułka. T. III. Warszawa, 1968. St. 243.

[153] Там само. С. 244.

[154] Мирный договор между союзными и объединившимися державами и Германией (Версальский договор). Часть III. Отдел VII. Ст. 93. URL : http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1167125&subID=100059709,100059712,100060135,100060172#text (дата звернення: 10.12.2016).

Отже, ці зобов'язання ввійшли в життя у формі договору. Подібні положення було включено також до інших мирних договорів: з Австрією в Сен-Жермені від 10 вересня 1919 р. (стст. 62–69), з Болгарією в Нейї від 27 листопада 1919 р. (стст. 49–57), з Угорщиною в Тріаноні від 4 червня 1920 р. (стст. 54–60), а також із Туреччиною у Севрі від 10 серпня 1920 р. (стст. 140–151) і в Лозанні від 24 липня 1923 р. (стст. 37–45).

Таким чином, зобов'язання були накладені на усі переможені держави за винятком Німеччини. Кілька слів щодо зобов'язань Німеччини.

У ноті від 29.05.1919 та Зауваженнях німецької делегації до мирних умов Версальського договору (у вступі) німецькі представники вимагають певних гарантій для німецької меншини на залишених ними територіях, а особливо визнання за цією меншиною права утримувати і використовувати німецькі школи, костели, а також на видавництво власної преси. «Було б бажано, – додається у Зауваженнях, – щоб надали цим меншинам культурну автономію». Далі висловлено таку думку: «Німеччина зі свого боку сповнена рішучості трактувати меншини інших національностей на своїй території згідно з тими самими принципами»[155].

Союзні та Об'єднані Держави відповіли у своєму ультиматумі від 16.06.1919, що вони готові на територіях Німеччини, які визнані за новоствореними державами, забезпечити права німецьким меншинам у сфері науки, релігії та віросповідання і віддати ці повноваження під опіку Ліги Націй[156]. Одночасно вони прийняли до відома декларацію німецьких делегатів, що Німеччина рішуче настроєна керуватися стосовно меншин на своїй території тими самими принципами.

З цього приводу постає проблема, яка так і не була розв'язана юридично: чи німецька заява є формальним зобов'язанням у цій сфері? Деякі автори вважають цю декларацію за формальне зобов'язання щодо захисту меншин, яке однак «не потягнуло за собою таких наслідків, які повинні виникати із подібних зобов'язань»[157].

---

[155] Kraus H. Das Recht der Minderheiten. Materialien zur Einführung in das Verständnis des modernen Minoritäten problems. Berlin, G. Stilke, 1927. P. 42.

[156] Там само. С. 43.

[157] Jeziorański K. Istota problem mniejszościowego na terenie międzynarodowym. Warszawa, 1930. St. 5.

Невід'ємною частиною системи захисту прав меншин у цей період став ряд спеціальних міжнародних договорів, укладених із новоутвореними або відродженими державами.

Першим було укладено 28 червня 1919 р. договір між Польщею, з одного боку, США, Великою Британією, Францією, Італією та Японією – з іншого, який отримав назву «Трактат про захист меншин», або «Малий Версальський Трактат», взятий під гарантію Ради Ліги Націй резолюцією від 13.02.1920 (вступив у дію разом із Версальським договором 10 січня 1920 року)[158]. Цей документ потребує детального аналізу, оскільки у ньому містилися типові положення щодо захисту прав меншин, а тому він слугував основою для укладання в рамках Ліги Націй наступних подібних договорів. Ці обставини зумовили необхідність перекладу Трактату українською мовою, що було зроблено автором (Додаток А).

Загальноприйнятою є думка про те, що метою Малого Версальського Трактату є забезпечення справедливого становища національних меншин у Польщі. Хоча заради об'єктивної оцінки необхідно визнати, що основною метою договору було забезпечення миру і безпеки у відносинах між народами повоєнної Європи. Захист меншин мав стати одним із засобів, що слугував для її досягнення.

З метою встановлення основних цілей положень щодо захисту меншин потрібно звернутись до офіційного тлумачення Трактату, яке міститься в ноті Голови Найвищої Ради Жоржа Клемансо, направленій 24 червня 1919 р. до голови делегації Польщі на Паризькій мирній конференції Ігнація Падеревського (т. зв. «лист Клемансо») від імені Найвищої Ради Головних Союзних і Об'єднаних Держав, а тому є автентичним виразом їхньої волі. Цілі Малого Версальського Трактату викладені в документі таким чином:

«Сьогодні Держави повинні враховувати нову ситуацію, а досвід показав, що необхідні нові рішення. Території, які були передані Польщі й іншим державам, об'єднують – і цього неможливо уникнути – значну кількість народностей, які розмовляють іншою мовою, належать до інших рас, ніж населення тих держав,

[158] Traktat między Głównemi mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi a Polska podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 r. // Dziennik ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Drugiepółrocze. Warszawa, 1920. № 110, poz. 728. St. 1933–1942.

до яких вони включені. Упродовж багатьох років раси розділяла велика ненависть. Потрібно вірити, що ці різні частини населення швидше і легше звикнуть до свого нового становища, тому що від самого початку усвідомлюватимуть, що вони є під охороною і добре захищені від будь-якої небезпеки несправедливого поводження з ними або утиску. Сам факт існування такої гарантії, безумовно, полегшить на практиці таке бажане всіма єднання і насправді зникне необхідність досягнення цього силою»[159].

Із вищесказаного випливає, що основні цілі Договору:

1) полегшення адаптації меншин до свого нового становища;

2) захист меншин від несправедливого поводження й утисків з будь-якого боку;

3) мирне вирішення конфліктів на національному ґрунті.

Перша із визначених цілей стала підґрунтям т. зв. асиміляційної концепції. Друга ціль була продиктована бажанням захистити меншини від будь-якої дискримінації. І, нарешті, третя підтвердила прагнення Великих Держав до забезпечення загального миру.

З цією метою вживається поняття «захист меншин». Це визначення закріпилось у доктрині міжнародного права як технічний термін, що стосується загальної проблеми меншин.

Проаналізуємо на підставі Малого Версальського Трактату основні положення договірного захисту меншин у Польщі, а отже, і в тогочасному чинному міжнародному праві.

Договір складався із вступу, двох розділів, що містили 21 статтю, а також формального закінчення.

У вступі містилися положення, у яких Держави підтверджували визнання Польщі як суверенної держави. Далі йшлося про кордони і територію Польщі, а також про те, що цей Договір є виконанням положень ст. 93 Мирного Договору з Німеччиною. Польща, у свою чергу, визнавала, що підписує цей Договір, «прагнучи пристосувати свій устрій до принципів свободи і справедливості, а також надати надійний захист усім жителям територій, над якими обіймала верховенство»[160].

---

[159] Zaleski W. Międzynarodowa ochrona mniejszości. Nakladem Instytutu badań spraw narodowościowych. Warszawa, 1932. St. 122–123.

[160] Traktat między Głównemi mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi a Polska podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 r. // Dziennik ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Drugiepółrocze. Warszawa, 1920. № 110, poz. 728. S. 12.

Перший розділ документа повністю стосується захисту меншин. Усі його положення можна розділити на чотири частини:

1. Статті 1 і 12 стосувалися гарантій (конституційної та міжнародної), а також санкцій у разі порушення зобов'язань, але мали формальний характер.

2. Стаття 2 містила матеріально-правові норми, які стосувалися захисту життя і свободи всіх мешканців Польщі.

3. Статті 3–6 включали положення, що регулювали порядок набуття польського громадянства й оптації.

4. Статті 7–11 містили матеріально-правові норми, що стосувалися зобов'язань Польщі щодо забезпечення громадянам, які належали до меншин, певних прав і привілеїв.

Пункт 1 ст. 2 зобов'язує Польщу надати усім мешканцям повний захист життя і свободи, незалежно від національності, мови, раси чи віросповідання.

Пункт 1 ст. 7 свідчить про рівність перед правом усіх без винятку польських громадян, а також про застосування рівних громадянських і політичних прав. Пункт 2 закріплює, що релігія, віра або віросповідання не може стати перешкодою щодо використання громадянських чи політичних прав, для участі у публічних урядах (органах влади), а також заняття професіями та підприємництвом. Пункт 3 стосується свободи вживання будь-якої мови. І нарешті, п. 4 стосується полегшення використання мови у суді.

Стаття 8 постановляє, що громадянам, які належать до етнічних, релігійних і мовних меншин, повинна бути забезпечена рівність як правова, так і фактична, а саме має бути забезпечена на рівних правах можливість створення, діяльності та контролю за власний кошт доброчинних, релігійних і громадських інституцій, шкіл, виховних закладів, а також право вільного вживання в них власної мови і виконання обрядів своєї релігії.

Стаття 9 зобов'язує Уряд Польщі відкривати й утримувати загальне публічне шкільництво для меншин у містах та на теренах, де проживає значна частина населення. Пункт 2 ст. 9 стосується справедливого розподілу фондів в існуючих умовах на потреби виховання, доброчинності та релігії.

Статті 10 і 11 містять спеціальні положення про права єврейської меншини.

Необхідно наголосити, що ст. 1 зобов'язує визнати усі положення, які містяться у статтях 2–8, як права основоположні (конституційні), і жоден закон, розпорядження, діяльність уряду не лише не може суперечити їм, але й не матиме проти них сили.

З вищевикладеного короткого змісту статей випливає, що тут маємо справу із конституційною гарантією, передбаченою в ст. 1 (зовнішнє зобов'язання держави), а також із гарантією міжнародною, що міститься в положеннях ст. 12 (аналіз міститься у п. 2.2 цієї роботи), які є єдиними положеннями трактату, що стосуються способу забезпечення гарантій Лігою Націй у разі порушення або небезпеки порушення зобов'язань, закріплених договором.

Другий розділ Договору (стст. 13–21) включав положення, що стосувались укладання дипломатичних стосунків із Союзними та Об'єднаними Державами, а також торговельних, митних та комунікаційних питань.

У заключній частині містились положення про те, що Договір повинен був пройти ратифікацію і вступити в дію одночасно з Мирним Договором із Німеччиною.

Малий Версальський Трактат був першою спробою Великих Держав накладання на державу односторонніх зобов'язань міжнародного характеру. У подальшому він став основою для укладання в рамках Ліги Націй договорів з Чехословаччиною і Королівством сербів, хорватів і словенців (10 вересня 1919 р.), Румунією (9 грудня 1919 р.), Грецією (10 серпня 1920 р. включно із додатковим протоколом від 24 липня 1923 р.), а також із Вірменією (10 серпня 1920 р.).

На територіях ряду інших держав питання захисту меншин було врегульовано шляхом прийняття зобов'язань, що містились у спеціальних односторонніх деклараціях. Важливу роль тут відіграла рекомендація Асамблеї Ліги Націй від 15.12.1920, яка визначала як обов'язкова умова прийняття до Ліги зобов'язання бажаючої держави виконувати всі принципи договорів щодо меншин. Зокрема, в ній зазначалося: «У разі прийняття до Ліги Націй балтійських, кавказьких держав і Албанії Асамблея рекомендує цим державам видати відповідні розпорядження, що забезпечать застосування загальних принципів, які містяться в угодах про

меншини, і закликає їх до порозуміння з Радою щодо особливостей їхнього застосування»[161].

Такі декларації були прийняті Албанією і Фінляндією (2 грудня 1921 р.), Литвою (12 травня 1922 р.), Латвією (7 липня 1923 р.), а також Естонією (17 вересня 1923 р.). Останньою була декларація Іраку від 30.05.1932.

Щоправда, потрібно зауважити, що із перелічених держав Латвія та Естонія не хотіли беззастережно приймати загальні принципи договорів 1919–1923 рр. щодо меншин. Це питання входило до порядку денного кількох засідань Ради Ліги Націй. Представники цих держав наполягали на тій позиції, що «становище держав, які уклали договори з країнами Антанти, і тих, які приєдналися добровільно до угод про меншини, принципово різниться, а тому останні не допускають будь-якого втручання у їхні внутрішні справи»[162]. Відповідно до укладених 1923 р. угод Рада Ліги Націй зберегла за собою право розгляду питання про меншини, якщо виявляться факти, які не відповідатимуть загальним принципам договорів 1919–1923 рр.

Також необхідно згадати про найважливіші двосторонні міжнародні угоди, які були укладені, як правило, між сусідніми державами. Вони не містили нових міжнародно-правових норм, а лише деталізували та уточнювали раніше встановлені норми, були зразком їхнього практичного застосування у конкретних обставинах. Це такі договори:

– Чесько-австрійська конвенція, підписана в Берні 07.06.1920. Частина II цієї угоди, що має назву «Захист меншин», містить детальні пояснення положень договорів щодо меншин, конкретизуючи їх стосовно чеської меншини в Австрії. Взаємність з боку Чехословаччини ґарантувалась попередніми односторонніми розпорядженнями чехословацької влади. Для вирішення спорів конвенція передбачала утворення змішаних комісій та постійного арбітражного суду, що формувались на паритетній основі.

– Спеціальна польсько-данцигська, т. зв. Паризька угода від 09.11.1920, яка була укладена відповідно до ст. 104 частини 5 Версальського Договору. Стаття 33 цієї угоди містить зобов'язання Вільного міста Данциг стосовно захисту прав польського насе-

[161] Zaleski W. Вказ. праця. С. 32.

[162] Мандрика М. Вказ. праця. С. 13.

лення, яке трактувалося як національна меншина. Ця стаття згодом стала предметом avis consultatif (консультативного висновку) постійного Трибуналу Міжнародної Справедливості в Гаазі.

– Ризький мирний договір від 18.03.1921, укладений між Польщею та більшовицькою Росією, у ст. VII якого закріплено такі положення: «Польща надає особам російської, української і білоруської національності, які перебувають у Польщі, на основі рівноправності національностей усі права, що забезпечують вільний розвиток культури, мови і виконання релігійних обрядів. Взаємно Росія та Україна забезпечують особам польської національності, які перебувають у Росії, Україні і Білорусії, всі ті ж права»[163].

– Спеціальна польсько-німецька, т. зв. Женевська конвенція від 15.05.1922, частина III (стст. 64–158) якої містила детальні положення щодо захисту національних меншин Верхньої Сілезії. Вона гарантувала усім меншинам, що проживали на колишній території плебісциту, рівноправність терміном на 15 років, «щоб утворити охорону меншин на основах справедливої взаємності і зважати на спеціальні відносини, що випливають із переходового характеру режиму»[164].

– Мемельська конвенція від 08.05.1924 (між Англією, Францією, Італією, Японією, з одного боку, і Литвою – з іншого), за якою Мемельська область передавалась Литві. Параграф 15 конвенції закріпив право її суверенітету над Клайпедою. До Конвенції додавався статут Клайпеди, який зобов'язував Литву визнати права німецького населення і не порушувати їх.

– Юр'ївський мирний договір, укладений у Дерпті (Тарту) 14.10.1920 між РРФСР та Фінляндією, згідно з яким до Фінляндії відійшли фінські губернії колишньої Російської імперії, а за Росією залишалася східна частина Карелії. Відповідно до положень ст. 11 цього договору Росія зобов'язувалась утворити на засадах самовизначення Східну Карельську автономну область

[163] Мирный договор между РСФСР и УССР, с одной стороны, и Польшей – с другой, заключенный в Риге 18 марта 1921 г. Системная история международных отношений ; под ред. А. Д. Богатурова. М. : Московский рабочий, 2000. URL : www.diphis.ru (дата звернення: 16.07.2015).

[164] Konwencja niemiecko-polska dotycząca Górnego Śląska, podpisana w Genewiednia 15 maja 1922 roku // Dz.U. 1922. nr 44. poz. 371. URL : http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id= WDU19220440371 (дата звернення: 14.02.2016).

у складі РРФСР[165]. Це питання трактувалося також у спеціальному протоколі.

– Варшавська чесько-польська, т. зв. ліквідаційна угода від 23.04.1925, яка регулювала становище польської меншини в Чехословаччині та чеської меншини у Польщі[166].

Загалом із 1920 до 1937 рр. було укладено близько двадцяти багатосторонніх і двосторонніх угод, що включали положення щодо захисту меншин (Додаток Б). Спробуємо надати узагальнену характеристику цих положень.

Особам, що належали до меншин, забезпечувались індивідуальні права, незалежно від мови, раси і релігії:

1. Усім мешканцям держави (à tours les habitans) забезпечувались основні, природні права людини. Зокрема, повний захист життя і свободи віросповідання. Ці основні елементи демократичного устрою забезпечувались не лише своїм громадянам, а всім, хто перебуває на території держави. Причому держави зобов'язувались визнати громадянство за усіма, хто на момент набуття чинності договорів:

а) перебував у громадянстві цієї держави;

б) народився на території цієї держави від батьків, що перебували у громадянстві іншої держави (але мали тут право проживання (доміциль));

в) набув громадянства цієї держави шляхом оптації.

Такі детальні положення щодо набуття громадянства мали на меті унеможливити свавілля з боку окремих держав. Адже відмовляючи у наданні громадянства, можна було впливати на національний склад держави. З цією метою вводилось право оптації, тому що внаслідок авторитарно встановлених кордонів або результатів плебісциту появилась значна кількість людей, які бажали змінити громадянство.

2. Громадянам держави, що належали до меншин, забезпечувалась рівність у сфері громадянських прав, а саме:

– рівний доступ до державної служби щодо занять виробництвом, торгівлею та професійною діяльністю;

[165] Юрьевский мирный договор. Дипломатический словарь. URL : http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_diplomatic/1360/Юрьевский (дата звернення: 11.08.2017).

[166] Sworakowski W. Międzypaństwowe umowy mniejszościowe. Pracaw Inst. Bad. Spraw Narod. (rękopis).Warszawa, 1933.

– вільне користування рідною мовою в приватному житті, в пресі й під час публічних зібрань. Держава зобов'язувалась створити відповідну можливість особам, що належали до меншини, вживати своєї мови у судах як усно, так і письмово. Деякі держави виявились ще ліберальнішими і надали таке право щодо урядових установ взагалі, наприклад чехословацький закон про мову від 29.02.1920.

Інші положення договорів фактично трактують меншину як колектив, не визнаючи при цьому його правосуб'єктності. Меншині як колективу було надано такі права:

1. Право за власні кошти створювати, утримувати і розвивати гуманітарні, релігійні та соціальні інституції, школи й інші просвітні установи із правом вживати там власну мову і здійснювати релігійні обряди.

2. Право на власне національне шкільництво за кошти громадських фондів. Навчання у таких школах мало відбуватися рідною мовою при одночасному вивченні державної мови.

Потрібно зазначити, що умови договорів тут різнилися залежно від чисельності та культурних потреб меншин у тій чи іншій державі. Так, у договорі із Чехословаччиною йдеться про освіту взагалі, тобто від початкової школи до вищої. В інших договорах, зокрема з Польщею, йдеться про «шкільництво елементарне» (початкову школу), а середня і вища для меншин не була гарантована.

Формулювання окремих статей угод про меншини містили багато незрозумілих положень, що розширювали можливість урядів трактувати їх так, як це було їм зручно. Так, наприклад, ст. 7 Малого Версальського Трактату свідчила, що громадянам, що говорять не польською мовою, урядом будуть надані «належні пільги» для користування рідною мовою в судах[167]. Що розуміти під «належними пільгами», чи витікає з цього те, що меншини мають право вимагати судового розгляду рідною мовою, ознайомлюватися з матеріалами справи тощо? У тексті угоди не знаходимо відповідей на ці та багато інших запитань.

Окремі положення щодо єврейських меншин містились у договорі з Польщею, Румунією та в литовській декларації.

[167] Traktat między Głównemi mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi a Polska podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 r. // Dziennik ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Drugie półrocze. Warszawa, 1920. № 110, poz. 728. S. 14.

Як уже зазначалось, ст. 11 Малого Версальського Трактату закріплює, наприклад, право євреїв на суботнє свято та ін.

Положення про забезпечення релігійної свободи щодо мусульманського населення містились у договорах із Югославією (ст. 10), Грецією (ст. 13), а також в Албанській декларації (ст. 5).

Можна стверджувати, що наведені вище факти свідчать про те, що положення договорів щодо захисту меншин мали на меті забезпечити певні елементи культурної автономії. В окремих договорах на це прямо вказується. Так, відповідно до ст. 13 договору із Румунією від 9 грудня 1919 р. меншинам семигородських секелів та сасів надавалась «локальна автономія в шкільних і релігійних справах», а Греція, відповідно до ст. 12 договору від 10 серпня 1920 р., зобов'язувалась надати автономію піндським волохам.

Така автономія була вельми незначною. Вона не зачіпала економічних та політичних інтересів меншин. Винятком можуть бути лише положення договору із Чехословаччиною від 10 вересня 1919 р., ст. 10 якого зобов'язує її зорганізувати «територію південно-карпатських русинів у межах, встановлених Великими державами, як автономну одиницю чехословацької держави з найширшою автономією»[168].

За основу майбутнього статусу Підкарпатської Русі було прийнято проект Е. Бенеша. Цей проект передбачав насамперед утворення Закарпатського парламенту з правом законодавчої правомочності в питаннях мови, шкільництва, релігії і деяких інших питань. У всіх інших питаннях територія Підкарпатських русинів підпорядковувалася системі Законодавчих зборів ЧСР[169]. Управління мав очолити тимчасовий губернатор та його заступники, яких призначав президент Чехословацької республіки. Не підлягає сумніву той факт, що існування територіальної автономії зумовило подальший розвиток державотворчих основ Карпатської України.

У більшості угод вказувалось, що міжнародні зобов'язання держав щодо дотримання прав національних меншин мають

---

[168] Давидовський Л. Вказ. праця. С. 25.

[169] Гранчак І. М., Приходько В. П. Виникнення і діяльність Рад. Проблема самовизначення і державотворчості // Нариси історії Закарпаття. Ужгород, 1995. Т. 2 (1918–1945). С. 48.

перевагу перед будь-якими внутрішніми законними і підзаконними актами[170].

Не мали успіху протести Польщі, Румунії, Чехословаччини і Югославії, які вважали накладання подібних зобов'язань за певні capitis deminutio. Вони змушені були погодитись на прийняття міжнародних зобов'язань щодо власних громадян і при цьому вважали, що створюють можливість втручання іноземних держав у їхні внутрішні справи[171].

Мандельстам, характеризуючи зобов'язання щодо меншин, стверджував: «Оскільки ці зобов'язання належать до громадян і, зокрема, до меншин, то вони є обмеженням абсолютної суверенності зацікавлених держав в ім'я права, яке не є вже міжнародним, тому що не регулює стосунків між державами, а лише накладає на них зобов'язання щодо власних громадян… Оскільки дійсно несправедливим є обмежувати компетенцію законодавства у сфері меншин лише певної кількості держав, залишаючи іншим повну свободу у цій сфері»[172].

Тут потрібно зазначити, що, згідно із задумами країн-переможниць у Першій світовій війні, творців договорів щодо меншин, саме делегування зобов'язань під гарантію Ліги Націй мало запобігти будь-яким спробам втручання із політичних мотивів у внутрішні справи держави. Ліга Націй мала стати постійною і об'єктивною інстанцією, яка б працювала в ім'я права і справедливості і дбала про добро меншин, чиї права, беручи до уваги її обов'язки, прийняла під свою гарантію.

Практика показала, що досить непросто створити досконалий міжнародно-правовий акт у сфері захисту прав меншин, але ще важче зробити його ефективним, дієвим. Тому найважливішим фактором в оцінці ефективності нормативних актів про національні меншини (як і інших актів) є дієвість передбаченого механізму реалізації та контролю за дотриманням їхніх положень.

---

[170] Абашидзе А. Правовые проблемы защиты национальных меньшинств в рамках Лиги Наций // Социально-экономические проблемы освободившихся стран : материалы Всесоюз. науч. конф-и. М. : Изд-во УДН, 1987. С. 44–45.

[171] Krasuski J. Geneza i treść traktatu między Polską a pięciu głównymi mocarstwami sprzymierzonymi a stowarzyszonymi z punktu widzenia stosunków polsko-niemieckich ; podred. J. Pajewskiego. Poznań, 1963. S. 400.

[172] Zaleski W. Вказ. праця. С. 38.

Якщо раніше діяли лише певні гарантії захисту, то після Першої світової війни саме Лізі Націй відводилась провідна роль у забезпеченні прав меншин та вирішенні спорів і протиріч, пов'язаних із процесом дотримання зазначених прав. Це було зумовлено детальною розробкою цією організацією вперше у міжнародній практиці системи процедур, механізмів реалізації і контролю за дотриманням прийнятих норм про права меншин.

Гарантом виконання зобов'язань відповідними державами стосовно меншин виходячи з міжнародних договорів вважалася Рада Ліги Націй. Рада була спочатку призначена для представників 9 держав. Відмова США від участі у Лізі Націй призвела до скорочення числа членів Ради до 8 (4 постійних – Великобританія, Франція, Італія, Японія і 4 непостійних членів, що змінювались щорічно). Упродовж подальших 20 років ця цифра коливалася, і на 1 січня 1940 року число членів Ради досягло 14. Представництво малих держав здійснювалося на основі принципу ротації. Відповідно до Статуту сесії Ради проводилися 4 рази на рік, не враховуючи спеціальних сесій. Функції Ради, визначені Статутом, були такими ж розширеними, як і функції Асамблеї, проте Рада мала виняткові права у вирішенні проблем меншин.

Способи реалізації гарантій були обумовлені ст. 12 Малого Версальського Трактату, укладеного з Польщею 28 червня 1919 р., і аналогічними статтями угод із Австрією (ст. 69), Болгарією (ст. 57), Румунією (ст. 12) та Югославією (ст. 11).

Проаналізуємо, зокрема, зміст ст. 12 договору із Польщею. Стаття складалась із трьох частин[173] [Додаток А].

Частина 1 зобов'язувала держави, пов'язані договором, визнати положення трактату як міжнародні зобов'язання, а також передати їх під гарантії Ліги Націй. Зазначалося, що ці зобов'язання можуть бути змінені лише за згодою більшості Ради Ліги, причому США, Англія, Франція, Італія і Японія зобов'язувалися не суперечити змінам, які отримали згоду більшості Ради Ліги.

---

[173] Traktat między Głównemi mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi a Polska podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 r. // Dziennik ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Drugie półrocze. Warszawa, 1920. № 110, poz. 728. S. 1933–1942.

З цієї частини випливає:

а) що предметом гарантій є підтримання певного фактичного стану всередині держави (у чому полягає ця гарантія, це положення конкретно не розкриває);

б) що ця частина ст. 12 передбачає спосіб, в який можна змінити положення договору, тобто вимагає більшості голосів членів Ради.

Частина 2 цієї статті має принциповий характер щодо способу виконання Радою гарантій стосовно положень, що містяться в договорах. У ній стверджується, що кожен член Ради (а отже, згідно з текстом договору кожен член Ліги Націй або хтось третій[174]), має право звертати увагу Ради на порушення або загрозу порушення будь-якого із зобов'язань. У разі отримання такого сигналу Рада може діяти в такий спосіб і дати такі доручення, які вважатиме необхідними за цих обставин.

Отже, маємо тут справу із чіткою процедурою. Рада починає діяти з моменту, коли хтось із членів Ради зверне її увагу на порушення або небезпеку порушення зобов'язання і підтвердить цей факт, однак не раніше. Треба зауважити, що необхідність підтвердження факту порушення покладалась на того ж члена Ради, який заявив про нього, в той час, коли про дослідження самою Радою (або кимось, нею визначеним), чи мало місце порушення або чи виникла небезпека порушення, у договорі не сказано.

Якщо член Ради повідомив і підтвердив подібний факт, Рада діє так, як вважає за необхідне в цих обставинах, для того, щоб ліквідувати це порушення (можливе повернення status quo) або запобігти йому. Фактично йдеться про створення обов'язкової процедури у справах петицій меншин.

Серед теоретиків та політиків існувала значна розбіжність поглядів щодо трактування цих рішень. Одні стверджували, що ці положення вочевидь визначають сферу гарантій Ліги, тобто обмежують її виконання вирішенням конкретного випадку, про

---

[174] Це положення суперечить п. 2 ст. 11 Статуту Ліги, який свідчить: «Крім того, засвідчуємо, що кожен член Ліги має право звернути увагу Асамблеї чи Ради на будь-які обставини, що можуть вплинути на міжнародні відносини, або якщо якась загрожує у майбутньому збурюванням миру або доброму порозумінню між народами, від яких залежить збереження миру».

який сигналізував член Ради, і що лише в такий спосіб виконується гарантія Ліги[175].

Інші стверджували, що Рада володіє ширшими повноваженнями в справі виконання гарантій міжнародних зобов'язань (це, між іншим, офіційна точка зору Німецького Уряду). Вони вважали, що Рада виходячи із ст. 12 не лише має право та обов'язок займатися конкретною справою, але і повинна постійно слідкувати, чи виконуються міжнародні зобов'язання із захисту меншин, і з цією метою створити і використовувати постійно діючий, спеціальний орган[176]. Йшлося про встановлення особистої політичної та моральної відповідальності члена Ради, який сигналізував про порушення чи небезпеку порушення зобов'язань. Після відповідного сигналу Раді від її члена Рада повинна була діяти так, як вважала «за необхідне за цих обставин».

Необхідно додати, що всі рішення Ради мали бути одностайними у випадку, коли не передбачено іншого рішення в Статуті Ліги, або справа стосувалася процедурних питань.

Тут потрібно зауважити, що частини 1 і 2 ст. 5 Статуту Ліги свідчать:

1. Рішення Асамблеї або Ради приймаються одностайним схваленням Членів Ліги, присутніх на засіданні.

2. Усі питання, що стосуються процедури на засіданнях Асамблеї або Ради, виключаючи призначення Комісій з вивчення окремих справ, вирішує Асамблея або Рада більшістю голосів Членів Ліги, присутніх на засіданні. Вимога обов'язкової одностайності має велике значення, бо спротив одного члена Ради тягне за собою неприйняття резолюції.

У разі коли виникала суперечка, справа могла бути направлена до Постійної палати міжнародного правосуддя в Гаазі відповідно до частини 3 ст. 12.

Частина 3 ст. 12 містить таке положення: «Держава, пов'язана Договором про захист меншин, визнає за суперечку міжнародного характеру різницю думок з питань права і дій, передбачених

[175] Kutrzeba S. Mniejszości w najnowszem prawie międzynarodowem. Lwów – Warszawa – Kraków, 1925. S. 87.

[176] Łypacewicz W. Gwarancja Ligi Narodów i procedura według Traktatów Mniejszościowych. Warszawa, 1930. S. 54.

трактатом, яка б виникла 1) між нею і будь-якою із головних держав, 2) між нею і кимось із членів Ради Ліги Націй. Така суперечка на вимогу другої сторони може бути передана до ППМП, рішення якої є безапеляційним і має таку саму силу і значення, як і рішення, видані на підставі ст. 13 Статуту Ліги».

Відповідно до статті 13 Статуту:

«1. Члени Ліги погоджуються, що у випадку спору між ними, який не міг би бути задовільно вирішений дипломатичним шляхом, він має бути переданий третейському або судовому рішенню.

2. За спори, що підлягають третейському розв'язанню, визнаються ті, які виникають із самої суті трактатів, постають на ґрунті міжнародного права, стосуються встановлення фактів, які, якщо б були підтверджені, становили б порушення міжнародних зобов'язань, а також спори щодо розмірів і природи відшкодування на підставі подібного порушення.

3. Справа має бути передана до ППМП або будь-якій іншій юрисдикції чи Суду, вказаному Сторонами у їхніх попередньо укладених угодах.

4. Члени Ліги зобов'язуються виконувати з доброї волі видані вироки і не вдаватися до війни із Членом Ліги, який не визнає вирок. У випадку відмови визнати вирок Рада запропонує засоби, які б забезпечили ефективність його виконання»[177].

Частина 3 ст. 12 доповнює положення частини 2. Рада Ліги була, як відомо, політичним органом і її завданням було усувати будь-які труднощі і полегшувати вирішення справ у політичній площині, іноді в політико-правовій (Комітет експертів-правників), шляхом певних відповідних компромісів. Коли ж справа мала виключно юридичний характер, була складною для компромісного вирішення, Рада охоче передавала справу до ППМП як до незалежної правничої інстанції міжнародної справедливості, щоб вона була вирішена на суто юридичних підставах.

Отже, фактично вводилась судова процедура контролю за дотриманням положень договорів. Це було значним досягненням, оскільки ще на початку XX століття в доктрині міжнародного права існувала думка, що дотримання договорів забезпечується

[177] Сборник документов по международной политике и международному праву ; под ред. К. В. Антонова. М. : Нар. ком. по ин. делам, 1932. С. 112.

лише санкціями моральної форми відповідальності. Шведський вчений Є. Ульманн з цього приводу стверджував, що «матеріальна санкція обов'язкової сили договорів є етичною»[178].

ППМП стала першим універсальним міжнародним, постійно діючим судовим органом загальної компетенції, який у повному розумінні цього слова в будь-який момент був готовий до виконання своїх функцій. До 1939 року обов'язкову юрисдикцію Палати тією чи іншою мірою визнавали 65 держав. Вона представляла основні розвинені країни світу і правові системи, які в той час фактично домінували – англосаксонську та континентальну, незважаючи на інші країни. З моменту її створення 1922 року та до припинення діяльності в 1940 році ППМП розглянула 29 справ та видала 27 консультативних висновків. І хоча внесок Палати у мирне вирішення міждержавних суперечок, що виникали на ґрунті несправедливого поводження із меншинами, виявився доволі скромним, все ж він був досить цінним.

До найважливіших справ належать ті, що стосувалися права на освіту (про заборону дискримінації у користуванні ним). До таких потрібно віднести ряд рішень Постійної Палати Міжнародного Правосуддя про школи меншин у Польщі[179] і Албанії[180].

Досить важливим для утвердження не лише принципу добросовісного виконання договорів, а і принципу відповідальності держав за вчинені ними міжнародно-протиправні дії було положення, закріплене у рішенні 1932 року у справі про поводження із польськими громадянами на території м. Данцига. ППМП стверджувала: «Згідно із загальноприйнятими принципами одна держава у її взаємовідносинах з іншою державою може посилатись

---

[178] Лукашук И. И. Современное право международных договоров. Т. 2. М. : Волтерс Клувер, 2006. С. 17. URL : http://www.twirpx.com/file/130004/ (дата звернення: 17.08.2017).

[179] Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools) // PCIJ, Ser. A., No. 15, 1928. URL :http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1928.04.26_upper_silesi/ (дата звернення: 27.03.2016); Access to German Minority Schools in Upper Silesia // PCIJ, Ser. A./B., No. 40, 1931. URL : http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1931.05.15_upper_silesia (дата звернення: 06.04.2016).

[180] Minority Schools in Albania // PCIJ, Ser. A./B., No. 64, 1935. URL : http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1935.04.06_albania/ (дата звернення: 06.04.2016).

лише на норми міжнародного права… Держава не може посилатись на свою власну конституцію, щоб ухилитись від виконання зобов'язань, покладених на неї відповідно до міжнародного права»[181]. Фактично йшлося про те, що на кваліфікацію діяння як міжнародно-протиправного не впливає та обставина, що діяння вважається правомірним відповідно до внутрішньодержавного права держави або протирічить йому.

У практиці ППМП знайшла також відображення вимога необхідності дотримання не лише «букви», а і «духу» міжнародного договору. Саме щодо застосування договірних положень, що забороняли дискримінацію меншин, ППМП у ряді випадків наполягала на тому, щоб вони застосовувались так, щоб забезпечити відсутність дискримінації як фактичної, так і юридичної[182].

У справах, що належали до захисту меншин, Рада могла звернутись до ППМП також із проханням про надання консультативного висновку (Статут Ліги Націй, розділ 14, ст. 3). З огляду на суть положень, що містяться в частині 3 ст. 12 Малого Версальського Трактату Гаазька ППМП повинна була розглядати справу у разі виникнення спору, коли цього вимагала хоча б одна із великих держав або будь-яка із держав-членів Ради Ліги. Але оскільки не було вирішено питання, чи звернення до Гааги за консультативним висновком є питанням процедури, то у цих випадках члени Ради вимушені були дотримуватися одностайності при прийнятті рішення про таке звернення.

Теоретично у разі виникнення суперечки не виключеною була одночасна процедура розгляду скарг в обох вищеназваних органах. Інших інституцій Трактат не передбачав.

Із цього випливає, що необхідно визнати помилковим, таким, що не відповідає зобов'язанням, тлумачення слів «гарантія Ліги Націй», що містилося в рапорті італійського міністра Тіттоні, який був прийнятий резолюцією від 22 жовтня 1920 р., що Ліга уповноважена до постійного контролю за виконанням положень щодо захисту меншин. Як наслідок цього, деякі теоретики зробили висновок про те, що повинен бути створений спеціальний

---

[181] Обращение с польськими гражданами и иными лицами польського происхождения или с польським языком на территории Данцига // PCIJ, 1932. Ser. AB. No. 44. P. 4.

[182] Там само. С. 28.

постійний орган Ліги Націй у формі Постійної Комісії у Справах Меншин.

Договори щодо меншин і певні факти їхньої дискримінації, які не відповідали прийнятим державою зобов'язанням, стали для представників цих меншин підставою для звернення зі скаргою безпосередньо до Ліги Націй. Хоча потрібно зауважити, що тексти договорів не давали жодної правової підстави для звернення до Ліги окремих громадян, надаючи право повідомити про порушення або загрозу порушення положень щодо меншин виключно членам Ради Ліги (ч. 2 ст. 12).

Винятком в усій системі договорів стали положення польсько-німецької конвенції 1922 року. У статтях 147–148 цього акта йшлося про право петицій, яке надавалося меншинам, що проживають у Верхній Сілезії. Представники меншин могли звернутися або прямо в Раду Ліги Націй, або в спеціальні місцеві органи.

У другому випадку петиція подавалася в Службу меншин – орган, який кожна сторона засновувала в своїй частині Верхньої Сілезії; Служби виступали посередниками між петиціонерами і місцевою владою. Якщо це було безрезультатним, петиція передавалася у вищу інстанцію місцевого врегулювання – Змішану комісію по Верхній Сілезії, що складалася з двох представників Німеччини та двох представників Польщі, а також голови, який призначався Радою Ліги Націй. У комісії і петиціонер, і Служба меншин, що представляла владу своєї країни, могли давати пояснення усно або письмово. Проте роль комісії також була суто посередницькою. Якщо на цій стадії досягти примирення сторін не вдавалося, голова, вислухавши думку членів комісії, одноосібно виносив висновок про те, в який спосіб справа може бути вирішена. Висновок направлявся Службі меншин, яка його передавала компетентним органам влади своєї країни й інформувала голову про їхнє рішення. Висновок мав рекомендаційний характер. Якщо петиціонер не був задоволений діями органів влади, він міг звернутися до Ради Ліги Націй (ст. 149).

Генеральний Секретаріат Ліги Націй був перевантажений подібними листами з різних кінців Європи про становище меншин, яке не відповідало положенням договорів. Листи

були скеровані до Секретаріату Ліги Націй, а тому обов'язком Генерального секретаря було видати відповідне розпорядження про поводження із такими листами.

Генеральний секретар Ліги Націй видав внутрішньоадміністративне розпорядження, відповідно до якого всі листи, які приходили до Генерального Секретаріату Ліги Націй від меншин, а також у справах, які стосувалися меншин і зобов'язань щодо меншин, у формі документів поширювались для інформації усім членам Ліги Націй.

Це викликало певне невдоволення, особливо у держав, що мали зобов'язання щодо меншин. Вони посилались на те, що така процедура не передбачена у договорах і сприяє тенденційній пропаганді, а тому вона потребує додаткового врегулювання. Таким чином, були вироблені нові процедурні норми поводження зі скаргами. Їхнє виникнення і розвиток не спирається на жодне положення Договору, вони ніяким чином не обмежували прав, гарантованих членам Ради в частині 2 ст. 12 Малого Версальського Трактату, хоча фактично розширили виключне право члена Ради та авторів петицій інформувати Раду про порушення або загрозу порушення зобов'язань щодо меншин. 6 травня 1929 року на 54 сесії Ради міністр Залєскі як представник Польщі в Лізі Націй висловився так: «Процедура щодо меншин у звичній своїй формі в цілому не є передбаченою договорами щодо меншин. Це є процедура позадоговірна, добровільно встановлена в інтересах меншин за спільною згодою Ради і держав учасників Договорів щодо меншин»[183].

До резолюцій, які затвердили існуючу процедуру, належали:

1. Рапорт Тіттоні, прийнятий резолюцією від 22.10.1920.
2. Резолюція від 25.10.1920.
3. Резолюція від 05.09.1923.
4. Резолюція від 10.06.1925.
5. Резолюція від 13.06.1929.

Щодо резолюції від 22 жовтня 1920 р., то в ній необхідно виділити такі положення:

1. Визнання за державами – не членами Ради Ліги права інформувати Лігу Націй та пересилати інформацію до відома членів Ради Ліги.

[183] Kutrzeba S. Вказ. праця. С. 70.

2. Пропозиції щодо того, щоб зацікавлена держава представляла свої зауваження або дані на свій захист.

3. Формальне визнання певних повноважень за Генеральним секретарем Ліги Націй.

4. Якщо внаслідок петиції ставала нагально необхідною інтервенція Ліги, процедура залишалася такою ж, однак Генеральний секретар повинен був телеграфом повідомити членів Ради про цю петицію. У такому разі кожна держава, представлена в Раді, могла вимагати скликання надзвичайної сесії з метою унеможливлення акта насильного утиску меншин.

Таким чином, прийняття цієї резолюції змінювало порядок розгляду питань, пов'язаних із правами меншин. Якщо раніше лише члени Ради мали право поставити питання про порушення будь-якого положення договору про меншини певною державою, то відповідно до нового порядку можливість подання петицій була надана як державам-членам Ліги Націй, що не входили до Ради Ліги[184], так і державам, які взагалі не входили до складу Ліги Націй. Досить важливо, що таке право отримали і меншини, на які поширювались гарантії Ліги Націй. Щоправда, не було у цій резолюції положень стосовно визначення того, який суб'єкт від імені меншин має право подавати ці скарги. Але зважаючи на те, що порушенням договору про захист меншин порушувались права кожного її члена, було визнано, що скаржитись може як особа, так і інституція, яка представляє меншину.

Такі зміни суттєво ускладнювали процедуру розгляду скарг, кількість яких значно зросла. У структурі Секретаріату було створено Відділ меншин, до обов'язків якого входив контроль за дотриманням процедури подачі петицій, складання доповідей про роботу Ради Ліги з питань меншин, збір матеріалів з приводу скарг, зазначених у петиціях, переговори із представниками урядів держав, пов'язаних зобов'язаннями стосовно меншин[185].

Але створення спеціального органу контролю за дотриманням положень договорів про меншини було передбачено резолюцією Ради Ліги від 25 жовтня 1920 р., яка надавала повноваження

---

[184] Це положення відповідало статті II Статуту Ліги Націй, за якою кожен член Ліги мав право звернутися до Ради Ліги із питанням, що мало міжнародне значення і було важливим для збереження миру між народами.

[185] Соколовский С. В. Вказ. праця.

Голові Ради добирати собі двох членів Ради для вивчення кожної петиції чи інформації. Ця резолюція ввійшла до внутрішнього регламенту Ради. Як результат, виникла спеціальна інституція – Комітет Трьох (Додаток В). Відтоді для розгляду кожної петиції в режимі ad hoc створювався окремий КТ, що складався з трьох членів Ради, причому функції керівника КТ виконував щоразу Голова Ради. Згодом, коли кількість петицій зросла, кожен такий КТ мав до розгляду ряд різних петицій. До повноважень КТ на підставі спеціальної Пам'ятки, розробленої Відділом меншин на основі резолюції Асамблеї Ліги Націй від 21 вересня 1922 року, входили такі:

– перевірка інформації, яка містилась у петиції;

– право запиту до зацікавленої держави про додаткову інформацію;

– право вирішувати, чи мав місце факт порушення або небезпека порушення договірних зобов'язань;

– право почати неофіційні переговори із зацікавленою державою для виправлення становища;

– право підняти питання про порушення державою зобов'язань щодо меншин на засіданні Ради Ліги Націй;

– право публікувати документи, які належали до цього питання.

Таким чином, завданням КТ було на підставі зауважень зацікавленого Уряду ліквідувати петицію (закрити справу) або передати її в разі потреби на розгляд Ради. Потрібно додати, що від часу подання петиції аж до передачі її Раді кожна справа розглядалася як таємна.

Дослідники по-різному оцінюють роль і значення КТ. Деякі вважають, що ця інституція усунула встановлену особисту моральну і політичну відповідальність члена Ради за вирішення справи[186].

Наступні досить істотні для захисту меншин положення містив Рапорт Комітету Трьох, представлений на III-й Асамблеї Ліги Націй 21 вересня 1922 року, і прийнята на підставі нього резолюція.

Зокрема, пункти 3-й і 5-й резолюції містили обов'язки меншин. Це перша постанова, що визначала найістотніші умови, які

[186] Zaleski W. Вказ. праця. С. 74.

повинна виконати меншина для того, щоб мати можливість використовувати надані їй права й опіки Ліги Націй. Резолюція стверджувала, що обов'язком осіб, які належать до меншин, є співпраця як лояльних громадян із державою, до якої вони належать. Одночасно ця резолюція в пункті 5 зобов'язувала Генерального Секретаря Ліги Націй до збору інформації про те, в який спосіб меншини виконують свої обов'язки щодо власної держави[187].

Таким чином, Асамблея Ліги Націй підкреслила аполітичність зобов'язань, вказуючи, що на захист своїх прав можуть претендувати лише і виключно лояльні до країн проживання громадяни іншої раси, релігії чи мови.

Резолюції від 05.09.1923 та 10.06.1925 теж мали принципове значення у процедурних питаннях. Так, резолюція від 05.09.1923 встановлювала умови, яким мала відповідати скерована до Ліги Націй петиція у справі меншин, для того, щоб вона була прийнята до розгляду. А резолюція від 10.06.1925 встановлювала правила підбору членів Комітету для забезпечення максимальної об'єктивності при розгляді справи.

Процедури слухання справ, які виносились на розгляд Ради Ліги, були затверджені ще на Римській сесії у травні 1920 року. Слухання проходило кілька стадій:

– загальні дебати;

– спеціальна доповідь Доповідача із проблем меншин (обирався терміном на 1 рік);

– запит про надання консультативного висновку з боку ППМП;

– прийняття рішення.

У ході слухання часто виникала ще одна суттєва проблема. На засідання Ради Ліги, відповідно до абзацу 5 ст. 4 Статуту Ліги Націй, мав бути запрошений і представник зацікавленої держави, який був наділений правом голосу. Досліджуючи цю ситуацію, проф. Є. Маковський зауважував: «Представник зацікавленої держави у цьому випадку бере участь у засіданні на правах члена

[187]Rezolucia III Zgromadzenia Ligi Narodów z dn. 21.09.1922 // Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej 1918–1939 ; Pod red. T. Jędruszaka I M. Nowak-Kiełbikowej. Warszawa, 1989. T. I. S. 206.

Ради»[188]. А це означало, що зважаючи на положення ст. 5 Статуту, яка вимагає одностайності при прийнятті рішень як Асамблеєю, так і Радою Ліги, він міг унеможливити застосуванням свого права голосу прийняття несприятливого для його держави рішення. Але і змусити Раду прийняти бажане рішення він теж не міг, з огляду на той же принцип одностайності. У цій ситуації, як зазначав український дослідник Л. Давидовський, «справа опиниться на мертвій точці й так стоятиме доти, доки сторони не погодяться та не знайдуть якогось виходу із становища»[189]. Тому досить часто на допомогу Доповідачеві призначалися ще два члени. Разом вони утворювали Комітет Ради Ліги Націй, основним завданням якого було встановлення контакту із урядом зацікавленої держави з метою пошуків компромісного вирішення цієї проблеми. Усі переговори проходили конфіденційно. У разі їхнього неуспіху застосовувалася ще одна проміжна процедура – із числа юридичних радників Ради Ліги створювався Комітет Юристів для консультування з цього питання.

Аналізуючи контрольну процедуру, потрібно зазначити, що у разі коли справа виносилась на розгляд Ради будь-яким членом Ліги Націй як питання про становище, що несе загрозу миру, тобто згідно з другим параграфом ст. 11 Статуту Ліги, то процедура її вирішення йшла згідно із положеннями ст. 15 Статуту Ліги. Відповідно до цієї статті якщо Рада не може прийняти у справі рішення, вона виносить його на розгляд Асамблеї. Але, як зазначає Г. Жванія, ця процедура була використана лише в одному випадку: 1924 р. у зв'язку зі скаргою Албанії на уряд Греції, який вдавався до насильницького виселення в Туреччину мусульман-албанців як громадян турецької національності в порядку обміну меншинами із Туреччиною[190].

Спроба провести певну кодифікацію процедурних приписів була зроблена резолюцією Ради, прийнятою на Мадридській сесії 13 червня 1929 року на підставі рапорту КТ. Цей Комітет, що складався із представників Англії, Іспанії та Японії

---

[188] Makowski J. Zobowiązania międzynarodowe Polski 1919–1929. Warszawa : Naklad Wl. Łazarskiego, 1929. S. 443.

[189] Давидовський Л. Вказ. праця. С. 44.

[190] Жвания Г. Е. Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств (Исторический очерк). Тбилиси : Изд-во АН ГССР, 1959. С. 104.

(т. зв. Лондонський Комітет), був утворений рішенням від 7 березня 1929 року на вимогу членів Ради Ліги – представників Німеччини та Канади. Причому дослідники вважають, що вони керувалися політичними мотивами. Представник Німеччини домагався розширення сфери охорони меншин і подальшого розвитку процедури з метою більш ефективного захисту німецької меншини; натомість представник Канади діяв під впливом добре організованої української діаспори в Канаді[191].

Лондонському Комітету було доручено зібрати максимально повний матеріал, який стосувався захисту меншин, та проаналізувати існуючу на той час процедуру. Свої зауваження до Комітету надіслали уряди Німеччини, Австрії, Болгарії, Індії, Естонії, Греції, Угорщини, Литви, Латвії, Голландії, Польщі, Румунії, Югославії, Швейцарії, Чехословаччини та ряд міжнародних організацій. Після широкої дискусії була прийнята резолюція, яка складалась із шести частин. Вона об'єднала в єдине ціле усі прийняті до того часу згадані вище резолюції у сфері захисту меншин і запроваджувала ряд нових положень. Зміст цього документа такий[192]:

Частина I стосувалась умов прийняття петицій (фактично вона відсилала до резолюції Ради від 5 вересня 1923 року): а) предметом петиції має бути захист прав меншин відповідно до положень договорів; б) вона має поважати недоторканність держави, не може містити вимог щодо розірвання політичного зв'язку між меншиною і державою, до якої ця меншина належить; в) не може бути анонімною, має виходити із відомого і поважного джерела; г) бути відредагованою у відповідній формі; д) подавати нові факти, які не були предметом скарги, що уже розглядалась.

Частина II закріпила склад Комітету у справах меншин: основою залишався КТ, але в особливих випадках Голова Ради може скликати чотирьох членів, утворюючи таким чином Комітет П'яти (це нововведення запроваджене Мадридським рапортом).

Частина III містила побажання, щоб Комітети у справах Меншин частіше збиралися між сесіями Ради, щоб у такий спосіб прискорити розгляд скарг.

---

[191] Sworakowski W. Вказ. праця. С. 159.

[192] Rezolucja Rady Ligi Narodów z dn. 13.06.1929 // Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej 1918–1939. Warszawa, 1989. T. II. S. 186–195.

Частина IV містила положення, що стосувались процедури інформування членів Ради про результати роботи Комітетів у справах меншин: а) після закриття справи в Комітеті без внесення її на розгляд Ради Комітет зобов'язаний був письмово повідомити про результат інших членів Ради, а Генеральний Секретар повинен був подавати документи (у разі їхньої вимоги) окремим членам Ради; б) обов'язком Генерального Секретаря було один раз на рік з метою інформування висилати членам Ради перелік таких листів Комітетів за весь рік.

Частина V затвердила процедуру опублікування справи після її закриття. Потрібно нагадати, що з моменту надходження справи до Секретаріату і до того, як вона, за рішенням Комітету, виносилась на Раду, справа була цілком таємною. Після закриття справи, за рішенням держав-членів Ради та зацікавленої держави, вона публікувалась у Journal Official. Звідси випливає, що від доброї волі держави залежало, чи стане надбанням гласності ця справа?

Частина VI стосувалась постійних річних звітів Ради Ліги Націй про проведену роботу у сфері захисту меншин. Вона містила досить великий перелік документації, яка повинна була публікуватись у Journal Official і яка стосувалась, у першу чергу, статистичних даних про діяльність усіх інституцій із захисту прав меншин.

Таким чином, резолюція від 13 червня 1929 року внесла досить незначні доповнення до існуючої процедури, які стосувались лише розширення Комітету до 5 осіб, а також інформування про результати роботи Комітетів та Ради Ліги.

Аналізуючи цю процедуру розгляду скарг, необхідно зробити ряд зауважень:

– вона була фактичною, санкціонованою через прийняття державами, які мали зобов'язання щодо меншин, проте:

– її існування не спиралося на жодне договірне положення і не виникало із нього, тому норми її були позадоговірними, а звідси важко пояснити роль Генерального Секретаріату Ліги Націй, який у справах процедури перетворився на виконавчий орган; складно пояснити компетенцію Асамблеї Ліги Націй щодо прийняття рішень із процедурних питань, а також інших процедурних норм, які можна було затвердити лише згодою держав як процедуру, що не передбачена договорами;

– ця процедура не створювала «право петицій», подавачем петиції міг бути кожний, чия інформація відповідала вимогам резолюцій, але стороною у справі він не був і не міг бути. Також він не мав права робити будь-які офіційні заяви, а також не притягався для надання додаткової інформації. Одноразово подана інформація ставала безіменним матеріалом. За подання неправдивої, тенденційної інформації нікого не можна було притягнути до відповідальності. Цілком слушною є точка зору російського вченого С. В. Черніченка, який вважає, що не можна визнати стороною в правовій суперечці і представників меншин Верхньої Сілезії, адже вони наділялися правами, передбаченими конвенцією 1922 р., у результаті її перетворення на частину *внутрішнього* права Німеччини і Польщі. Їхнє право на звернення до Змішаної комісії або напряму до Ради Ліги Націй також виходило з норм конвенції, *інкорпорованої у внутрішнє право* договірних сторін. У Раді Ліги Націй петиція розглядалася тільки державами. Подача петиції була юридичним фактом, який породжував правовідносини не між Радою і петиціонером, а між членами Ради і зацікавленою державою[193];

– існуюча процедура могла бути використана не для забезпечення рівноправності, а для надання певних привілеїв членам меншин. Положення резолюції від 05.09.1923 у поєднанні зі статтями 2, 7, 8 Малого Версальського Трактату зумовлювали те, що якщо у будь-якій сфері життя будь-яке рішення, розпорядження чи закон зачіпало члена меншини, вступав у дію Договір про захист меншин. Кожний такий факт міг бути поданий Раді у формі інформації і визнаний за скаргу, що приводило в рух весь процедурний апарат (Відділ меншин, Комітет Трьох, Раду, Комітет Експертів-Юристів, ППМП та ін.). Але важливіше, що практика Ліги визнавала за підставу петиції не тільки вимогу закону чи інше рішення влади. «Aspekt minoritare» набувала кожна справа, якщо член меншини або інформатор стверджував, що закон (який усіх зобов'язував) застосовано до нього тому, що він є представником меншини;

– не було перешкодою для визнання петиції за достовірний факт те, що громадянин, який належав до меншини, не викори-

[193] Черниченко С. В. Статус личности в международном праве и право петиции // Правоведение. 1972. № 1. С. 87–93.

став доступних для всіх без винятку співгромадян, внутрішніх апеляційних інстанцій.

Звичайно, процедура була недосконалою. Життєва практика, з одного боку, не виправдала надій держав, а з іншого – меншин.

Рада Ліги Націй за період з 1920 р. до лютого 1931 р. мала для розгляду 338 різних справ про становище національних меншин, проте з них на Раді обговорювалася лише 21 справа, причому в 11 випадках Рада не вбачала причин для детального розгляду, в шести випадках справи закінчилися компромісом між зацікавленою державою і Радою, а в чотирьох випадках сторони домовилися самі. З 1929 до 1936 до Ліги Націй надійшло 852 петиції, з них 381 Секретаріат відмовився прийняти за формальними ознаками, 466 петицій були розглянуті в спеціальному комітеті і не одержали ніякого вирішення, і лише п'ять петицій було передано Раді Ліги Націй без будь-яких практичних результатів[194].

Ці показники до певної міри відображають розрив між декларованими в міжнародних документах правами меншин і ситуацією, що складалася в національних державах.

Такий стан справ призвів до поділу держав-членів Ліги Націй на дві категорії, одна з яких мала міжнародні зобов'язання і прийняту процедуру щодо меншин, а друга була вільною від таких зобов'язань і на додаток користувалася правом контролю за їхнім виконанням іншими країнами. З одного боку, лише обов'язки, з іншого – лише права. Склалася, таким чином, ситуація, яка суперечила фундаментальним принципам міжнародного співробітництва. Рівність держав (рівні права й однакові обов'язки), без дотримання якої неможливо уявити ні розвиток міжнародного права, ні продуктивної міжнародної співпраці, була серйозно порушена. А тому система захисту меншин, яка склалася у міжвоєнний період, не змогла стати стабілізуючим фактором розвитку.

Так само, як існували держави, пов'язані договорами, і держави, вільні від цих зобов'язань, були й меншини, які володіли гарантованими правами у формі міжнародного захисту, і меншини, позбавлені цих прав. Захист прав національних меншин не базувався на міцному міжнародно-правовому фундаменті, який передбачав би безумовну заборону дискримінації за національною ознакою та рівність у правах великих і малих націй і народів.

[194]Юрьев С. С. Вказ. праця. С. 151–152.

Отже, мабуть, найголовнішою проблемою, яка так і не була розв'язана, була проблема універсалізації зобов'язань щодо меншин. Хоча в цьому випадку не можна погодитись із твердженнями про те, що Ліга Націй не робила ніяких спроб вирішити цю проблему. Такі спроби мали місце. Так, Асамблея Ліги Націй розглядала питання, запропоноване 14 вересня 1925 року представником Литви п. Гальванаускасом, про утворення спеціальної Комісії для розробки проекту загальної конвенції для усіх держав, членів Ліги Націй, яка б закріпила єдині права й обов'язки держав щодо меншин. Але, на жаль, у результаті дискусії Литва зняла свою пропозицію і робота ця не була завершена. Розбіжність думок виявилась настільки очевидною, що знайти компроміс було неможливим[195].

Тривала доволі гостра боротьба навколо питання про цілі гарантій Ліги. Окремі групи в більш чи менш вдалій формі по-різному обґрунтували конкретні цілі «реальної політики». Одні намагалися побачити в існуючій системі захисту меншин початок реалізації гасел про наддержавний правовий порядок, міжнародне право меншин, міжнародний захист прав людини, про індивіда як суб'єкта міжнародного права тощо. Для інших існуючі договори і їхнє виконання були єдиним засобом і політичною зброєю для реалізації вузькодержавних цілей, які не мали нічого спільного із захистом меншин.

Крім цих двох діаметрально протилежних напрямів, існував ще третій, представники якого в цій системі захисту меншин бачили лише зобов'язуючі приписи договору, які повинні дотримуватися, згідно із їхньою суттю, духом і задумами їхніх авторів[196].

З огляду на відмінність поглядів, зрозуміло, як важко було в той час зайняти об'єктивну позицію і вказати, який шлях необхідно обрати для того, щоб, поважаючи «святі права меншин», розв'язати цю проблему, не створюючи нових, у стократ небезпечніших за своїми наслідками для існуючого порядку[197].

[195] Michowicz W. Walka dyplomacji polskiej przeciwko traktatowi mniejszościowemu w Lidze Narodów w 1934 roku. Lódź, Towarzystwo Naukowe, 1963. St. 178.

[196] Mair L. P. The Protection of Minorities. The Working and Scope of the Minorities Treaties under the League of Nations. London, 1928. London : Christophers, 1928. P. 116.

[197] Гильдербрант О. Вольный город Данциг: Очерк международно-правового, политического и экономического положения. М. : Госиздат, 1930. С. 121.

Аналізуючи різноманітні погляди на проблему захисту меншин, не потрібно забувати, що Ліга Націй була добровільним об'єднанням суверенних держав, які прийняли на себе певні зобов'язання, що випливали із положень Статуту, який часто інтерпретувався суб'єктивно. Є очевидним той факт, що жодна держава не вступала до Ліги, не усвідомлюючи до кінця, яких це вимагає поступок, або й навіть жертв. Кожна із них, як правило, першочергово мала метою виключно користь, яку можна було отримати від діяльності Ліги. Польський дослідник діяльності Ліги Націй С. Сєрповскі з цього приводу писав: «Люди ще не перетворились на ангелів, а інституція не може бути кращою, ніж її члени»[198].

Правники та історики в цілому дійшли згоди стосовно того, що міжвоєнне 20-ліття розділяє світова економічна криза, яка суттєво вплинула на долю Ліги Націй. З точки зору функцій, які виконувала Ліга, окремі дослідники вважають переломним пунктом 1930 рік, але по-різному оцінюють характер цієї дати. Для Ф. Вальтерса, що є автором найґрунтовнішого дослідження діяльності Ліги Націй, 1930–1931 роки завершують період стабілізації[199]. Інші вбачають у них кінець пацифізму Ліги[200], або завершення періоду реалізації договірних положень[201]. Дехто вважає, що це кінець «золотого віку»[202].

Так чи інакше, але серед різноманітних наслідків економічної кризи на особливу увагу заслуговує факт стрімкого падіння довіри до Ліги Націй, зниження її авторитету. Це особливо проявилось під час міжнародної економічної конференції в Лондоні та Конференції із роззброєння у Женеві, які відбувались практично одночасно (червень 1932 р. – липень 1933 р.). Заходи, підготовка яких тривала упродовж кількох років, були абсолютно безрезультатними. Неспроможність стримання наростаючої агресії,

---

[198] Sierpowski St. Narodziny Ligi Narodów. Powstanie, organizacja i zasady działania. Poznań : Wyd. UAM, 1984. St. 10.

[199] Walters F. A. History of the Leaque of Nations. London : Oxford University Press, 1960. P. 257.

[200] Carr E. International Relations between Two World Wars 1919–1939. London : Palgrave Macmillan, 1947. P. 81.

[201] Gathorne-Hardy G. Histore des événements internationaux de 1920 à 1939. Paris, 1946. P. 143.

[202] Baumont M. La faillite de la paix. Paris : Presses Universitaires De France, 1967. P. 138.

а також відсутність надій на успіх конференцій викликали тяжку і нездоланну кризу Ліги Націй. Для загалу держав, особливо малих і середніх, Ліга втратила цінність як гарант безпеки кожного із її членів, не беручи до уваги вже національні меншини. Криза особливо загострилась після 1933 року, коли спочатку Японія, а потім Німеччина – дві із п'яти держав, постійно представлених у Раді, – вийшли із Ліги Націй, фактично розпочавши процес руйнування версальської системи. А оскільки угоди щодо захисту меншин були частиною цієї системи, держави почали відмовлятись їх виконувати (зокрема, Польща у 1934 р.). Це практично означало руйнування тієї недосконалої, але досить важливої системи захисту національних меншин, яка склалась у рамках Ліги Націй.

Підсумовуючи проведений аналіз міжнародно-правових актів як правової основи захисту національних меншин у міжвоєнний період та механізмів реалізації і контролю за дотриманням їхніх положень, можна зробити ряд важливих висновків про те, що після Першої світової війни в рамках Ліги Націй була створена система захисту прав національних меншин. Вона ґрунтувалася на міжнародно-правових зобов'язаннях держав, що містилися в системі версальських договорів, центральним серед яких був Малий Версальський Трактат, укладений з Польщею 28 червня 1919 року.

Гарантом дотримання зобов'язань у сфері захисту меншин виступала Ліга Націй. Юрисдикція Ліги Націй була підтверджена спеціальними резолюціями в кожному конкретному випадку. У цій юрисдикції, що гарантувала виконання умов відповідних угод, полягав міжнародний характер захисту меншин у системі Ліги Націй. Положення, які передбачали юрисдикцію Ліги Націй у різних угодах, що стосувалися захисту меншин, були аналогічними. Ліга Націй запровадила нові форми інституційних та процедурних гарантій виконання державами взятих зобов'язань. Зокрема, створила ряд спеціальних міжнародних органів з контролю за дотриманням договірних зобов'язань держав-членів, ввела процедуру подачі і розгляду індивідуальних скарг на порушення прав осіб, що належали до меншин. Такий контроль з боку міжнародного органу був новим елементом у гарантуванні їхніх прав. Особливо важливим стало введення судового розгля-

ду – нового, до того невідомого елементу в системі захисту прав меншин.

Дотримання положень договорів 1919–1923 рр. щодо захисту меншин забезпечувалося як внутрішньодержавними, так і міжнародними засобами. Держава, яка взяла на себе зобов'язання, змушена була ввести положення відповідних договорів до своєї конституції, причому зміна цих положень шляхом внесення змін до конституційних актів була обмежена умовою, що містилась практично в усіх договорах: положення про расові, релігійні чи мовні меншини не можна змінювати без згоди більшості членів Ради Ліги Націй. Великі держави: Сполучені Штати Америки, Великобританія, Франція, Італія та Японія – зобов'язувались не відмовляти у згоді на зміни, які будуть ухвалені в законній формі більшістю членів Ради Ліги Націй.

Водночас потрібно зазначити, що в угодах про меншини не визначено термінології та положень про те, що має бути критерієм приналежності будь-якої особи до певної національної, релігійної або мовної меншини; не розрізняються меншини за способом осідлості, тобто дисперсні і такі, що проживають компактно, а тому відсутня різниця у забезпеченні правового регулювання їхнього становища.

Ці угоди не розглядали меншину як групу, колектив людей однієї національності, мови, релігії, а були спрямовані на конкретних індивідів будь-якої певної національності. Таким чином, метою захисту, відповідно до угод, була не меншина, її права та інтереси, а окремо взятий індивід, його права й інтереси, пов'язані з його особливим національним походженням, мовою або релігією, відмінними від більшості населення держави. Вказана обставина спочатку звужувала обсяг прав меншин, що підлягають міжнародному захисту, оскільки є очевидним, що група, колектив, на відміну від індивіда, може претендувати на фактичну і юридичну рівність з рештою громадян держави, на захист національних інтересів у всіх сферах життя. Через ці угоди мільйони людей, що входили до національних меншин, отримували лише елементарні права, які нічого спільного не мали з їхніми специфічними національними інтересами.

Тільки деякі угоди про меншини побіжно стосувалися політичних прав (в основному це виборче право) й обходили пробле-

му автономії для меншин (за винятком чехословацького договору, що передбачав автономію для Підкарпатської Русі). Територіальна автономія Мемельської області не ґрунтувалася на національному принципі. Місцева автономія саксонської і секлерської меншин у Трансільванії (Румунія) і волохів Пінда (Греція) була незначною. Угоди не зачіпали економічні інтереси меншин. Основна увага у вищезгаданих угодах була приділена рівноправності меншин у питаннях національної культури. Однак через те, що, як уже було зазначено, об'єктом цих угод був окремий індивід, ці угоди не могли забезпечити вільного розвитку національної культури меншини і не ставили перед собою мети досягнення меншістю фактичної рівності з більшістю населення у сфері культурного розвитку.

У системі захисту меншин міжвоєнного періоду вперше був використаний принцип врахування політичних бажань населення при визначенні державних кордонів, тобто інститут плебісциту, як пріоритетна форма реалізації права на самовизначення. Щоправда, необхідно взяти до уваги, що звичайна практика організації подібних плебісцитів у період 1919–1944 рр. ніколи не відзначалася ідеальними умовами їхнього проведення. Зокрема, в умовах іноземної військової окупації проходили плебісцити в Австрії (квітень 1938 р.) та Ісландії (травень 1944 р.), тактика терору і залякування місцевого населення здійснювалася польською владою під час проведення плебісциту у Верхній Сілезії (березень 1921 р.), шаленим пропагандистським тиском «відзначився» плебісцит 1935 р. у Саарі. Яскравим прикладом вибірковості та непослідовності застосування плебісциту стало, наприклад, ігнорування волі українського населення Східної Галичини у Польщі.

Ряд досить суттєвих недоліків призвів до того, що система, яка склалась у рамках Ліги Націй, виявилася неспроможною захистити права меншин. Серед цих недоліків не лише досить складна процедура подачі і розгляду скарг, а і певна тенденційність, непослідовність, повільність і навіть пасивність у підходах до вирішення цього питання членами Ради Ліги. Жодна скарга не була доведена до судового розгляду. Серйозні протиріччя, що існували, в першу чергу, між Англією та Францією, при принципі одностайності під час голосування робили неможливим

прийняття рішень із ключових питань. Це ще раз говорить про те, що Ліга Націй значною мірою була продуктом бюрократії з усіма його наслідками, у тому числі тими, що не могла швидко (навіть якщо б захотіла) реагувати на кризи. Так, відмова Польщі 1934 р. від виконання зобов'язань щодо меншин, закріплених Малим Версальським Договором, не отримала належної оцінки з боку Ліги Націй і не потягнула за собою ніякої міжнародно-правової відповідальності.

Захист прав національних меншин у рамках Ліги Націй не мав універсального або хоча б регіонального характеру. Міжнародний захист був передбачений лише для меншин у новоутворених державах або тих державах, де їхні території після війни часто всупереч проголошеному принципу самовизначення народів значно розширилися. Такий підхід значною мірою був виправданим, бо з огляду на їхній малий політичний досвід та розбурхані національні пристрасті досить малоймовірним було, що ці держави дотримуватимуться толерантності стосовно громадян іншої національності. Тому на ці держави необхідно було накласти міжнародні зобов'язання, які були б для меншин у цих державах запорукою національного розвитку, а для Європи – основою стабільності.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте основні причини формування системи захисту прав національних меншин у рамках Ліги Націй.

2. Чому (з яких причин) положення про захист прав національних меншин не ввійшли до Статуту Ліги Націй?

3. Який міжнародно-правовий акт слугував основою створення системи захисту прав національних меншин Ліги Націй?

4. Охарактеризуйте типові положення про права меншин, які містились у Малому Версальському договорі (Трактаті про меншин) від 28 червня 1919 року.

5. Охарактеризуйте зобов'язання, які брала на себе Польща, відповідно до Малого Версальського договору від 28 червня 1919 р., у сфері захисту прав національних меншин.

6. У чому суть та значення положень ст. 12 Малого Версальського договору від 28 червня 1919 р.?

7. Назвіть міжнародно-правові акти, що склали правову базу функціонування системи захисту прав національних меншин Ліги Націй.

8. Які окремі (специфічні) права меншин були закріплені в мирних договорах, які завершували Першу світову війну?

9. Назвіть робочі органи Ліги Націй (загальні та спеціалізовані), які становили інституційну основу механізму захисту прав національних меншин Ліги Націй.

10. Охарактеризуйте процедури захисту прав національних меншин, які використовувались у рамках механізму Ліги Націй.

11. Чому має місце точка зору, що існування системи захисту прав національних меншин Ліги Націй стало однією із причин Другої світової війни? Спростуйте або підтвердіть її.

РОЗДІЛ 2
МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ДЕРЖАВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

2.1. Створення універсальної системи захисту прав національних меншин у рамках Організації Об'єднаних Націй

Основи сучасного міжнародно-правового регулювання статусу національних меншин, так само як прав і свобод людини взагалі, було закладено із утворенням Організації Об'єднаних Націй та прийняттям 1945 р. Статуту ООН, що покликаний затвердити віру в основні права людини, у гідність і цінність людської особистості. Держави, які підписали Статут ООН, заявили про рішучість здійснювати міжнародне співробітництво у вирішенні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру й у заохоченні і розвитку поваги до прав людини й основних свобод для усіх без різниці раси, статі, мови і релігії (п. 3 ст. 1)[203].

Але у Статуті Організації Об'єднаних Націй безпосередньо про меншини нічого не говорилося. Проект договору про захист меншин, поданий Угорщиною на Лондонській мирній конференції 1946 року, підтримки не отримав.

Справа в тому, що на той час діяльності юридичному інструментарію ООН був властивий індивідуалістичний підхід у сфері запобігання дискримінації та забезпечення рівності, який проявився в позиції: якщо індивідуальні права людини знаходяться під належною охороною, то немає необхідності і в прийнятті особливих положень про охорону прав меншин.

Разом з тим не можна сказати, що питання про права меншин залишилося без уваги. 1947 року Організація Об'єднаних Націй

[203] Статут Організації Об'єднаних Націй. URL : http://www.un.org.ua/images/UN_Charter_Ukraimian.pdf (дата звернення: 26.07.2017).

створила як допоміжний орган Комісії з прав людини Підкомісію з попередження дискримінації і захисту меншин, яка складається з незалежних експертів. Генеральна Асамблея 1948 року в резолюції 217 С (III) від 10 грудня 1948 р., яка називалась «Доля меншин», зазначала, що вона не може залишитися байдужою до долі меншин. Водночас у вказаній резолюції зверталася увага на труднощі з однозначним і єдиним вирішенням цього складного і такого, що вимагає обережного ставлення, питання, яке в кожній державі, де воно виникає, має свої особливі аспекти. Саме тому містилася пропозиція провести спеціальне вивчення цього питання для того, щоб у майбутньому ООН змогла зайнятися цією проблемою.

10 грудня 1948 р. резолюцією ГА ООН 217 А (III) був прийнятий один з основних універсальних актів про права людини – Загальна декларація прав людини (48 держав – за; вісім утрималися – СРСР, БРСР, УРСР, Польща, Югославія, Чехословаччина, Південно-Африканська Республіка і Саудівська Аравія; проти голосів не було). Він був розроблений Комісією з прав людини ЄКОСОР і став одним з документів підготовлюваної Міжнародної хартії прав людини. (Замість єдиної хартії було прийнято кілька документів. Крім Декларації прав людини – Пакт про економічні, соціальні і культурні права, Пакт про громадянські і політичні права від 1966 р., що вступили в силу 1976 р. Заходи для проведення цих пактів у життя були включені як у самі пакти, так і до окремого протоколу Пакту про громадянські і політичні права, прийнятого одночасно з пактами).

У Загальній декларації прав людини 1948 р. (ЗДПЛ) немає і згадки про «захист меншин», хоча під час її обговорення такі пропозиції висувалися. Їх відкинули, бо боялися, що вони почнуть заохочувати можливі сепаратистські рухи. Внаслідок цього в Загальній декларації містяться лише загальні фрази про засудження дискримінації. Так, ст. 1 стверджує: «Усі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності і правах…», а у ст. 2 зазначається, що кожна людина повинна володіти усіма правами і свободами, проголошеними Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії…, а також національного по-

ходження[204]. Це положення передбачає, що особи, які належать до національних меншин, як і всі інші індивіди, без будь-яких обмежень, зокрема за ознаками мови, релігії, національного походження, є бенефіціаріями всіх прав, визначених у Декларації. Деякі з цих прав мали суттєве значення для становлення в подальшому спеціальних прав осіб, які належать до національних меншин.

Певний крок вперед у міжнародному визнанні прав меншин був зроблений у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р. (МПГПП), ст. 27 якого свідчить: «У тих країнах, де існують етнічні, релігійні і мовні меншини, особам, що належать до таких меншин, не може бути відмовлено в праві одночасно з іншими членами тієї ж групи користуватися своєю культурою, сповідати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою»[205].

У цьому контексті необхідно згадати і деякі інші положення Пактів, хоча вони і не стосуються безпосередньо меншин: стаття 18 МПГПП закріплює право на свободу думки, совісті і релігії; стаття 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 р.[206] (МПЕСКП), що стосується права на освіту, установлює, що освіта повинна сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма націями та расовими, етнічними і релігійними групами; стаття 15 того ж Пакту передбачає право на участь у культурному житті.

Ці Пакти стали «наріжним каменем системи прав людини, створеної ООН, …виразом спільної волі всіх держав і урядів; іншими словами, ці пакти уособлюють собою впевненість людства в тому, що кожна людина на земній кулі повинна користуватися правами, переліченими в цих документах»[207].

---

[204] Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 28.09.2017).

[205] Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 12.10.2017).

[206] Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042 (дата звернення: 15.10.2017).

[207] Вступительное слово Председателя Всемирной конференции ООН по правам человека Алоиза Мока при её открытии. Июнь 1993 г. // Право быть человеком : Всемирная конференция по правам человека. Вена, 1993. Темат. сборник. Минск, 1996. С. 51.

Поняття основних прав людини, оскільки воно сформульовано і в декларації, і в пактах, виражає ідеї, спільні для всього міжнародного співтовариства.

І тут варто зазначити про юридичну чинність документів, що складають Хартію. З одного боку, Загальна декларація прав людини містить рекомендаційні норми, норми-заклики, а з іншого – пакти як міжнародні договори встановлюють обов'язкові норми поводження для держав-учасників. Ці документи стали основою міжнародного співробітництва держав у галузі прав людини, у сфері захисту прав людини від дискримінації за національною ознакою.

З цього часу увага до прав меншин постійно зростала, причому центр ваги було перенесено на обов'язок держави захищати їхні права. Але все-таки потрібно зазначити, що характерною особливістю ряду документів універсального рівня є те, що вони передбачають захист прав національних меншин не як колективу чи групи людей, а як окремих індивідів, пов'язаних між собою спільним етнічним походженням, мовою та релігією. До таких документів потрібно віднести: Конвенцію про запобігання геноциду і покарання за нього від 9 грудня 1948 р. (вступила в силу 12 січня 1951 р.), Конвенцію щодо дискримінації в галузі праці і занять від 25 червня 1958 р. (Конвенція МОП № 111, вступила в силу 15 червня 1960 р.), Конвенцію про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти від 14 грудня 1960 р. (вступила в силу 22 травня 1962 р.), Конвенцію про ліквідацію усіх форм расової дискримінації від 7 березня 1966 р., що вступила в силу 4 січня 1969 р., та ін.

Стосовно останньої потрібно зазначити, що ні в самій конвенції, ні в загальних рекомендаціях, прийнятих Комітетом з ліквідації расової дискримінації (далі – КЛРД), не міститься прямих посилань на поняття меншин. Однак у загальних рекомендаціях і заключних зауваженнях КЛРД, сформульованих для держав-учасників, чітко вказується, що Комітет вважає, що становище меншин має велике значення для його роботи, і більш того вказується, що, на думку Комітету, Конвенція передбачає їхній захист. У відношенні релігійних меншин потрібно зазначити, що хоча в Конвенції немає положень, що стосуються недискримінації за ознакою віросповідання, КЛРД визнає тісний

взаємозв'язок між расовою і релігійною дискримінацією. А у Конвенції про запобігання злочину геноциду і покарання за нього геноцид визначається як дії, чинені з наміром знищити цілком або частково будь-яку національну, етнічну, расову або релігійну групу, і як діяння, що тягнуть за собою покарання в карному порядку.

Прийнята 20 листопада 1989 р. Конвенція про права дитини в ст. 30 відтворила норму ст. 27 МПГПП відповідно до особливого суб'єкта права – дитини, що внаслідок віку підлягає посиленому правовому захисту, і передбачила, що у тих державах, де існують етнічні, релігійні і мовні меншини або особи із числа корінного населення, дитині, що належить до таких меншин або корінного населення, «не може бути відмовлено в праві спільно з іншими членами своєї групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою»[208].

Права осіб, які належать до меншин, враховуються також у Конвенції ЮНЕСКО про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти (1960 р.): «...Важливо визнати за членами національних меншин право проводити власну освітню діяльність включно з управлінням школами та, згідно з політикою кожної держави в царині освіти, забезпечувати вживання або викладання своєї власної мови»[209].

Серед декларацій ЮНЕСКО є дві, які мають виняткове значення для визнання прав меншин. Це – Декларація про расу та расові забобони (1978), де зазначається, що «всі особи та всі групи мають право бути відмінними від інших, вважати себе відмінними і сприйматись як такі»[210], та Декларація принципів міжнародного культурного співробітництва (1966 р.), де зазначається: «1. Кожна культура має гідність та цінність, які належить поважати та зберігати. 2. Кожен народ має право й обов'язок

---

[208] Конвенція про права дитини 1989 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_021 (дата звернення: 24.11.2017).

[209] Конвенція ЮНЕСКО про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти (1960 р.). URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_174 (дата звернення: 21.11.2017).

[210] Декларація про раси та расові упередження (1978). URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_906 (дата звернення: 21.11.2017).

розвивати свою культуру, а всі культури є частиною спільного надбання людства»[211].

Починаючи із 60-х років захист меншин став предметом декількох досліджень, виконаних за дорученням Організації Об'єднаних Націй. Перше дослідження прав осіб, які належать до етнічних, релігійних і мовних меншин було проведене Франческо Капоторті, членом Підкомісії з попередження дискримінації і захисту меншин.

У своїй підсумковій доповіді 1977 року Ф. Капоторті рекомендував повною мірою використовувати процедури, передбачені МПГПП, для втілення в життя тих положень, які містяться в ньому про меншини (стаття 27), а також передбачити на національному рівні засоби для усунення порушень прав представників меншин, закріплені в цій статті. Він також запропонував підготувати проект міжнародної декларації про права представників меншин.

Другому членові підкомісії Асбйорну Ейде 1989 року було доручено підготувати доповідь про національний досвід мирного і конструктивного вирішення проблем, пов'язаних з меншинами. 1990 року він подав попередню доповідь за цією темою, а 1991 року – доповідь про хід роботи. 1989 року Клер Пеллі, також експерт Підкомісії, подала документ про шляхи і засоби полегшення мирного і конструктивного вирішення ситуацій, пов'язаних із расовими, національними, релігійними та мовними меншинами.

Думка про підготовку міжнародної угоди про права осіб, які належать до національних, етнічних, релігійних і мовних меншин, була підтримана Комісією з прав людини, яка утворила відкриту для всіх членів неофіційну робочу групу для роботи над проектом, поданим Югославією. 1985 року член Підкомісії з попередження дискримінації і захисту меншин Жюль Дешен подав пропозиції, які стосуються визначення поняття «меншини», з метою сприяння підготовці проекту декларації.

18 грудня 1992 року Генеральна Асамблея ООН, керуючись положеннями ст. 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. і вважаючи, що заохочення і захист прав осіб,

---

[211] Декларація принципів міжнародного культурного співробітництва (1966 р.). URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_067 (дата звернення: 21.11.2017).

що належать до національних або інших меншин, сприяє політичній і соціальній стабільності держав, в яких вони проживають, ухвалила «Декларацію прав осіб, що належать до національних, етнічних, релігійних та мовних меншин»[212] (Декларація ООН). Вона нагадує, що будь-яка держава зобов'язана захищати існування та ідентичність меншин, які живуть на її території. У Декларації перелічуються всі права членів меншин, зокрема право вільно користуватися власною культурою, безперешкодно брати участь у культурному, релігійному, соціальному, економічному та громадському житті, а також в ухваленні постанов стосовно громади, до якої вони належать; право створювати свої власні асоціації і скеровувати їхню діяльність; зрештою, без будь-якої дискримінації встановлювати й підтримувати вільні мирні контакти з іншими членами їхніх груп та особами, що належать до інших меншин, а також зарубіжні контакти з громадянами інших держав, з якими вони пов'язані національним чи етнічним походженням або релігійною та мовною спільністю. Значення цієї Декларації важко переоцінити. Це перший повноцінний документ універсального характеру, який визначає права членів меншин і зобов'язує гарантувати їх. Як такий, він покликаний впливати на державну політику та національне законодавство.

Враховуючи важливість захисту прав осіб, що належать до меншин, їхня роль у підтриманні політичної та соціальної стабільності держав, Всесвітня конференція ООН з прав людини у прийнятій 25 червня 1993 р. «Віденській Декларації і Програмі дій» (далі – Віденська декларація), в п. 19 підтвердила зобов'язання держав забезпечити особам, що належать до меншин, можливість повною мірою і ефективно здійснювати всі права людини й основні свободи без будь-якої дискримінації і на основі повної рівності перед законом відповідно до Декларації ООН про права осіб, що належать до національних, етнічних, релігійних та мовних меншин. «Особи, що належать до меншин, мають право користуватися плодами своєї культури, сповідувати свою релігію і відправляти релігійні обряди, а також використовувати свою

[212] Декларація прав осіб, що належать до національних, етнічних, релігійних та мовних меншин (1992 р.). URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_318 (дата звернення: 21.11.2017).

рідну мову в приватному житті і публічно, вільно і без втручання або будь-якої дискримінації»[213].

Значне підвищення уваги до прав та інтересів меншин і корінних народів спостерігається на початку XXI століття практично в усіх регіонах світу. Цілком природно, що це позначається й на діяльності Організації Об'єднаних Націй. Так, 56-та сесія підкомісії ООН із захисту і сприяння правам людини 4 серпня 2004 року одностайно ухвалила проект резолюції «Запобігання дискримінації та захист меншин», що містить ряд рекомендацій та наголошує на необхідності зосередження уваги на ролі меншин. Серед рекомендацій, що їх містить ця резолюція, є й заклик до створення окремої робочої групи, основною метою діяльності якої була б розробка проекту додаткового протоколу до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, в якому мають бути спеціально визначені механізми надійного захисту прав меншин і запобігання їхньому порушенню. У пакеті пропозицій, щойно розроблених у системі ООН, знаходимо й ініціативи Управління Верховного комісара з прав людини щодо включення проблем меншин у Програму розвитку ООН. Розв'язання ряду питань і проблем меншин та окреслення їхніх взаємин із більшістю було визначено пріоритетними напрямами для забезпечення тривалого сталого розвитку людства.

Очевидним є той факт, що процес нормотворчості, здатної привести до створення додаткових прав і спеціальних механізмів для осіб, які належать до меншин, а також для меншин як груп, просувається все ж досить повільно. Але аналіз документів дає змогу стверджувати, що на рівні універсальної міжнародної організації, якою є ООН, визначені основні орієнтири, яких пропонується дотримуватися державам та міжнародним організаціям у вирішенні проблем, пов'язаних із національними меншинами. Загальна декларація прав людини та всі інші зазначені міжнародні документи є невід'ємними складовими сучасної всесвітньої системи захисту прав людини, а положення цих актів щодо меншин становлять сучасне універсальне міжнародне право захисту прав меншин.

---

[213] Венская Декларация и Программа действий. Принята Всемирной конференцией ООН по правам человека 25 июня 1993 г. // Действующее международное право. Т. 2. С. 98.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Чому після Другої світової війни в теорії міжнародного права та міжнародно-правовій практиці спостерігається відмова від концепції колективних прав національних меншин, домінуючою стає концепція індивідуальних прав людини, в рамках якої робляться спроби вирішити проблеми меншин?

2. Назвіть документи універсального рівня, які передбачають захист прав національних меншин не як колективу чи групи людей, а як окремих індивідів, пов'язаних між собою спільним етнічним походженням, мовою та релігією.

3. Визначте основні принципи сучасного міжнародного права щодо захисту прав національних меншин. В якому міжнародно-правовому акті вони закріплені?

4. Який допоміжний орган Комісії з прав людини ООН було утворено 1947 року з метою захисту прав меншин?

5. Яким чином і обсягом проблема захисту меншин відображена в Загальній декларації прав людини 1948 р.?

6. У чому суть положень ст. 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р.? Чи можна їх вважати кроком вперед у міжнародному визнанні прав меншин?

7. Назвіть основний універсальний міжнародно-правовий акт із захисту прав національних меншин, прийнятий у рамках ООН. Норми якої юридичної сили містяться в цьому документі?

8. Визначте основні складові інституційного механізму контролю за дотриманням прав національних меншин у рамках ООН. Проаналізуйте ефективність його функціонування.

2.2. Європейська система захисту прав національних меншин

До цього часу склався досить солідний пакет міжнародно-правових документів, що визначають основні параметри правового становища національних меншин не лише на універсальному, а й на регіональному рівні. Такі регіональні договори були розроблені в Африканському, Американському і Європейському регіонах.

Найбільш вдалою з точки зору повноти норм та ефективності юридичної процедури їхнього гарантування є європейська система захисту прав людини та національних меншин зокрема.

У сучасній Європі поряд з народами, що утворили самостійні держави, проживає понад 60 національних меншин і етнічних груп (Додаток Д), розмаїтість яких, а найчастіше обмеженість простору співжиття із сусідами є серйозним потенційним джерелом спорів і конфліктів. Більше того, з розпадом держав і федерацій ця ситуація не тільки не змінилася, але стала ще очевиднішою, ніж раніше, про що красномовно свідчать приклади колишніх Чехословаччини, Югославії, Радянського Союзу. Після змін 90-х рр. на європейську сцену вийшла маса національних, етнічних, а часто і просто культурних груп, у яких раніше не було шансів заявити про свою відмінність від інших. Етнічна та расова напруженість, які існували роками, проявляються, на жаль, і сьогодні у вигляді актів насильства або іноді навіть як озброєні конфлікти.

У загальноєвропейському процесі основними регіональними інституціями, які беруть участь у врегулюванні проблем національних меншин, є Рада Європи, Організація з безпеки і співробітництва в Європі та Європейський Союз.

Рада Європи

Особливо активно у сфері захисту прав національних меншин працює одна із найстаріших міжурядових організацій – Рада Європи, яка була створена 5 травня 1949 р. десятьма західноєвропейськими державами, а на сьогодні нараховує 45 європейських демократичних країн, у тому числі і Україну, яка стала повноправним членом цієї організації з 1995 р.

Основною статутною умовою для вступу країн до Ради Європи (далі – РЄ) є визнання державою-кандидатом принципу верховенства права, її зобов'язання забезпечити права та основні свободи людини всім особам, які знаходяться під її юрисдикцією, та ефективно співпрацювати з іншими державами з метою досягнення цілей РЄ. А цілями Ради Європи, відповідно до Статуту, є: захист прав людини і парламентської демократії; забезпечення принципу верховенства права; прийняття європейських угод, які повинні стандартизувати діяльність держав-членів у соціальній

і правовій сферах; сприяння усвідомленню та розвитку європейської культурної самобутності[214]. Звичайно, вагоме місце в діяльності організації займають питання захисту прав національних меншин. Вона намагається привернути увагу до цих проблем одночасно як на політичному, так і на правовому рівнях.

На правовому рівні першим кроком у сфері захисту прав національних меншин можна вважати прийняття Європейської конвенції про захист прав людини й основних свобод 1950 р. (набула чинності у вересні 1953 р., Україна приєдналась до конвенції 1997 р.). Безпосередньо цій проблемі присвячена ст. 14, у якій зазначено, що користування правами і свободами, викладеними в конвенції, гарантується без дискримінації, за якою б то не було ознакою, у тому числі і за приналежністю до національної меншини[215]. Але, на жаль, творці Конвенції пішли шляхом Загальної декларації, не визначивши у документі жодного із спеціальних прав національних меншин.

Важливим кроком на шляху закріплення мовних прав національних меншин стало підписання у Страсбурзі 5 листопада 1992 р. державами-членами Ради Європи Європейської хартії регіональних мов і мов меншин[216] (далі – ЄХРММ). Період розробки Хартії тривав 35 років (з 1957 до 1992 рр.), що засвідчує складний процес узгодження концептуальних засад документа між різними сторонами. Відповідна ситуація демонструє еволюцію підходів та поглядів щодо усвідомлення важливості обов'язків держави відносно збереження та розвитку тих регіональних мов та мов меншин, які цього потребують. Як вважає Ю. Киселльова, «це вказує на усвідомлення того, що поняття інтеграції не мають замінюватися поняттями асиміляції»[217].

Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин стосується одного з найскладніших питань мовної політики будь-якої країни: проблеми досягнення оптимальності у співвідношенні

---

[214] Тимченко Л. Д. Международное право : учебник. Харьков : Консул; Ун-т внутр. дел, 1999. С. 224.

[215] Конвенція про захист прав і основних свобод людини (1950 р.) (ETS № 5) // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. К., 2000. С. 27–58.

[216] Європейська хартія регіональних мов і мов меншин (1992 р.) (ETS № 148) // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. К., 2000. С. 175–196.

[217] Киселльова Ю. Мова, як дім буття, щодо ратифікації Європейської хартії регіональних мов або меншин. URL : http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?

між сферами та статусом функціонування державної мови та мов національних меншин. Хартія визначає зобов'язання тієї чи іншої держави щодо застосування мов меншин у сферах освіти, судочинства, діяльності адміністративних органів, у засобах масової інформації, галузях культури та соціального й економічного життя, а також у сфері надання населенню публічних послуг. Як зазначено у преамбулі ЄХРММ, її мета – «охорона історичних регіональних мов або мов меншин Європи, деяким з яких загрожує вимирання», а також сприяння «збереженню й розвитку культурного багатства і традицій Європи»[218]. Створення Хартії стало наслідком втілення концепції «Європи регіонів» та прагнення захистити менш численні та «менш заможні» мови, яким в умовах глобалізації та інформатизації загрожує асиміляція та зникнення.

У пункті 10 пояснювальної записки до Хартії підкреслюється, що «основною метою Хартії є культурна мета. Вона має захистити й сприяти розвиткові регіональних мов або мов меншин, які перебувають під загрозою як європейський культурний спадок. Через це вона не лише містить у собі антидискримінаційні застереження, але й передбачає заходи, спрямовані на їхню активну підтримку. Метою Хартії є, наскільки це дозволяють умови, забезпечити вживання регіональних мов або мов меншин в освіті та засобах масової інформації, у судах та адміністративних установах, економічному та соціальному житті, у культурній діяльності. Лише у такий спосіб мови можуть там, де це необхідно, бути винагородженні за несприятливі умови у минулому, зберегтися й розвиватися як жива грань європейського культурного обличчя»[219]. Дія Хартії не розповсюджується на неєвропейські мови, на мову мігрантів (у тому числі і європейців), на окремі діалекти офіційних мов. Предметом регулювання Хартії є мова, визначення її статусу, передбачення заходів щодо її захисту, а також заохочування її вживання та використання. Хартія не спрямована на захист прав людини або людей носіїв певної мови, хоча, безперечно, вона здійснює безпосередній вплив на осіб, які включені до мовного середовища.

---

[218]Європейська хартія регіональних мов і мов меншин (1992 р.) (ETS № 148) // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. К., 2000. С. 176.

[219]Європейська хартія регіональних мов та мов меншин // Вісник етнополітики. 2004. № 10. URL : http://www.ucipr/org.ua/modules.php?

До принципових особливостей документа потрібно віднести те, що стосунки між державними та регіональними мовами або мовами меншин у ньому не розглядаються як конкурентні або антагоністичні. Хартія має кроскультурний багатомовний характер, де кожна мова отримує своє місце, свій статус відповідно до конкретної ситуації на конкретній території.

Про неоднозначність процесу сприйняття документа свідчить і той факт, що Хартія, яка була відкрита для підписання 5 листопада 1992 року, набрала чинності лише 1 березня 1998 року (після підписання її п'ятою країною відповідно до вимог ст. 19). Станом на жовтень 2002 року її підписали 29 держав (із 45-ти держав-учасниць Ради Європи), у 17 з яких її було ратифіковано.

Для ратифікації Хартії достатньо покласти на себе зобов'язання за 35 пунктами і визнати її трьома різними рівнями зобов'язань. Практично кожна держава з тих, що Хартію ратифікували, визначили щодо неї певні застереження. Зокрема, встановлювався виключний перелік мов, до яких мали застосовуватися положення Хартії, визначалися регіони її компетенції – регіони компактного проживання тієї чи іншої меншини.

Потрібно зазначити, що вже в період набрання Хартією загальної чинності вона стала документом – критерієм при прийнятті нових членів Ради Європи. Так, при розгляді заяви України про вступ до РЄ Парламентська Асамблея Ради Європи у Висновку № 190 (1995 р.) зобов'язала Україну впродовж одного року після вступу підписати і ратифікувати цей документ. 2 травня 1996 р. у Страсбурзі Україна підписала Хартію, але в питанні ратифікації ще не поставлено остаточної крапки до сьогодні (детальніше в р. IV).

Європейська хартія регіональних мов і мов меншин опирається на загальновизнані міжнародні документи у сфері прав і свобод людини і є міжнародною конвенцією спеціального характеру.

Першим багатостороннім реально чинним міжнародно-правовим документом, створеним не тільки для захисту прав людини загалом, а й безпосередньо для захисту комплексу основних прав осіб, що належать до національних меншин, стала прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи у Страсбурзі 10 листопада

1994 р. Рамкова конвенція про захист національних меншин[220] (далі – РКЗНМ), яка набула чинності 1 лютого 1998 р. Україна приєдналася до цієї Конвенції у вересні 1995 р.

При розробці і підписанні конвенції, що відбувалась на тлі загострення міжетнічних конфліктів на території колишньої Югославії та пострадянському просторі, держави-члени Ради Європи прийняли до уваги, що «потрясіння, які мали місце в європейській історії», довели необхідність захисту національних меншин «для стабільності, демократичної безпеки і миру на європейському континенті» і констатували, що плюралістичне і дійсно демократичне суспільство повинно не тільки поважати етнічну, культурну, мовну і релігійну самобутність кожної людини, яка належить до національної меншини, але і створювати умови, що дозволяли б їм проявляти, зберігати і розвивати цю самобутність.

Мета Конвенції чітко визначена у Пояснювальній доповіді до цього документа: «визначення правових принципів, що їх держави зобов'язувались би поважати для забезпечення захисту національних меншин»[221]. Серед найважливіших варто виділити:

– недискримінація;

– сприяння справжній рівноправності;

– піднесення та збереження культури, релігії, мови та традицій;

– свобода зборів, асоціацій, висловлювання, думки, совісті та релігії;

– доступ до засобів масової інформації та їхнє використання;

– освіта;

– транскордонні контакти та співробітництво;

– участь в економічному, культурному та соціальному житті;

– заборона примусової асиміляції.

Конвенція викладає загальні цілі і принципи з огляду на те, що її укладачі, враховуючи існування різних ситуацій і проблем у державах-членах, не визнали за необхідне включити положення

---

[220] Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995 р.) (ETS № 157) та Пояснювальна доповідь до Рамкової конвенції про захист національних меншин // Права людини в Україні. К., 1998. Вип. 21. С. 135–175.

[221] Там само. С. 146.

зі специфічними чи деталізованими правами меншин. Вживання терміна «рамкова» належить до факту, що Конвенція містить положення у формі «програми».

Необхідно зазначити, що визначені положення є непростою констатацією принципів. Преамбула Конвенції свідчить, що держави-члени зобов'язані здійснювати цілі і принципи через національне законодавство і політику. Пояснювальна Записка до Конвенції пояснює в § 11, що положення залишають зацікавленим державам визначену міру свободи у виконанні цілей і принципів, для того щоб вони могли врахувати особливі обставини.

Рамкова Конвенція не містить визначення меншини. Пояснювальна записка в § 12 свідчить, що укладачі вирішили прийняти цей «прагматичний підхід» через те, що вони порахували неможливим сформулювати визначення, яке навряд чи одержало б підтримку у всіх держав-членів Ради Європи. Перевага відсутності такого визначення полягає в тому, що жодна група не може бути виключена заздалегідь. Але все ж Конвенція називає чотири основних елементи самобутності національної меншини: релігію, мову, традиції і культурну спадщину. При цьому саме існування етнічних, культурних, мовних і релігійних відмінностей не обов'язково породжує національні меншини, оскільки рішення про визнання меншинами груп на території кожної країни залишено за державою.

Що стосується приналежності до меншини, то це – результат індивідуального вибору. Згідно зі ст. 3 «Будь-яка особа, що належить до національної меншини, має право вільного вибору розглядатися або не розглядатися як така, і цей вибір або здійснення прав, що пов'язані з цим вибором, ніяким чином не повинні ущемляти цю особу»[222]. Фактично таким чином Рамкова конвенція відображає налаштування держав-учасниць на забезпечення прав індивідів, а не соціальних груп.

Конвенція створює конкретні обов'язки для сторін. Вона ставить за обов'язок державам-членам реалізовувати принципи Конвенції, приймаючи спеціальні міри, утримуючись від визначеної практики і гарантуючи специфічні права. Однак положення

[222] Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995 р.) (ETS № 157) та Пояснювальна доповідь до Рамкової конвенції про захист національних меншин // Права людини в Україні. К., 1998. Вип. 21. С. 136.

сформульовані як державні обов'язки, а не викладені як специфічні права для осіб, що належать до меншин. До таких державних обов'язків, зокрема, належить:

– гарантувати будь-яким особам, що належать до національних меншин, право на рівність перед законом і на рівний захист із боку закону (ст. 4);

– забороняти будь-яку дискримінацію, засновану на приналежності до національної меншини (ст. 4);

– вживати в необхідних випадках належні заходи для того, щоб забезпечувати у всіх сферах економічного, соціального, політичного і культурного життя повну і дійсну рівність між особами, що належать до національних меншин, і особами, що належать до більшості населення (ст. 4);

– заохочувати створення сприятливих умов, що дозволяють забезпечити особам, які належать до національних меншин, можливості підтримувати і розвивати свою культуру, а також зберігати основні елементи їхньої самобутності (ст. 5);

– утримуватися «від будь-яких політичних або практичних дій, що мають метою асиміляцію осіб, які належать до національних меншин, всупереч їхній волі, і захищати цих осіб від будь-яких дій, спрямованих на таку асиміляцію» (ст. 5);

– вживати «усі належні заходи для захисту осіб, що могли б стати жертвами погроз або актів дискримінації, ворожості або насильства через їхню етнічну, культурну, мовну або релігійну приналежність» (ст. 6).

Рамкова Конвенція повторює ряд прав, що не пов'язані з етнічною, культурною, мовною приналежністю і належать усім громадянам (свобода мирних зборів і свобода асоціацій, свобода думки, совісті і релігії, свобода інформації та ін.), однак мають особливе значення для забезпечення захисту прав національних меншин і трактуються в контексті принципу недискримінації (ст. 7–9).

Серед прав, які мають особливе значення для збереження самобутності і розвитку національних меншин, варто виділити комплекс прав стосовно мови: право на користування мовою своєї меншини усно і письмово, в приватному житті і привселюдно, право користуватися мовою меншості в судочинстві для захисту своїх прав тощо (ст. 10–11).

Досить обережно врегульоване питання про використання мови національної меншини при контактах із владою. Згідно з п. 2 ст. 10 «У районах традиційного проживання, а також там, де особи, що належать до національних меншин, становлять значну кількість, у випадках, якщо ці особи просять про це і якщо такі прохання відповідають реальним потребам. Сторони прагнутимуть забезпечити, наскільки це можливо, умови, що дозволяють використовувати мову меншини у відносинах між цими особами й адміністративною владою».

Таким чином, для використання мови національних меншин у відносинах із владою необхідне, по-перше, прохання осіб, що належать до національних меншин, по-друге, це прохання повинне відповідати реальним потребам (причому механізм визначення реальності потреби неясний, а отже, залишений на розсуд держави), по-третє, наявність можливості забезпечити умови, що дозволяють використовувати мову національної меншини у відносинах із владою.

Здавалося б, усе це припускає, що національне законодавство конкретизує такого роду норми. Однак у реальності це відбувається далеко не завжди, досить часто дані розпливчасті формулювання перекочовують у національні акти.

У Рамковій конвенції урегульовані і права національних меншин у галузі освіти (ст. 13–14).

Рамкова конвенція покладає на учасників обов'язок створювати необхідні умови для ефективної участі осіб, що належать до національних меншин, у культурному, суспільному й економічному житті, а також у веденні публічних справ, особливо тих, які їх стосуються (ст. 15). У пояснювальній Записці до Рамкової Конвенції вказується, що однією з мір, яка заохочується учасниками і прийнята з метою створення необхідних умов для такої участі, повинно стати створення децентралізованих або місцевих форм управління.

Стаття 16 РКЗНМ зобов'язує учасників утримуватися від прийняття таких мір, які, змінюючи структурний склад населення в будь-якому регіоні проживання осіб, що належать до національних меншин, мають на меті обмеження прав і свобод, що випливають із принципів, викладених у Конвенції.

Ряд положень Рамкової конвенції присвячений правовому регулюванню закордонних контактів осіб, що належать до національних меншин з особами, з якими вони мають загальну етнічну, культурну, мовну і релігійну самобутність або загальну культурну спадщину. Відповідно до положень ст. 17 Рамкової Конвенції її учасники зобов'язуються «не перешкоджати здійсненню прав осіб, що належать до національних меншин, встановлювати і підтримувати вільні і мирні контакти через кордони з особами на законних підставах, що находяться на території інших держав, зокрема з особами, з якими вони мають загальну етнічну, культурну, мовну і релігійну самобутність або загальну культурну спадщину», а також «зобов'язуються не перешкоджати здійсненню прав осіб, що належать до національних меншин, брати участь у діяльності неурядових організацій як на національному, так і на міжнародному рівнях».

Рамкова конвенція містить важливі положення про захист прав національних меншин, однак не можна не зазначити, що більшість формулювань носить досить розпливчастий характер. Наприклад, у випадку «достатньої потреби»; забезпечити «наскільки це можливо»; де «в значній кількості» проживають особи; «якщо прохання відповідають реальним потребам» тощо. Це дозволяє державам трактувати положення не завжди в інтересах національних меншин або взагалі ухилятися від їхнього виконання, використовуючи численні застереження, що також містяться в документі. Конвенція не має прямої дії, тому особи, що належать до національних меншин, можуть посилатися на неї в суді як на авторитетний міжнародний документ, але для обґрунтування своїх вимог їм необхідно спиратися на двосторонні угоди і норми національного законодавства.

Механізм моніторингу Конвенції базується на звітах, які держави-учасниці зобов'язані надавати. Остаточна відповідальність за розгляд доповідей покладається на Комітет Міністрів Ради Європи.

1997 року на засіданні Комітету Міністрів Ради Європи було створено допоміжний орган – Консультативний комітет експертів із захисту національних меншин, який складається з членів у кількості до 18 осіб, що обираються Комітетом Міністрів з кандидатів, запропонованих державами-сторонами. Не всі країни

можуть мати одного зі своїх кандидатів у Комітеті. Ті кандидати, які не обрані, розміщуються в резервному списку додаткових членів. Консультативний комітет уповноважений отримувати інформацію з інших джерел, ніж доповіді держав. Наприклад, він може також організувати зустрічі з представниками влади і незалежних джерел. Консультативний комітет може також проводити поїздки в держави при розгляді їхніх доповідей, у ході яких Комітет проводить зустрічі з представниками уряду, неурядових організацій, національних меншин, науковцями та іншими зацікавленими сторонами[223].

Завданням Консультативного комітету стало також формування бази даних інформації, передового досвіду, що стосуються захисту прав національних меншин; аналіз процедур захисту меншин в окремих країнах; визначення та оцінка подальших дій для захисту меншин; співпраця з представниками меншин та неурядовими організаціями, що займаються питаннями національних меншин.

Надзвичайно важливими для вирішення проблеми є також ухвалені Парламентською асамблеєю Ради Європи рекомендації (Рекомендація № 1201 (1993 р.), Рекомендація № 1492 (2001 р.), Рекомендація № 1623 (2003 р.), присвячені виключно питанням захисту національних меншин.

Так, Європейська комісія із законодавчого забезпечення демократії, створена Комітетом Міністрів Ради Європи ще в травні 1990 року, склала перелік прав меншин, який увійшов до Додаткового протоколу Конвенції про захист прав та основних свобод людини у тексті Рекомендацій 1201 (1993 р.). У Додатковому протоколі подається також визначення поняття «національна меншина». Згідно із статтею 1 «національна меншина» означає групу осіб будь-якої країни, які: а) мешкають на території певної держави та є її громадянами; б) зберігають міцний та тривалий зв'язок з відповідною державою; в) мають етнічні, культурні, релігійні або мовні характеристики, які відрізняють їх від решти населення; г) достатньо представлені, проте чисельно менші, ніж

[223] КОМПАС : посібник з освіти в області прав людини за участі молоді. Рамкова конвенція про захист національних меншин. URL : https://www.coe.int/uk/web/compass/framework-convention-for-the-protection-of-national-minorities (дата звернення: 14.02.2018).

решта населення цієї країни або регіону цієї країни; д) виявляють почуття солідарності, прагнення до збереження самобутності, зокрема культури, традицій, релігії або мови[224]. Саме це визначення терміна «національна меншина» Парламентська Асамблея пропонує включити до протоколу Європейської конвенції з прав людини щодо захисту прав національних меншин.

На жаль, 44-а сесія Парламентської асамблеї Ради Європи не схвалила цей протокол, але він має велике значення для подальшого розвитку процесу кодифікації прав національних меншин. Незважаючи на несхвалений, а отже, необов'язковий характер, документ належить до тих, які віднесені до документів-критеріїв для держав, які претендують на членство в Раді Європи. Так, відповідно до висновку ПАРЄ № 190 на заяву України про вступ до Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання, що її «політика щодо етнічних меншин… відповідатиме Рекомендаціям 1201 (1993 р.)», здійснюватися «за принципами, визначеними Рекомендаціями 1201 Асамблеї (1993 р.)» і що вона включить ці Рекомендації в правову систему та адміністративну практику країни[225].

У прийнятій Парламентською асамблеєю Ради Європи 20 лютого 2001 р. Рекомендації № 1492 було висловлено стурбованість з приводу того, що ряд країн – членів Ради Європи не надають своїм національним меншинам «адекватний захист». У зв'язку з цим ПАРЄ рекомендувала Комітету Міністрів звернутися до країн, які мають численні меншини (Андорра, Бельгія, Франція, Туреччина) і не підписали Рамкову конвенцію про захист національних меншин, з пропозицією про узгодження їхніх конституцій і національного законодавства, відповідно до чинних європейських стандартів, з метою усунення перешкод для підписання та ратифікації Рамкової конвенції у найближчий час. Подібна рекомендація прозвучала і на адресу Грузії, Греції, Ісландії, Латвії, Люксембургу, Голландії та Португалії.

Рекомендації РЄ є політичними нормами і не мають юридично обов'язкової сили, але розроблені на основі їхніх вимог

---

[224] Мицик В. Діяльність Ради Європи щодо вирішення проблем захисту прав національних меншин // Український часопис міжнародного права. 2002. № 1. С. 55.

[225] Товт М. Вказ. праця. С. 24.

проекти юридичних документів, на які дають згоду держави, створюють і зміцнюють міжнародно-правову базу у сфері захисту прав національних меншин. Важливу роль відіграють положення Рекомендацій у формуванні ефективних механізмів захисту прав національних меншин, про що буде зазначено нижче.

На політичному рівні робота Ради Європи спрямована на встановлення та збереження клімату довіри між різними групами, що складають суспільство. Рада Європи пропонує урядам свою допомогу та поради кваліфікованих експертів, підтримуючи також пілотні проекти, що здійснюються на місцевому рівні спільно для різних общин. Продовженням цієї роботи стало створення програми «Заходи щодо встановлення довіри у громадянському суспільстві», в якій були об'єднані заходи превентивного характеру з тим, щоб не допустити переростання напружених ситуацій у серйозні конфлікти. Кількість пілотних проектів постійно зростає. Проектами, що реалізуються, є, наприклад, міжкультурний центр професійної підготовки та досліджень у Тимішоарі (Румунія) та регіональна двомовна (естонсько-російська) телестудія в Естонії.

Для того щоб підвести підсумки, взяти на себе зобов'язання та забезпечити нову динаміку розвитку, Рада Європи організовує саміти глав держав і урядів. І-й відбувся у Відні 1993 року; ІІ-й – у Страсбурзі 1997 року.

16–17 травня 2005 р. у Варшаві відбулася третя Зустріч глав держав і урядів Ради Європи. Її учасники прийняли Політичну декларацію і План дій, в яких окреслені основні завдання на найближчі роки. На Зустрічі наголошувалося на тому, що «метою Ради Європи є визначення пріоритетів Організації та зміцнення її позиції як ключового партнера в рамках нової європейської архітектури XXI століття... Рада Європи має бути сильною в тих сферах, в яких вона традиційно є першою. Нині більш ніж 800 млн європейців користуються унікальною системою захисту прав людини, яку доповнює діяльність Ради Європи щодо забезпечення захисту… національних меншин». А в Плані дій, зокрема, зазначено: «Багатолика історія Європи свідчить про те, що захист національних меншин є найважливішою умовою для підтримки миру і розвитку демократичної стабільності. Суспільство, що вважає себе плюралістичним, повинне забезпечувати, щоб самобутність

меншин, що є джерелом багатства наших суспільств, була збережена і процвітала. Виходячи з цього закликаємо Раду Європи продовжити свою діяльність щодо захисту меншин, роблячи тим самим внесок у розвиток демократичної стабільності»[226].

Європейські політики традиційно наголошують на захисті прав меншин, міжкультурному навчанні та боротьбі з расизмом і упередженнями. Біла книга з міжкультурного діалогу «Жити разом у рівності та гідності» була схвалена Радою Європи 2008 року і містить керівні принципи й аналітичні та методологічні інструменти для просування міжкультурного діалогу між політиками і практиками. Це сприяє міжкультурним підходам до управління культурним розмаїттям на основі поваги до людської гідності і об'єднує «нашу спільну людяність і загальну долю».

«Порядок денний 2020» – основний документ з питань молодіжної політики Ради Європи, який робить особливий акцент на «запобіганні та протидії всім формам расизму та дискримінації за будь-якою ознакою» і визнає міжкультурне навчання методом неформальної освіти, «що особливо стосується сприяння міжкультурному діалогу і боротьбі з расизмом і нетерпимістю»[227]. Одним з найважливіших заходів молодіжної роботи та молодіжної політики проти дискримінації стала європейська молодіжна кампанія «Усі різні – усі рівні», яка мобілізувала молодь проти расизму, антисемітизму, ксенофобії та нетерпимості, а також для сприяння різноманітності та правам людини. Тисячі молодих людей взяли участь у різних заходах кампанії по всій Європі.

НБСЄ/ОБСЄ

Істотний внесок у захист національних меншин зроблений у рамках НБСЄ/ОБСЄ, що знайшло своє відображення перш за все у Заключному акті Наради з безпеки і співробітництва в Європі, схваленому в Хельсінкі 1 серпня 1975 р. (далі – НБСЄ), яка з часом трансформувалася у специфічну міждержавну організацію – Організацію з безпеки та співробітництва в Європі

[226] Варшавський саміт (16–17 травня 2005 року). URL : www.coe.int./Summit

[227] Заключна декларація: Майбутнє молодіжної політики Ради Європи: ПРОГРАМА до 2020 р. 8-ма Конференція Міністрів з питань молоді в Раді Європи. Київ, 2008. URL : www.coe.int/t/dg4/youth/ig_coop/8_cemry_declaration_EN.asp (дата звернення: 10.09.2015).

(далі – ОБСЄ). Відповідно до рішення Будапештської зустрічі на найвищому рівні держав-учасниць Наради з безпеки та співробітництва в Європі, яка відбулася 5–6 грудня 1994 р., НБСЄ з 1 січня 1995 р. іменується Організацією з безпеки та співробітництва в Європі. Відповідно до рішення цієї ж зустрічі прийнято, що перейменування НБСЄ в ОБСЄ не змінює ні характеру зобов'язань з НБСЄ, ні статусу НБСЄ та її інститутів.

У Заключному акті НБСЄ 1975 р. зазначається: «Держави-учасниці, на територіях яких є національні меншини, поважають право осіб, що належать до цих меншин, на рівність перед законом, дають їм повну можливість вільно користуватися правами людини та основними свободами і таким чином захищати свої законні інтереси в цій галузі»[228]. Ця формула відповідає концепції, яка діяла в 70-х роках, коли вважалося, що для забезпечення всіх вимог з боку меншин досить відсутності дискримінації, гарантій рівності перед законом та вільного користування правами людини й основними свободами.

Співзвучними є слова, що містяться у Підсумковому документі зустрічі в Мадриді (1983)[229], де наголошується на необхідності активних дій, спрямованих на забезпечення осіб, що належать до національних меншин, можливістю вільно та дієво користуватися своїми правами.

У продовження Хельсинського процесу відбулася Віденська зустріч (1989 р.) і одразу за нею три конференції з людського виміру НБСЄ.

На час зустрічі у Відні міжнародний клімат зазнав змін, ідеологічне суперництво між Сходом та Заходом уляглося, настала перебудова, тож у Підсумковому документі йдеться про обов'язок держав-учасниць створювати сприятливі умови для етнічної, культурної, мовної та релігійної ідентичності національних меншин, які живуть на їхніх територіях. Держави погодилися з тим, що вони «прийматимуть усі необхідні законодавчі,

[228] Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі (Хельсинкі, 01.08.1975). URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_055 (дата звернення: 05.11.2016).

[229] Підсумковий документ Мадридської зустрічі 1980 року представників держав-учасниць Наради з безпеки та співробітництва в Європі від 06.09.1983. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_080 (дата звернення: 05.11.2016).

адміністративні, юридичні й інші міри, а також застосовуватимуть відповідні міжнародні інструменти для забезпечення захисту прав людини й основних свобод осіб, що належать до національних меншин на їхній території. Вони утримуватимуться від будь-якої дискримінації щодо таких осіб і сприятимуть здійсненню їхніх законних інтересів і сподівань у галузі прав людини й основних свобод... Вони поважатимуть вільне здійснення прав особами, що належать до таких меншин і забезпечуватимуть їхню повну рівність з іншими»[230].

Неабиякий крок вперед у встановленні прав і свобод національних меншин зроблений у Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ, що був підписаний 29 червня 1990 р. 35 державами-учасницями і який містить уже розділ IV, що стосується національних меншин.

У цьому Документі держави-учасниці не обмежилися короткою констатацією прав і свобод національних меншин, а почали їхню детальну регламентацію.

Вихідним положенням Документа Копенгагенської наради є ствердження того факту, що питання, які належать до національних меншин, можуть бути задовільним чином вирішені тільки в демократичних політичних рамках, заснованих на верховенстві закону в умовах функціонування незалежної судової системи. Демократія, законність і гарантований судовий захист розглядаються як гарантії поваги прав людини й основних свобод, «ефективні перешкоди, які стоять на шляху зловживання державною владою». Якщо в попередніх міжнародних документах зазначалося про обов'язки держави стосовно національних меншин, то нині центр ваги переноситься на гарантії, що перешкоджають зловживанням з боку держави.

Іншим принципово новим моментом є визнання ролі неурядових організацій у заохоченні терпимості, культурного різноманіття й у вирішенні питань, що стосуються національних меншин. При цьому особливо підкреслюється роль політичних партій, профспілок, організацій з прав людини і релігійних груп.

Копенгагенський Документ також зазначає, що повага прав осіб, що належать до національних меншин, не тільки є части-

[230] Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. М., 1989. С. 14.

ною загальновизнаних прав людини, але й «істотним фактором миру, справедливості, стабільності і демократії в державах-членах». Тим самим він підкреслив, що стан прав і свобод людини, у тому числі і тих, хто належить до національних меншин, не може розглядатися як внутрішня справа держави. Ця теза одержала в документі Копенгагенської наради серйозне обґрунтування. Так, зокрема, зазначається, що держави-учасники визнають особливу важливість співробітництва між ними з питань національних меншин, що має своєю метою сприяння взаєморозумінню і довірі, дружнім і добросусідським відносинам, міжнародному миру, безпеці і справедливості.

Принципово новим моментом у вирішенні проблеми національних меншин потрібно вважати також включення в Документ обов'язку держав тісно співробітничати в компетентних міжнародних організаціях, членами яких вони є, включаючи ООН.

Держави-учасниці, як сказано в Копенгагенському Документі, «чітко і беззастережно засуджують тоталітаризм, расову й етнічну ненависть, антисемітизм, ксенофобію і дискримінацію проти кого б то не було, а також переслідування з релігійних і ідеологічних мотивів». Вони не обмежувалися осудом цих явищ. Держави-учасниці заявили про свій «твердий намір активізувати зусилля щодо боротьби з цими явищами у всіх їхніх формах»[231].

Наведені вище положення про права і свободи меншин були підтверджені в Паризькій Хартії для нової Європи[232] – підсумковому документі Наради з безпеки і співробітництва в Європі у листопаді 1990 р. На цьому зібранні голів держав і урядів було також прийнято рішення провести в Женеві зустріч експертів з питань національних меншин.

Із Женевською зустріччю експертів, що відбулася в червні 1991 р., яка проходила досить складно і була сповнена конфліктними епізодами, пов'язаний черговий етап на шляху регулювання прав меншин. На нараді була узагальнена демократична практика, яка може сприяти покращенню становища національних

---

[231] Документ Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЕ (1990 р.). Копенгаген, 29 червня 1990 р. // Права людини в Україні. К., 1998. Вип. 21. С. 249–251.

[232] Паризька Хартія для нової Європи. Париж, 21 листопада 1990 р. // Права людини в Україні. К., 1998. Вип. 21. С. 260.

меншин, зокрема визнається право національних меншин на різні форми автономії. У Доповіді експертів наголошується, що окремі держави досягли позитивних результатів завдяки «місцевим та автономним органам управління, а також автономії на територіальній основі, в тому числі існуванню консультативних, законодавчих і виконавчих органів, що обираються на основі вільних і періодичних виборів» та «самоврядуванню національних меншин у тих аспектах, які стосуються їхньої самобутності, у ситуаціях, коли немає автономії на територіальній основі»[233]. Експерти підкреслили важливість і необхідність постійного моніторингу стану дотримання прав національних меншин. Крім того, встановлювалось, що дотримання зобов'язань з міжнародного права і міжнародних зобов'язань щодо прав осіб, які належать до національних меншин, є питаннями, які викликають міжнародну стурбованість, а отже, не є виключно внутрішньою справою відповідних держав. Підсумковий документ став результатом компромісу: підтримку нових прав, які містилися в ньому, не можна трактувати як втручання у внутрішні справи країн-учасниць, а потрібно розуміти як частину загальних прав людини з усіма наслідками, що звідси випливають.

Проблеми меншин обговорювалися і під час конференції в Москві у жовтні 1991 р., хоча на цьому форумі кардинальних змін у підходах до цієї проблеми не відбулося. Було прийняте рішення про можливості направлення місії спостерігачів у країну, щодо якої існує підозра в серйозному порушенні прав меншин, причому без її згоди[234].

У результаті подій кінця 80-х – початку 90-х років у Східній Європі соціально-політичні відмінності західноєвропейських і східноєвропейських держав почали стиратися. Поступово визрівали політичні передумови інтеграції всієї Європи, що неминуче вело до утворення єдиного європейського правового простору і створення єдиних умов для ефективного захисту прав і

[233] Доповідь Наради експертів НБСЄ з питань національних меншин. Женева, 19 липня 1990 р. Частина IV // Права людини в Україні. К., 1998. Вип. 21. С. 278.

[234] Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ от 3 октября 1991 г. // Действующее международное право. Т. 2. С. 162–173.

свобод людини взагалі, та осіб, що належать до національних меншин зокрема. Цей процес підтверджувався підписанням Санкт-Петербурзької декларації у липні 1999 р. на восьмій щорічній сесії Парламентської асамблеї ОБСЄ, «Хартії Європейської безпеки на XXI століття» на саміті ОБСЄ у Стамбулі в листопаді 1999 р.[235]

Сьогодні ОБСЄ остаточно відійшла від «конференційного» підходу, який застосовувався у попередні роки, і створила ряд постійних інститутів для надання допомоги державам-учасницям ОБСЄ у виконанні своїх зобов'язань у сфері прав людини, в тому числі і прав національних меншин, а саме:

– Бюро демократичних інститутів і прав людини;

– Верховний комісар з питань національних меншин;

– Представник ОБСЄ з питань свободи засобів масової інформації.

Найбільш дієвим механізмом забезпечення захисту національних меншин стало створення на зустрічі НБСЄ в Гельсінкі 1992 р. спеціалізованої інституції – посади Верховного комісара у справах національних меншин (далі – ВКНМ) як структури раннього попередження, запобігання конфліктам та врегулювання кризових ситуацій, які виникають на ґрунті проблем, що стосуються національних меншин.

Відповідно до Мандату ВКНМ, ухваленого 10 липня 1992 р., Верховний комісар:

1) діє під егідою Комітету старших посадових осіб (КСПО) (в 1994 р. перейменованого в Керівну раду), що має слугувати механізмом запобігання виникненню конфліктів на найбільш ранній стадії (п. 2 ч. II);

2) забезпечує за можливості «раннє попередження» та за необхідних випадків «термінові дії» щодо пов'язаних із проблемами національних меншин напружених ситуацій, які ще не вийшли зі стадії «раннього попередження», але потенційно здатні, на думку Верховного комісара, перерости в конфлікт у регіоні НБСЄ, тобто становлять загрозу миру, стабільності або нормальним відносинам між державами-учасницями і вимагають уваги та дій Ради чи Комітету старших посадових осіб

[235] Антонович А. А. Міжнародне публічне право : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К. : Вид. дім «КМ Академія»; Алетра, 2003. С. 144.

(п. 3 ч. II)[236]. Потрібно підкреслити, що йдеться про напружені ситуації, які можуть перерости в конфлікт між державами регіону, а не про спірні питання всередині країни, які найчастіше стають предметом розгляду відповідних органів ООН та Ради Європи;

3) Верховний комісар призначається на трирічний період, який може бути продовжений не більше ніж на один строк.

З 1 січня 1993 р. приступив до своїх обов'язків як перший Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин п. Макс ван дер Стул. Сьогодні цю посаду обіймає італійський дипломат, колишній Генеральний секретар ОБСЄ п. Ламберто Заньєр.

Основним методом роботи Верховного комісара є «тиха дипломатія», а принципами діяльності – неупередженість і конфіденційність. Водночас, діючи незалежно і конфіденційно, Верховний комісар є підзвітним державам-учасницям ОБСЄ. Він регулярно офіційно та неформально інформує Постійну раду ОБСЄ. Крім того, співпрацює з діючим головою, з іншими інститутами ОБСЄ та міжнародними організаціями.

Діяльність Верховного комісара спрямована на стримування і деескалацію непорозумінь, в які залучені національні меншини. Він втручається в ситуації, коли тертя здатні перерости в конфлікт. Верховний комісар розглядає короткострокові причини і фактори, що провокують міжетнічну напруженість або конфлікти і довгострокові структурні проблеми, що викликають заклопотаність. Крім того, Верховний комісар виступає в ролі «сигналізатора», привертаючи увагу ОБСЄ на ті випадки, коли існує загроза виходу ситуації за рамки, в яких вона може утримуватися під контролем за допомогою застосовуваних Верховним комісаром методів «тихої дипломатії».

Якщо та чи інша держава-учасниця не виконує своїх політичних зобов'язань або міжнародних норм, Верховний комісар надає їй допомогу у вигляді аналітичних висновків і рекомендацій. Спираючись на накопичений досвід, ВКНМ публікує тематичні рекомендації та керівні принципи, де формулюються пропозиції, що стосуються загальних проблем і впровадження передового досвіду. Верховний комісар надає також структурну підтримку, реалізуючи невеликі спільні проекти, спрямовані на

[236] Декларация Хельсинской встречи на высшем уровне от 10 июля 1992 г. // Международные акты о правах человека. М., 1999. С. 677–681.

досягнення сталого розвитку шляхом підвищення відповідальності на місцевому рівні.

Робота ВКНМ сьогодні зосереджена на кількох досить важливих напрямах, які необхідно коротко розглянути.

Інтеграція спільнот

Інтеграція – це динамічний та багатозалежний процес взаємодії, який сприяє ефективній участі всіх членів різнорідного суспільства в економічному, політичному, соціальному і культурному житті та сприяє спільному почуттю приналежності на національному та місцевому рівнях. Слабкі чи неіснуючі інтеграційні політики часто сприяють нестабільності, не здатні адекватно вирішувати корінні причини напруженості. Ефективна інтеграційна політика може створити суспільство, в якому кожний має почуття приналежності та внеску, незалежно від їхнього етнічного, мовного, культурного або релігійного походження. Тому ВКНМ надає керівництво та рекомендації, які допоможуть державам покращити згуртованість їхніх суспільств за допомогою контекстної рекомендації. Актуальними у цьому відношенні є, зокрема, *«Люблянські рекомендації щодо інтеграції різноманітних спільнот» (2012)*[237].

Меншини і ЗМІ

Коли меншини не мають достатнього доступу до ЗМІ, це може призвести до напруженості. Верховний комісар працює безпосередньо з урядами та представниками меншин, щоб підтримувати право національних меншин на доступ до телерадіоорганізацій. Така робота часто передбачає огляд законодавства та надання консультацій, зокрема, в галузях мови, представництва та регуляторної бази. З цього приводу досить актуальною була розробка та видання ВКНМ *«Рекомендацій щодо вживання мов меншин у телерадіомовленні» (2003)*[238] та *Звіту «Міноритарно-мовне радіомовлення і законодавство ОБСЄ» (2003)*[239].

---

[237] Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies. URL : http://www.osce.org/hcnm/96883 (дата звернення: 14.01.2018).

[238] Рекомендації щодо вживання мов меншин у телерадіомовленні (2003). URL : https://www.osce.org/uk/hcnm/32312?download=true (дата звернення: 14.01.2018).

[239] Minority-Language Related Broadcasting and Legislation in the OSCE: Survey of State Practice. URL : https://www.osce.org/hcnm/78058 (дата звернення: 14.01.2018).

Сприяння ефективній участі в суспільному житті

Ефективна участь у суспільному житті є передумовою для мирного та демократичного суспільства. Без неї групи легко стають маргіналізованими. Особливо важливо, щоб національні меншини мали суттєві консультації щодо рішень, які безпосередньо впливають на них. Верховний комісар пропонує широкий спектр рекомендацій з таких питань, як представництво меншин на національному, регіональному та місцевому рівнях; доступ до державної служби, судочинства та правоохоронних органів; консультативні органи і місцеве самоврядування. Верховний комісар постійно нагадує урядам, що кожен, включаючи тих, хто належить до меншин, має право на ефективну участь і що це важливий аспект ефективного управління. Зокрема, цьому присвячені: *«Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті» (1999)*[240], *«Больцанські рекомендації щодо національних меншин у міждержавних відносинах» (2008)*[241].

Мови меншин і більшості населення

Коли дотримуються законні інтереси як більшості, так і меншин щодо використання мови, напруженість значно зменшується. Обидві сторони повинні визнати свої взаємні права та обов'язки. Цього можна досягти завдяки зусиллям щодо забезпечення багатомовності в усьому суспільстві та за допомогою позитивних, а не каральних заходів. Якщо одна мова заохочується за рахунок інших, це може бути значним джерелом міжнаціональної напруженості. Верховний комісар часто рекомендує державам забезпечити дотримання прав мов меншин. Особливо важливими в цьому відношенні є: *«Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин і пояснювальна записка» (1998)*[242], *Доповідь про лінгвістичні права осіб, які належать до національних*

---

[240] Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (1999). URL : https://www.osce.org/uk/hcnm/32255?download=true (дата звернення: 23.12.2017).

[241] The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations. URL : http://www.osce.org/hcnm/66209 (дата звернення: 23.12.2017).

[242] Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин і пояснювальна записка (1998). URL : https://www.osce.org/uk/hcnm/67545?download=true (дата звернення: 25.12.2017).

меншин у регіоні ОБСЄ (1999)[243], *Звіт «Молдавські школи з латинською графікою в Придністров'ї. Історія питання, поточний стан, аналіз і рекомендації (листопад 2012 р.)*[244].

Потрібно погодитись із твердженням щодо того, що наведені рекомендації не мають політичного чи юридичного характеру, вони є наданим визнаними фахівцями поясненням змісту і тлумаченням міжнародно-правових норм та міжнародних стандартів, що мають особливе значення для збереження й розвитку самобутності осіб, які належать до національних меншин[245].

Підводячи підсумок огляду діяльності НБСЄ/ОБСЄ у сфері захисту прав національних меншин, потрібно зазначити, що в доктрині міжнародного права характеру її документів надаються різні оцінки: від визнання їх юридично обов'язковими до надання їм лише політичного характеру. Наприклад, Ю. Решетников вважає, що норми, які містяться в документах ОБСЄ, мають обов'язковий характер з юридичної точки зору та відповідають нормам загального міжнародного права[246]. На противагу йому С. Пунжин обстоює думку, що «документи ОБСЄ містять не правові, а політичні зобов'язання»[247]. Але найбільш прийнятною видається компромісна точка зору, яку висловлює В. Мицик. Він стверджує, що документи ОБСЄ не мають юридично обов'язкової сили, не створюють міжнародно-правових зобов'язань, але встановлюють загальновизнані стандарти (зокрема, у сфері захисту національних меншин) і мають політично обов'язковий характер для учасників. Як показує практика, такі політичні норми розглядаються і

---

[243] Доповідь про лінгвістичні права осіб, які належать до національних меншин у регіоні ОБСЄ (1999). URL : https://www.osce.org/ru/hcnm/42061?download=true (дата звернення: 25.12.2017).

[244] Звіт «Молдавські школи з латинською графікою в Придністров'ї. Історія питання, поточний стан, аналіз і рекомендації (листопад 2012 р.). URL : https://www.osce.org/ru/moldova/99062?download=true (дата звернення: 25.12.2017).

[245] Мицик В. Інституційний механізм європейської системи захисту прав людини. Лекція: на допомогу молодим фахівцям // Європейське право. 2013. № 1–2. С. 163.

[246] Решетников Ю. Возбуждение национальной вражды в контексте международного права, зарубежной и российской судебной практики // Московский журнал международного права. 1992. № 3. С. 19.

[247] Пунжин С. Проблемы международно-правовой защиты прав меньшинств // Права человека и международные отношения. М., 1994. С. 114.

застосовуються як високоавторитетні узгоджені допоміжні засоби при розробці як багатосторонніх, так і двосторонніх міжнародних договорів у галузі захисту прав національних меншин. Найчастіше це відбувається шляхом прямого відтворення тексту таких загальновизнаних політичних норм у юридичних документах[248].

28–29 жовтня 2015 р. у Відні проходило засідання з питань людського виміру на тему «Внесок ОБСЄ в захист національних меншин». На засіданні обговорювалася роль ОБСЄ в цьому питанні та її досягнення, а також проблеми та способи їхнього усунення.

Засідання заслухало близько 30 доповідей представників різних делегацій, що ділилися проблемами, пов'язаними з національними меншинами у своїх країнах, а також – обговорювали такі питання, як доступ до освіти, громадянську і політичну участь, фінансування, стан дотримання прав людини в Криму, робота ЗМІ, культура, громадянство, обов'язки держав з підтримки меншин.

Європейський Союз

Крім Ради Європи та ОБСЄ, серед регіональних організацій, які займаються проблемами захисту прав національних меншин, у кінці XX – на початку XXI століття все вагомішу роль відіграє Європейський Союз. Цей період у розвитку процесу європейської інтеграції пов'язаний із підписанням (лютий 1992 р.) і введенням в дію (листопад 1993 р.) Договору про Європейський Союз. За місцем заключення його інакше іменують Маастрихтським договором. Цей договір у ст. 6 задекларував той факт, що Союз ґрунтується на принципах свободи, демократії, поваги прав людини й основних свобод, які гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини й основних свобод 1950 р.[249]

В основу побудови європейського співтовариства покладено також принцип недискримінації. Стаття 13 Договору передбачає

[248] Мицик В. В. Міжнародно-правові засади й інституційні механізми захисту прав національних меншин : автореферат дис. на здоб. наук. ступеня докт. юрид. наук. К., 2005. С. 16.

[249] Договор о Европейском Союзе. В кн. Европейское право : учебник для вузов; под общ. ред. д.ю.н., проф. Л. М. Энтина. М. : Изд-во НОРМА, 2002. С. 528.

надання Раді Європейського Союзу і Європейському парламенту повноважень на вжиття заходів протидії дискримінації за шістьма ознаками: статі, расової належності, етнічного походження, релігійних переконань, інвалідності, віку, сексуальної орієнтації.

Дії, прийняті ЄС у справах меншин, ініційовані Європейським Парламентом, мають політично-правовий характер. Це резолюції 1981, 1983, 1987 та 1994 рр. – стосовно мовних та культурних меншин і резолюції, що стосуються протидії расизму та ксенофобії, – 1995, 1996, 1997, 1998, 2000. Парламент також брав участь у створенні Європейського центру моніторингу расизму та ксенофобії (створений у Відні 1997 року).

Антидискримінаційні дії та захист прав меншин також містяться в положеннях Амстердамського договору 1997 р. (стаття 13).

У грудні 2000 року було ухвалено Хартію Європейського Союзу з основних прав[250]. Стаття 20 Хартії встановлює загальний принцип рівності перед законом, а у статті 21, крім шести ознак, за якими визначається принцип недискримінації, правова норма Хартії поширює його дію ще на сім додаткових, у тому числі – мова та належність до національної меншини. Як відомо, Хартія основних прав 2000 р. була повністю інкорпорована до Лісабонського договору 2007 р. та 1 грудня 2009 р. набула юридичної сили на рівні установчих договорів (ст. 6 Договору про ЄС).

Трагічні події, що їх зазнала Європа наприкінці минулого століття, змусили Європейський Союз, який до того часу не надто переймався цими питаннями, звернути особливу увагу до проблеми захисту меншин у Центральній та Східній Європі. Прийшло розуміння того, що без вирішення цієї проблеми не може бути безпеки та стабільного розвитку. Перспективи розширення Європейського Союзу за рахунок приєднання саме центральноєвропейських країн надали цій структурі потужні важелі впливу на режим захисту меншин у всьому регіоні.

Звичайно, бажання країн «оселитися в загальноєвропейському домі» робить їх достатньо гнучкими для того, щоб упродовж доволі короткого історичного часу здійснити рішучі зміни в своїй внутрішній етнополітиці та, зокрема, створити законодавчі

[250] EU Charter of Fundamental Rights. URL : http: europa.eu.int/comm./justice_home/unit/charte/ index_en.html

й виконавчі структури і механізми, які регулюють дотримання прав меншин, запобігають їхній дискримінації більшістю та забезпечують гармонізацію відносин між більшістю і меншинами.

Тому потрібно погодитись із Н. Беліцер[251], яка зазначає, що ЄС, який сам не виробив спеціальних механізмів захисту меншин у своїх «старих» державах-членах, виявився спроможним досягти позитивних змін у країнах-кандидатах шляхом вдалого сполучення порад та рекомендацій з обов'язковими умовами для вступу.

Для того щоб стати повноцінним членом цього клубу, необхідно докласти чимало зусиль. 22 червня 1993 року на своєму засіданні в Копенгагені Європейська Рада визначила основні критерії вступу до ЄС. Вони були підтверджені у грудні 1995 р. на засіданні Європейської Ради в Мадриді. Економічні питання становлять лише одну із складових копенгагенських критеріїв набуття членства в ЄС. Не менш важливими є політичні критерії: стабільність установ, що гарантують демократію, верховенство права, захист особистих прав і свобод громадян, у тому числі прав національних меншин. Але, на жаль, суть цього критерію не було розкрито в конкретних нормах та стандартах. Тому інституції ЄС, такі як Європейська комісія, Рада міністрів та Європейський парламент, сформулювали «основні позиції», згідно з якими визначили свою політику та параметри оцінювання ступеня дотримання країнами-кандидатами «критерію меншин» і рівня ефективності захисту національних меншин.

Ці позиції викладені у спеціальних директивах, які носять антидискримінаційний характер. Такими директивами є: директива 2000/43/ЕС, спрямована на «дотримання принципу рівного підходу до осіб, незалежно від їхньої расової належності та етнічного походження»; директива 2000/78/ЕС, що запроваджує основні підходи до осіб в аспекті рівного ставлення і поводження з ними при працевлаштуванні та в процесі праці; директива 2002/73/ЕС, що встановлює принципи рівного поводження з жінками і чоловіками в питаннях зайнятості, підвищення кваліфікації, перекваліфікації та забезпечення належних умов праці.

---

[251] Беліцер Н. Міжнародна та європейська системи захисту прав меншин: нові тенденції // Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду. К., 2004. С. 206.

Особливий інтерес для нас становить Директива 2000/43/ ЕС про дотримання принципу «рівного ставлення до всіх, незалежно від їхнього расового чи етнічного походження», яку Рада Європейського Союзу ухвалила 2000 р. Важливо зазначити, що у цьому документі надається визначення і встановлюється заборона як прямої, так і опосередкованої дискримінації. Для цілей директиви пряма дискримінація визначається як становище, «за якого на підставі расової належності або етнічного походження поводження з однією особою є менш сприятливим, ніж з іншою, що перебуває або могла б перебувати в подібних обставинах». Опосередкованою дискримінацією вважається ситуація, коли «правова норма, критерій чи існуюча практика ставлять особу певної раси або етнічного походження в специфічне несприятливе становище порівняно з іншими особами, крім випадків, коли вказана норма, критерій чи усталена практика є об'єктивно виправданими законною метою і засоби її досягнення є належними і необхідними»[252].

Директива передбачає широкий перелік сфер суспільного життя, де може мати місце дискримінація, зокрема працевлаштування та умови праці, в тому числі самостійна підприємницька і професійна діяльність, професійна освіта, соціальне страхування, охорона здоров'я, соціальна допомога, освіта, доступ до споживчих товарів та послуг, у тому числі до житла. Одночасно вона надає державам європейського співтовариства право вживати «спеціальні заходи для запобігання або компенсації несприятливого становища, обумовленого расовою належністю чи етнічним походженням».

Важливо зазначити, що з 2000 року ЄС почав вимагати від кандидатів на приєднання запровадження запропонованих цією директивою стандартів у національне законодавство та їхньої практичної імплементації.

Основу правової бази оцінювання прогресу країн кандидатів становлять також Рамкова конвенція захисту національних меншин і Європейська хартія регіональних мов і мов меншин.

---

[252]Романов Р. Запобігання та протидія дискримінації за ознаками етнічного походження і релігійних переконань: європейський досвід і Україна // Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду. К., 2004. С. 192.

Центрально-Європейська ініціатива

Захист прав національних меншин в Європі відбувається також на рівні Центрально-Європейської ініціативи (далі – ЦЄІ) – об'єднання, створеного 1989 р. державами дунайсько-адріатичного субрегіону з метою співробітництва в галузі реконструкції політичних і економічних структур в Європі. На сьогодні ЦЄІ об'єднує 18 держав (Албанія, Австрія, Білорусь, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Чеська Республіка, Угорщина, Італія, Республіка Македонія, Молдова, Польща, Румунія, Сербія, Словаччина, Словенія, Чорногорія, Україна). Держави-члени ЦЄІ мають намір не розширювати склад організації.

У ході щорічних зустрічей глав держав і урядів ЦЄІ (восени), міністрів закордонних справ (навесні) та Комітету національних координаторів ЦЄІ (декілька разів на рік) відбуваються консультації з широкого кола політичних та соціально-економічних питань, які попередньо обговорюються у 18-ти робочих групах різного тематичного спрямування. 1990 р. була створена робоча група з питань меншин.

Виконуючи основні завдання ЦЄІ – створення необхідних умов для будівництва єдиної і демократичної Європи, й усвідомлюючи, що без вирішення проблеми захисту меншин така Європа неможлива, 1993 р. на конференції у Будапешті було прийнято рішення про розробку спеціального документа у цій сфері. 1994 р. такий документ був схвалений представниками держав під назвою Інструмент Центрально-Європейської Ініціативи про захист прав меншин[253].

Цікавою є історія прийняття цього документа. Україна подала офіційну заявку на вступ до ЦЄІ у 1993 р. Паралельно з Україною почала «пробиватись» у ЦЄІ і Румунія, яка мала специфічні відносини з Угорщиною, що стосувались проблеми угорської меншини. Угорщина, користуючись вагомим авторитетом як співзасновник організації, зробила все, щоб обумовити прийом Румунії хоча б якимись кроками в напрямі вирішення цього болючого для себе питання. Звідси появилась

[253] Документ Центрально-Європейської Ініціативи про захист прав меншин. Будапешт, 15 листопада 1994 р. // Права людини в Україні. К., 1998. Вип. 21. С. 238–243.

ідея Інструменту ЦЄІ з питань захисту прав національних меншин (далі – ІЦЄІ), який і було запропоновано підписати країнам-претендентам.

Цей документ ґрунтується на базі основних міжнародно-правових актів з прав людини та прав меншин і має чітко виражену регіональну специфіку. Поряд із загальновизнаними принципами він містить ряд новацій, тобто положень, яких немає в інших подібних документах. До таких потрібно віднести: рекомендацію державам за можливості в місцевостях компактного проживання національних меншин (особливо там, де вони становлять більшість населення) приймати на роботу до органів влади осіб, які, крім офіційної, добре володіють мовою національної меншини (ст. 15); право національних меншин засновувати політичні партії (ст. 21); право на захист держави представників титульної нації від пригноблення національними меншинами у місцевостях, де перші становлять меншість (ст. 25)[254].

Інструмент Центрально-Європейської Ініціативи про захист прав меншин суттєво доповнює і конкретизує їхні права. Але він, на жаль, не є юридично обов'язковим документом, а має характер політичної декларації. Саме тому ІЦЄІ не містить механізмів контролю за реалізацією задекларованих прав.

Аналізуючи міжнародно-правові акти, розроблені і прийняті в рамках європейських міжнародних організацій, необхідно констатувати, що попри всі недоліки вони становлять фундамент для удосконалення національного законодавства європейських країн у сфері захисту прав національних меншин, спрямовані на зміцнення регіональної єдності через порозуміння, довіру і високий рівень «усвідомленої взаємозалежності» як великих, так і малих народів, що населяють Європу.

Підводячи підсумок, потрібно зазначити:

– лише в 90-х роках XX ст. були розроблені європейські стандарти сучасного міжнародного права у сфері захисту національних меншин. Вони повністю відповідали універсальним стандартам та були визначені в документах Ради Європи, НБСЄ / ОБСЄ, Європейського Союзу;

[254]Товт М. Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку). Відпов. ред. В. І. Євінтов. Ужгород : ІВА, 2002. С. 31.

– у першу чергу, гарантуються особисті права осіб, що належать до меншин, і вказується необхідність захисту цих прав;

– у цитованих документах в основному виступає «національна меншина» на відміну від етнічних чи релігійних меншин. Деяка відмінність має місце лише в резолюціях інституцій ЄС;

– кожна організація (НБСЄ / ОБСЄ, Рада Європи, Європейський Союз) паралельно з роботою над документами правового характеру, що стосуються прав людини і прав меншин, створювала механізми, що контролюють реалізацію цих документів (комісія, комітет, Суд), моніторять та вивчають ситуації (Верховний комісар) (детальніше у п. 3.4);

– створення контролюючих установ дозволило подавати скарги (за умови, що було використано національні механізми захисту). Скарги можуть подаватися в індивідуальному порядку або через громадські організації, за винятком системи ОБСЄ, де може подати скаргу тільки держава-член ОБСЄ (окремі особи, групи чи НУО можуть лише повідомляти про порушення прав).

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Які європейські інституції беруть участь у врегулюванні проблем національних меншин?

2. Охарактеризуйте діяльність Ради Європи у сфері захисту прав національних меншин.

3. Коли Україна стала повноправним членом Ради Європи? Які умови вступу Україна зобов'язана була виконати? Яким чином вони стосувалися захисту національних меншин?

4. Чому, на вашу думку, творці Європейської конвенції про захист прав людини й основних свобод 1950 р. пішли шляхом Загальної декларації, не визначивши у документі жодного із спеціальних прав національних меншин?

5. Яку роль у закріпленні мовних прав національних меншин відіграла Європейська хартія регіональних мов і мов меншин 1992 р.? Яка основна мета Хартії? Якими є умови приєднання до Хартії?

6. Який багатосторонній міжнародно-правовий документ, створений безпосередньо для захисту комплексу основних прав

осіб, що належать до національних меншин, був прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи 10 листопада 1994 р.?

7. Визначте основні правові принципи, закріплені в Рамковій конвенції про захист національних меншин 1994 р., що їх держави зобов'язались поважати для забезпечення захисту національних меншин.

8. Поясніть, чому Рамкова конвенція про захист національних меншин 1994 р. не містить визначення меншини.

9. Як Рамкова конвенція про захист національних меншин визначає державні обов'язки щодо гарантій специфічних прав для осіб, що належать до меншин?

10. Яке значення для захисту прав національних меншин мають ухвалені Парламентською Асамблеєю Ради Європи рекомендації (Рекомендація № 1201 (1993 р.), Рекомендація № 1492 (2001 р.), Рекомендація № 1623 (2003 р.)?

11. Охарактеризуйте внесок у захист національних меншин, зроблений у рамках НБСЄ/ОБСЄ.

12. Який статус та компетенція Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин? На яких основних важливих напрямах сьогодні зосереджена робота ВКНМ?

13. Дайте оцінку характеру документів у сфері захисту національних меншин, прийнятих у рамках ОБСЄ.

14. Які антидискримінаційні дії та захист прав меншин містяться в установчих актах ЄС?

15. Охарактеризуйте копенгагенські критерії набуття членства в ЄС. Яке місце у них займає захист особистих прав і свобод громадян, у тому числі прав національних меншин?

16. Назвіть акти, в яких сформульовано «основні позиції» ЄС у сфері захисту меншин та механізми їхньої реалізації, параметри оцінювання ступеня дотримання «критерію меншин» і рівня ефективності їхнього захисту.

17. Охарактеризуйте внесок у захист національних меншин, зроблений у рамках Центрально-Європейської ініціативи?

2.3. Регулювання прав національних меншин у міждержавних договорах

Міжнародне співробітництво держав у галузі прав людини відбувається в основному шляхом укладання міждержавних договорів, що містять певні стандарти стосовно змісту правового статусу як індивіда, так і окремих груп населення, до яких належать і національні меншини, та відповідно до яких держави приймають зобов'язання дотримуватись цих стандартів у своєму внутрішньому законодавстві й у повсякденній діяльності.

Усе різноманіття таких нормативних актів можна розділити на окремі великі групи.

Мирні договори, що закріплювали підсумки світових війн. Приклади таких договорів, укладених у міжвоєнний період, наводилися вище. Але особливе значення мають ті, які були укладені після Другої світової війни і базувалися на існуючих на той час міжнародно-правових актах. Наприклад: Австрійський державний договір про відновлення незалежної і демократичної Австрії від 15 травня 1955 р., підписаний чотирма великими державами й Австрією, що передбачав у ст. 7 права словенської та хорватської національних меншин; Спеціальний статус, що став додатком до Меморандуму про домовленості між урядами Італії, Великобританії, США та Югославії про вільну територію Трієст від 5 жовтня 1954 р., в якій закріплювалося правове становище югославської етнічної групи в районі, що управлявся Італією, та італійської етнічної групи в районі, що управлявся Югославією.

Узгоджені заяви урядів. Наприклад: Декларація уряду Данії, затверджена Парламентом 19 квітня 1955 р., стосовно загальних прав осіб, що належать до німецької меншини в Південній Ютландії; Декларація уряду Федеративної Республіки Німеччини стосовно статусу датської меншини в Німеччині, прийнята після завершення переговорів з урядом Данії 29 березня 1955 р. Потрібно зазначити, що таким чином у питаннях прав національних меншин між ФРН і Данією було досягнуто згоди про рівне забезпечення прав національних меншин у кожній з цих країн. Істотно також, що обидві країни передбачили можливість прилучення осіб, що належать до національних меншин, культурних досягнень більшості населення, що надзвичайно важливо для

того, щоб національна меншина почувала себе частиною країни свого перебування.

Двосторонні договори, укладені між сусідніми державами. Наприклад: Двостороння угода між Швецією і Фінляндією від 27 червня 1921 р. про збереження мови, культури і місцевих шведських традицій населення Аландських островів; Угода між урядами Австрії та Італії від 5 вересня 1946 р. (цей текст пізніше став додатком до мирного договору з Італією, укладеного 10 лютого 1947 р.) про правове становище німецькомовних громадян в італійських провінціях Тренто і Больцано. На підставі цієї угоди забезпечувалася рівність з італомовними мешканцями у рамках спеціальних постанов, що передбачали охорону прав етнічного характеру та культурного й економічного розвитку німецькомовної частини населення.

Зовсім нового значення набули договори в умовах глобалізації. Держави все більш тісно взаємопов'язані. Жодна держава не в змозі функціонувати без розвиненої системи відносин з іншими країнами. Ця складна система міжнародних відносин регулюється за допомогою договорів і створюваних на їхній основі міжнародних організацій.

Захист прав національних меншин в умовах сучасного міжнародного права, як зазначалося вище, системно сформувався як на універсальному рівні в рамках ООН, так і на регіональному рівні. Зокрема, європейська система правового захисту осіб, які належать до національних меншин, нині є багатоструктурною і включає акти та механізми Ради Європи, Європейського Союзу та Організації з безпеки і співробітництва в Європі.

Основні міжнародно-правові акти, укладені в рамках міжнародних організацій, які містять базові норми і принципи захисту прав меншин, ґрунтовно досліджувались вітчизняними вченими[255]. Потрібно зазначити, що Україна є стороною майже всіх документів у цій сфері. Результати розгляду конвенційними

[255]Мицик В. В. Права національних меншин у міжнародному праві. К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. 287 с.; Товт М. Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку). Відпов. ред. В. І. Євінтов. Ужгород : ІВА, 2002. 160 с.; Нікітюк В. О. Статус етнонаціональних меншин (порівняльно-правний аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / НАН України. К., 1995. 19 с. та ін.

органами ООН доповідей про виконання Україною цих договорів підтвердили наявність суттєвого прогресу у приведенні національного законодавства у відповідність до міжнародних норм і стандартів, посиленні засобів правового захисту на національному рівні найбільш уразливих груп населення, в тому числі і національних меншин, зміцненні ролі правозахисних організацій[256]. Крім того, Україна є стороною декількох десятків договірних актів Ради Європи, а також має виконувати рекомендації ОБСЄ.

Однак не потрібно применшувати важливе значення в регулюванні прав національних меншин інших міждержавних багатосторонніх та двосторонніх договорів. Так, у Європі після 1945 року лише двосторонніх угод, положення яких стосуються статусу національних меншин, що проживають в основному на прикордонних територіях, укладено більше 100[257].

Укладання таких угод значно пожвавилось у 90-х роках XX ст., коли внаслідок падіння комуністичних режимів у країнах Центральної та Східної Європи, розпаду Радянського Союзу, Югославської федерації, Чехословаччини виникла серйозна необхідність врегулювати не лише територіальні проблеми між сусідніми державами, а і проблеми, пов'язані із забезпеченням прав національних меншин. Тим більше, що новоутворені держави прагнули набути членства у таких міжнародних організаціях, як НАТО, Європейський Союз, а тому змушені були, відповідно до вимог цих організацій, вирішити із державами-сусідами спірні проблеми. Тому було укладено ряд широкомасштабних договорів про дружбу та співробітництво між сусідніми країнами, де важливе місце відводилось питанням захисту прав національних меншин. Прикладом може слугувати Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою, підписаний 6 грудня 1991 р., який набув чинності 16.06.93. У статті 17 цього договору зазначено: «Договірні Сторони у повній відповідності з «Паризькою Хартією для нової Єв-

[256] Участь України у міжнародно-правових договорах у сфері захисту прав людини. Сайт МЗС України. URL : http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/814 (дата звернення: 10.01.2018).

[257] Pawlikowski G. System ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych // Polityka i Społeczeństwo. 2011. № 8. S. 281–289. (283)

ропи» та іншими відповідними документами Наради з безпеки і співробітництва в Європі заявляють про свою переконаність у тому, що дружні відносини між їхніми народами, а також мир, справедливість, стабільність і демократія вимагають, щоб етнічна, культурна, мовна та релігійна самобутність національних меншин користувалась взаємним захистом і для її забезпечення повинні бути створені всі необхідні умови»[258].

Окремо можна виділити *двосторонні договори, спрямовані на захист співвітчизників за кордоном*. Наприклад, Договір про основи міждержавних відносин між РСФРР і Литовською Республікою від 29 липня 1991 р. Відповідно до ст. 5 цього договору кожна із сторін гарантувала всім громадянам, відповідно, Росії або Литви, які проживають на її території, незалежно від їхньої національності, громадянські і політичні, соціальні, економічні і культурні права й основні свободи відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права і законодавства країни проживання, включаючи права осіб, що належать до етнічних, релігійних і мовних меншин, спільно з іншими членами тієї ж групи або офіційно зареєстрованою общиною, користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою[259]. Прикладом таких договорів може бути і Угода між Україною та Федеративною Республікою Німеччина про співпрацю у справах осіб німецького походження, які проживають в Україні, підписана 3 вересня 1996 р., в якій поряд із захистом прав німецької національної меншини в Україні вирішувалися питання, пов'язані із реабілітацією осіб німецького походження, які стали жертвами політичних переслідувань, а також сприяння поверненню депортованих і їхніх нащадків до України[260].

---

[258] Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою від 6 грудня 1991 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/348_004 (дата звернення: 10.01.2018).

[259] Договор об основах межгосударственных отношений между РСФСР и Литовской Республикой от 29 июля 1991 г. // Советский журнал международного права. 1991. № 3–4. С. 178–195.

[260] Угода між Україною і Федеративною Республікою Німеччина про співпрацю у справах осіб німецького походження, які проживають в Україні (1996 р.), ратифікована ЗУ від 18 липня 1997 р. № 493/97-ВР // ВВР України. 1997. № 40. С. 267.

Двосторонні угоди, спеціально присвячені захисту прав національних меншин. Ряд таких угод було підписано і Україною. Першою із них була Декларація про принципи співробітництва між Угорською Республікою та Українською РСР щодо забезпечення прав національних меншин та протокол до неї[261], що були підписані у Будапешті 31 травня 1991 р. та набули статусу міжнародного договору відповідно до ст. 17 Договору про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою від 6 грудня 1991 р. Потрібно також згадати Угоду між Україною і Республікою Білорусь про співробітництво у забезпеченні прав осіб, належних до національних меншин (1999 р.)[262]; Угоду між Україною і Литвою про співробітництво з питань національних відносин (1997 р.)[263]; Угоду між Україною і Польщею про забезпечення прав національних меншин (1994 р.)[264]; Угоду між Україною та Молдовою про співробітництво з питань національних відносин (1996 р.)[265] та ін.

Зокрема, в Угоді між Україною і Республікою Білорусь, що була підписана 23 липня 1999 р. (ратифікована ВРУ 23 березня 2000 р.), «Високі Сторони, беручи до уваги, що на території кожної із держав проживають особи, які належать до української та білоруської національностей, і визнаючи, що національні меншини є невід'ємною частиною суспільства, в якому вони живуть, збагачують його своєю працею, самобутністю та культурою», домовилися розвивати плідне співробітництво, розширювати

[261] Декларація про принципи співробітництва між Угорською Республікою та Українською РСР по забезпеченню прав національних меншин та Протокол до неї набули статусу міжнародного договору відповідно до статті 17 Договору про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою від 6 грудня 1991 р. // Ліга: Закон. Професіонал 7.2.1. Copyriht: ІАЦ Ліга 1991–2000 р. // Декларація про принципи співробітництва Української РСР і Угорської Республіки в галузі забезпечення прав національних меншин від 31.05.1991.

[262] Ліга: Закон. Професіонал 7. 2. 1. Copyriht: ІАЦ Ліга 1991–2000 р. // Угода між Україною і Республікою Білорусь про співробітництво у забезпеченні прав осіб, належних до національних меншин (1999 р.).

[263] Там само // Угода між Україною і Литвою про співробітництво з питань національних відносин (1997 р.).

[264] Там само // Угода між Україною і Польщею про забезпечення прав національних меншин (1994 р.).

[265] Там само // Угода між Україною та Молдовою про співробітництво з питань національних відносин (1996 р.).

договірно-правову базу у сфері захисту прав національних меншин та міжнаціональних відносин.

Особливе значення для України у контексті внутрішніх політичних реформ має укладена 2014 р. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії, їхніми державами-членами – з іншого. Ключовими елементами усіх реформ, які повинні відбуватися в Україні, відповідно до Угоди, є визнання і дотримання тих спільних цінностей, на яких побудований Європейський Союз і які зафіксовані у Преамбулі до Угоди, а саме: демократія, повага до прав людини й основоположних свобод та верховенство права[266].

Розділ II Угоди про асоціацію передбачає посилення політичного діалогу і співробітництва між ЄС і Україною, який серед іншого буде спрямовано на «підвищення рівня поваги до демократичних принципів, верховенства права і належного державного управління, прав і основоположних свобод людини, у тому числі права національних меншин, недопущення дискримінації людей, які належать до національних меншин, і поваги до різноманіття»[267]. Це свідчить про те, що проблема національних меншин залишається однією із основних у відносинах між Україною та державами-членами ЄС.

З 1 вересня 2017 р. Угода діє в повному режимі, розпочалась активна співпраця з реалізації її положень. Особливо цінним є обмін досвідом стосовно моделей інтеграції різних груп меншин, посилення моніторингу за реалізацією відповідних директив ЄС стосовно протидії дискримінації, проведення моніторингу та адвокація рекомендації звіту «The situation of national minorities in Crimea following its annexation by Russia»[268], підготовленого на

---

[266] Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого. URL : http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_UkraineEU_Association_Agreement_(body).pdf. (дата звернення: 03.02.2017).

[267] Угода про асоціацію Україна – ЄС: Перспективи та механізми імплементації / Аналітична доповідь – 2015. URL : http://www.kas.de/wf/doc/kas_40538-1522-13-30.pdf?150224150048 (дата звернення: 03.02.2017).

[268] The situation of national minorities in Crimea following its annexation by Russia – 2016. URL : http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578003/EXPO_STU(2016)578003_EN. pdf (дата звернення: 03.02.2017).

замовлення Комітету з прав людини Європейського Парламенту, який включає питання співпраці Ради ЄС, держав-членів та Європейської служби зовнішніх дій з міжнародними організаціями ООН, ОБСЄ і РЄ для забезпечення безперервної міжнародної присутності в Криму. Актуальним є створення міжнародної місії, яка дозволить стежити за становищем усіх груп меншин; моніторинг та посилення санкцій у відповідь на прояви дискримінації, порушення прав людини.

Правовою основою не просто добросусідських, мирних і дружніх відносин, а й гарантією взаємного дотримання прав осіб, що належать до меншин, мало стати виконання взаємних зобов'язань Україною і Росією, які взяли на себе держави відповідно до Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією[269], що був підписаний 31.05.97 і набув чинності 01.04.99, у ст. 12 Високі Договірні Сторони гарантують усю повноту прав особам, що належать до національних меншин. Однак, як слушно стверджував О. В. Задорожний, «агресією Росії унеможливлено виконання положень цього договору, як і ряду міждержавних, міжурядових та міжвідомчих угод щодо співпраці двох держав практично в усіх сферах»[270]. Проблема україно-російських відносин у сфері захисту прав національних меншин, питання відповідальності за порушення договірних зобов'язань, безперечно, має стати предметом окремого глибокого дослідження.

Сучасні рамки захисту прав осіб, що належать до національних меншин, визначають міжнародні договори: як багатосторонні акти, укладені в рамках універсальних та регіональних міжнародних організацій, так і локальні міждержавні угоди. Прийняті нормативні акти зіграли значну роль у зниженні міжнаціональної напруженості. Вони покладають на осіб, що належать до меншин, обов'язки лояльності до держави проживання, не порушуючи при цьому її суверенітету і територіальної цілісності.

---

[269] Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31.05.97. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/643_006 (дата звернення: 05.11.2016).

[270] Задорожній О. Порушення агресивною війною Російської Федерації проти України основних принципів міжнародного права : монографія. Yuri Marchenko, 2015. Law. 712, [450] p.

Важливе значення в регулюванні прав національних меншин локальними міждержавними договорами, враховуючи той факт, що вони укладаються з дотриманням принципів та норм, закріплених в основних універсальних та регіональних актах, полягає у тому, що вони створюють додаткові можливості для захисту конкретної меншини в специфічних умовах конкретної країни, доповнюючи тим самим єдину міжнародну систему захисту прав національних меншин.

Слід погодитись із твердженням професора В. В. Мицика про те, що «двостороннє співробітництво держав у зазначеній сфері має найважливіше значення» [19, с. 32]. Адже тільки в двосторонніх угодах держави мають можливість урахувати конкретні міжнаціональні ситуації, специфіку виникнення й існування певних меншин, їхні конкретні труднощі та потреби. Норми таких договорів є більш деталізованими мінімальними стандартами загального характеру, урегульовують спеціальні питання, актуальні тільки для відповідних меншин, і є обов'язковими лише для держав-учасниць.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте основні категорії міждержавних договорів, що містять певні стандарти стосовно змісту правового статусу національних меншин.

2. Чому найчисельнішою категорією договорів є двосторонні договори, укладені між сусідніми державами?

3. Чому укладання міждержавних договорів у сфері захисту меншин значно пожвавилось у 90-х роках XX ст.?

4. Назвіть відомі широкомасштабні договори про дружбу та співробітництво між сусідніми країнами, де важливе місце відводилось питанням захисту прав національних меншин.

5. Охарактеризуйте роль і значення двосторонніх договорів, спрямованих на захист співвітчизників за кордоном. Стороною яких із них виступає Україна?

6. Яке значення для України у контексті зазначеної проблеми має укладена 2014 р. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії, їхніми державами-членами – з іншого?

7. Охарактеризуйте проблему україно-російських відносин у сфері захисту прав національних меншин, пов'язану із порушенням унаслідок агресії Росії проти України, положень Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією, що був підписаний 31.05.97.

2.4. Роль неурядових організацій у захисті прав національних меншин

Активне залучення неурядових організацій (далі – НУО) є вагомим фактором для підвищення ефективності захисту національних меншин. НУО можуть як заохочувати уряди до введення необхідних законодавчих і політичних змін для реалізації принципів, викладених у міжнародно-правових актах, так і допомагати наданням інформації, проведенням аналізу ситуації із дотриманням прав меншин у їхніх країнах. З цією метою вони можуть скористатися висновками та рекомендаціями Ради Європи, ОБСЄ та інших організацій.

У тих країнах, де ще не ратифікували відповідні міжнародно-правові акти, НУО можуть тиснути на уряди, щоб вони зробили це. А там, де ці акти вже набрали сили, основною сферою захисту є участь НУО у внутрішніх процесах зі зміни чинного законодавства, політики і практики в ім'я досягнення програмних цілей. Другим рівнем захисту, де НУО можуть виразити свою стурбованість, якщо вона не знаходить відгуку в їхніх урядів, є різні міжнародні моніторингові структури. НУО, що володіють досить значними ресурсами, можуть реалізовувати довгострокову, взаємодоповнюючу стратегію, користуючись різноманітними важелями впливу. Ось деякі із можливостей.

● ***Підвищення поінформованості суспільства***

Робота НУО може бути спрямована на підвищення поінформованості суспільства про ті зобов'язання, що прийняла на себе держава у сфері захисту прав меншин шляхом, наприклад, перекладу і поширення документів і іншої інформації, пов'язаної із відповідними міжнародними актами, двосторонніми угодами. НУО можуть співпрацювати з представниками груп меншин

у своїй країні, організовувати семінари, круглі столи, проводити публічні освітні кампанії за участі ЗМІ та застосовувати інші можливі способи поширення інформації. Усі ці зусилля повинні бути спрямовані на створення ґрунту для захисту меншин включно із змінами в політиці та законодавстві для виконання державою взятих на себе зобов'язань у цій сфері.

● ***Зміна місцевого законодавства і практики***

Міжнародні угоди надають можливість і вимагають внесення істотних змін у законодавство і практику урядів для забезпечення захисту і відстоювання прав меншин. На практиці ці зміни будуть імовірнішими, якщо НУО будуть втягнуті у цей процес. НУО можуть пропонувати ідеї щодо трактування положень відповідних угод, ініціювати діалог з тими, хто приймає рішення стосовно конкретних мір щодо їхньої реалізації. НУО можуть використовувати міжнародні зобов'язання урядів як законне виправдання їхніх вимог щодо реформування існуючої політики і практики прийняття нового законодавства.

● ***Здійснення моніторингу***

НУО також відіграють важливу роль у моніторингу виконання зобов'язань за міжнародними угодами. Інформація й аналіз, отримані від НУО, досить важливі у забезпеченні більш повного розуміння міжнародними моніторинговими структурами ситуації в країні, що оцінюється.

НУО можуть бути прямо задіяні в підготовці Державних Звітів щодо їхньої країни. Існують також можливості підготовки «альтернативних звітів» для представлення у відповідні міжнародні інституції. Ці можливості не є взаємовиключними. НУО можуть прийняти гнучкий підхід, беручи участь у підготовці Державного Звіту уряду і видаючи альтернативні звіти або роблячи свої власні заяви.

● ***Професіоналізм***

Надання неправильної інформації може негативно відбитися як на репутації НУО, так і на вирішенні проблем. Інформація й аналіз повинні бути детальними, спиратися на реальні факти із відповідними посиланнями на джерела інформації.

НУО можуть проявити свій досвід, покликання і творчі сили, ефективно використовуючи ці можливості для того, щоб домогтися змін у ситуації із меншинами на краще.

Серед численних неурядових організацій, які займаються проблемами меншин, найвпливовішою і найактивнішою є **Міжнародна Група з Прав Меншин** (Minority Rights Group International), заснована 1970 р. МГПМ[271]:

– виконує і публікує ретельно пророблені і доступні звіти, книги і документи з проблем меншин;

– заохочує права меншин за допомогою прямого захисту на міжнародних форумах і за допомогою діалогу з урядами;

– створює глобальну мережу подібних організацій і співтовариств меншин з метою співробітництва у сфері прав людини.

Так, у доповіді про становище меншин, представленій в ООН на початку 2006 р., зазначено, що в умовах збройних конфліктів у 70 % випадків об'єктом насильства стають релігійні або етнічні меншини. Але й у мирному житті цілі спільноти людей з іншим кольором шкіри або з відмінними релігійними віруваннями піддаються систематичній дискримінації. Директор Міжнародної Групи з Прав Меншин Марко Латтимер, представляючи доповідь в ООН, зокрема, зазначив, що в Російській Федерації ущемляються права чеченців, інгушів, циганів і корінних народів Півночі. При цьому політика стосовно різних народностей відрізняється: «Можна порівняти, наприклад, ситуацію в Чечні, де десятиліття продовжуються масові убивства, катування, затримання, і в Татарстані, де теж існував могутній рух за незалежність, але де зовсім інша ситуація. Це тільки підкреслює, що політикам і ООН потрібно серйозно зайнятися становищем меншин в умовах громадянських конфліктів. Адже, як бачимо, позитивні приклади є, навіть в одній і тій же країні. Якщо в одній ситуації вдалося домогтися успіху в просуванні прав меншин, чому не перенести цей досвід на іншу, де наслідки виявилися такими жахливими?»[272].

Автори доповіді заявляють, що останнім часом усе більш популярним приводом для утиску меншин стає боротьба із тероризмом. Вони нагадують, що захист прав меншин – важлива умова миру і стабільності.

Слушною виявилася пропозиція, з якою організація упродовж останніх років неодноразово виступала: ввести в структуру

[271] URL : http://minorityrights.org/

[272] URL : https://www.hrw.org/

ООН посаду спеціального представника Генерального секретаря ООН з питань меншин. Ця ініціатива була схвалена й підтримана підкомісією ООН із захисту і сприяння правам людини. Вона підготувала проект відповідного рішення, який передала Комісії з прав людини. Безумовно, такий крок міг би доповнити уже здійснене призначення спеціального радника з питань відвернення геноциду й спричинитися до подальшого зміцнення можливостей ООН у галузі попередження конфліктів. З огляду на те, що резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 15 березня 2006 р. було засновано Раду з прав людини ООН, це питання мала вирішувати уже ця інституція. Однак, на жаль, проблема на сьогодні не вирішена.

Важливу роль у справі захисту меншин відіграють міжнародні правозахисні організації. Першою варто назвати **Міжнародну Хельсинську федерацію прав людини** (International Helsinki Federation for Human Rights).

МХФ проводить моніторинги відповідно до положень Заключного Хельсинського Акта і його наступних документів. Заснована у Відні 1982 р., акредитована при ООН, ЮНЕСКО і Європейській раді. МХФ представляє Хельсинські комітети більше 40 країн Європи і Північної Америки. На додаток до підтримки і забезпечення взаємодії серед членів цих комітетів МХФ накопичує інформацію і документи, що стосуються прав людини в державах-членах ОБСЄ. МХФ стала ініціатором проекту «Права людини і рух до громадянського суспільства в Центральній і Східній Європі», в рамках якої було здійснено ряд заходів щодо зміцнення прав людини та прав меншин.

Стратегія МХФ досить проста: сприяти становленню і зростанню правозахисних організацій, використовуючи досвід і ресурси Федерації і, що особливо важливо, створюючи структуру для співробітництва цих організацій. Одночасно з національними Хельсинськими комітетами МХФ надає допомогу в роботі регіональних правозахисних груп, організовує семінари і дискусії з проблем захисту прав людини та прав меншин.

Важливим елементом роботи Федерації є випуск Бюлетеня (Newsletter). У ньому збирається інформація про правозахисні видання, звіти про конференції і «портрети» різних неурядових організацій. У бюлетені також є розділ «Експертиза

законодавства», у якому зібрана інформація про хід і розвиток реформ законодавства в країнах Центральної і Східної Європи.

Федерація задумана як форум для співробітництва в галузі прав людини, а також обміну інформацією і новинами правозахисних організацій країн Центральної і Східної Європи.

Під час щорічної асамблеї МГФ, що проходила в місті Софія (Болгарія) з 16 по 19 листопада 2006 р., Українська Гельсінська спілка з прав людини одноголосно набула статусу повноправного члена цієї поважної міжнародної правозахисної організації.

Хьюман Райтс Вотч (Human Rights Watch) – це незалежна неурядова організація, що існує на пожертвування приватних осіб і фондів усього світу. Організація Хьюман Райтс Вотч була заснована 1978 року як група Хельсінкі Вотч (нині це відділення Європи і Центральної Азії Хьюман Райтс Вотч) у відповідь на заклик про допомогу від правозахисних груп у Москві, Варшаві і Празі, створених для збору інформації про дотримання положень Хельсинських угод з прав людини.

Хьюман Райтс Вотч розкриває порушення прав людини і проводить роботу щодо їхнього припинення і запобігання в більш ніж 70 країнах світу. Більше 100 досвідчених співробітників: регіональних експертів, адвокатів, журналістів і лінгвістів – допомагають розібратися в причинах порушень прав людини і знайти способи їхнього скорочення.

Організація надає особливе значення практичним крокам щодо припинення порушень прав людини, включаючи дискримінацію за расовими ознаками, етнічними і релігійними мотивами. Основний засіб – суворий публічний осуд – розслідування, документування і надання гласності порушенням урядами прав людини та прав меншин. Хьюман Райтс Вотч також добивається того, щоб урядам, що регулярно порушують права своїх громадян, було відмовлено в економічній, військовій і дипломатичній підтримці.

Хьюман Райтс Вотч установлює тісні зв'язки з правозахисними організаціями по всьому світу, активно працює з ними для збору свідчень, щоб міжнародне співтовариство було поінформоване про порушення прав людини і реагувало на них.

В Україні теж діє ряд правозахисних організацій, у полі зору яких є і дотримання прав меншин. Зокрема, **Українсько-Аме-**

риканське Бюро захисту прав людини (далі – Бюро) створено 14 серпня 1992 р. з метою сприяння дотриманню в Україні прав людини і громадянина, що передбачені міжнародними угодами, а також для створення і зміцнення в посттоталітарній Україні громадянського суспільства.

Ініціаторами створення Бюро були відомі українські громадяни (у тому числі троє колишніх політв'язнів) і група американських громадян – співробітників Американської правозахисної організації Union of Councils. Відповідно до Статуту стратегічне керівництво Бюро здійснює Суспільна Рада, членами якої є відомі фахівці в різних сферах соціальних знань. У Бюро на постійній основі працює 10 осіб. За необхідності залучаються на короткочасній або тривалій основі фахівці як співвиконавці конкретних проектів або експерти.

До основних напрямів діяльності Бюро належить моніторинг порушень прав людини в Україні; юридична підтримка і ведення справ у судах; освітня та інформаційна діяльність; проведення соціологічних досліджень; моніторинг українських мас-медіа; аналіз соціальних, культурних і політичних процесів в Україні в аспекті дотримання прав людини та прав меншин; експертиза законопроектів, законів і підзаконних нормативних актів, що мають відношення до проблеми дотримання прав людини.

На особливу увагу заслуговує робота **Фонду досліджень і підтримки корінних народів Криму**. Це традиційна неурядова організація з місцевим статусом. Заснована з ініціативи інтелігенції і політиків Криму, зацікавлених у допомозі підвищенню рівня освіти і розвитку культурної спадщини корінних народів Криму, в організації налагодження контактів і обміну досвідом в Україні і за кордоном.

У фонд входять юристи, учителі, історики, архіваріуси, студенти і вчені. Президент Фонду – Надир Бекир, кандидат філософських наук, юрист, керівник політико-правового управління Меджлісу кримськотатарського народу.

Фонд був заснований 1997 року, зареєстрований у м. Сімферополь. Сьогодні у зв'язку із окупацією Криму активно працює у м. Херсон. Здійснює публікацію бюлетеня «Алтин Бешик» (Золота Колиска), у якому публікує маловідомі матеріали з прав

людини, корінних народів, меншин, жертв насильницького переміщення та ін.

Фонд був організатором ряду міжнародних семінарів, у тому числі: «Захист прав корінних народів і меншин у плюралістичних полікультурних суспільствах», а також «Захист національних меншин відповідно до Європейської Рамкової Конвенції про захист Національних Меншин». Фонд першим у Європі представив рівнобіжний звіт за Рамковою Конвенцією в Раду Європи.

Нині Фонд продовжує активну діяльність із захисту прав кримсько-татарського народу. Зокрема, 9 серпня 2016 року представники Фонду взяли участь у круглому столі «Корінні народи України: історія, сучасність та перспективи» у рамках комунікаційної кампанії «Три народи – один корінь», організованої Міністерством інформаційної політики України до Міжнародного дня корінних народів. На форумі зазначалось, що через окупацію Криму Україна, яка взяла на себе відповідальність за забезпечення прав і свобод караїмів, кримчаків і кримських татар, не має фізичних, правових та інших інструментаріїв для реалізації своїх зобов'язань. Тому питання, пов'язане з деокупацією Кримського півострову, є першочерговим у діяльності громадських організацій, у тому числі і Фонду досліджень і підтримки корінних народів Криму.

У тій або іншій формі проблема меншин знаходиться в зоні уваги численних неурядових організацій, що займаються проблемою прав народів у сучасному міжнародному праві. Це, як правило, організації країн, що розвиваються, таких як Організація солідарності народів Азії, Африки і Латинської Америки, Організація афро-азіатського економічного співробітництва, Організація солідарності народів Азії й Африки, Організація латиноамериканської солідарності тощо.

Вагоме значення мало створення у червні 1979 р. **Постійного трибуналу народів**, який своїм виключним завданням має розгляд будь-якого порушення прав народів. У Преамбулі Статуту Постійного трибуналу народів таким чином визначаються його цілі: «Вважаючи, що до тих пір, доки міжнародне співтовариство не створить міжнародні органи, здатні ліквідувати вказані явища (мається на увазі порушення прав народів), політичні і профспілкові групи, віддані справі сприяння правам народів, меншин

та індивідів, повинні, апелюючи до світової громадської думки, створювати міжнародні структури, які матимуть змогу привернути увагу урядів, політичних і профспілкових рухів і міжнародної громадської думки до грубих і систематичних порушень прав меншин та індивідів, так само, як і до їхніх економічних, політичних і соціальних причин». З того часу Трибунал неодноразово шляхом розгляду відповідних справ, привертав увагу міжнародного співтовариства до ситуацій пов'язаних із порушеннями основоположних прав народів, у тому числі і прав меншин.

Майже одночасно було створено ще дві міжнародні неурядові організації: **Міжнародний фонд із захисту прав і визволення народів**, що є установою науково-дослідного спрямування, предметом діяльності якої є вивчення різних аспектів життя народів, та **Міжнародна ліга на захист прав і визволення народів**, ціль якої – боротьба за визнання народів як повноцінних суб'єктів права, а також підтримка народів у їхній боротьбі за емансипацію. 1979 р. Ліга домоглася офіційного визнання своїх зусиль у справі розробки і захисту прав народів і одержала статус акредитованої при ООН міжнародної неурядової організації.

1976 р. ці дві організації здійснили крок, що став помітним явищем в історії розробки проблеми прав народів. Напередодні 200-річчя Декларації незалежності США ними була скликана в Алжирі Міжнародна неурядова конференція, що прийняла Загальну декларацію прав народів. Авторський колектив, який працював над проектом цього документа, складався із відомих учених-юристів із різних країн (Г. Аби-Сааб, А. Кассен, П. Феррари Браво, П. Фои, Л. Матарассо, Ф. Риго, Ж. Сальмон), що були відібрані на основі спеціального міжнародного конкурсу. Проект був представлений для оцінки експертам і після доопрацювання прийнятий 4 липня як Загальна декларація прав народів[273] (яку ще називають Алжирською).

Алжирська Декларація складалася з Преамбули і 30 статей, розосереджених у 7 розділах. У Преамбулі стверджується, що прийняття Загальної декларації прав народів продиктоване переконанням у тому, що «...ефективна повага прав людини має на

[273] Всеобщая декларация прав народов от 4 июля 1976 г. // В кн. «Права народов в современном международном праве». К. : Наукова думка, 1993. С. 142–145.

увазі повагу прав народів». Далі містилась детально розроблена система прав народів. Знайшлося місце у цій системі і правам меншин. Зокрема, Розділ VI Декларації носить назву «Права меншин». Стаття 19 установлює, що у випадку, якщо будь-який народ становить меншість у межах тієї або іншої держави, він має право на повагу своєї ідентичності, своїх традицій, мови і своєї культурної спадщини. Стаття 20 закріплює принцип недискримінації щодо представників меншин. У ній стверджується, що такі представники повинні без будь-якої дискримінації користуватися тими ж правами, що і всі інші громадяни держави, і на основі рівності з ними брати участь у суспільному житті. Досить важливим є той факт, що Декларація закріплює не лише права, а й обов'язки представників меншин. У статті 21 містяться положення про те, що здійснення викладених прав повинне відбуватися за належної поваги законних інтересів усього суспільства і не приводити до посягань на територіальну цілісність і політичну єдність держави.

Аналізуючи положення Алжирської декларації стосовно меншин, А. П. Мартиненко стверджує, що вона не визнає національні меншини повноцінними народами. «Намагаючись позбавити державу основної міжнародної правосуб'єктності і закріпити її за народами, вона, проте, національні меншини намагається втиснути у вузькі рамки держави як правової структури панючого народу, а відповідно, підкорити їх волі більшості»[274].

Ряд положень Декларації носять суперечливий характер, але її незаперечне значення полягає у тому, що вперше в історії було запропоновано методологічну базу для систематизації прав народів у сучасному міжнародному праві, визначено місце меншин у цій системі.

На противагу Алжирській Декларації інші підходи до проблеми були закладені, з одного боку, в підготовленому Міжнародним фондом прав людини Попередньому проекті Третього Міжнародного пакту про права солідарності, який став новою пропозицією світовому співтовариству третього пакту з прав людини, на додаток до вже існуючих двох, а з іншого – в Азіатсько-тихоокеанській декларації людських прав індивідів і на-

[274]Мартыненко А. П. Права народов в современном международном праве. К. : Наукова думка, 1993. С. 98.

родів, яка була розроблена у 1988 р. Міжнародною асоціацією юристів-демократів (МАЮД)[275].

Однак Алжирська декларація у своїй концептуальній основі виявилася фактично єдиною, яка вплинула на формування норм чинного міжнародного права, що охоплюють права народів як особливу категорію прав, до яких мають відношення і меншини.

Підсумовуючи, потрібно зазначити, що міжнародні неурядові організації, проводячи дослідження, публікуючи доповіді і відіграючи роль провідника інформації і трибуни для пригнічених груп і водночас вчасно подаючи фактичну інформацію міжурядовим органам, які займаються проблемами прав людини, відкривають новий вимір у міжнародних стосунках. Це вже виявило і виявляє значний вплив на розуміння проблем прав людини стосовно меншин, а також на заходи щодо їхнього врегулювання.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Назвіть основні напрями діяльності НУО у сфері захисту національних меншин.

2. Які важелі впливу можуть використовувати НУО, реалізуючи довгострокову, взаємодоповнюючу стратегію захисту національних меншин?

3. Яку роль відіграють НУО у моніторингу виконання державами зобов'язань за міжнародними угодами у сфері захисту меншин?

4. Охарактеризуйте повноваження та результати діяльності Міжнародної Групи з Прав Меншин.

5. Назвіть відомі неурядові організації, що займаються проблемою прав народів у сучасному міжнародному праві.

6. Проаналізуйте положення Загальної декларації прав народів (Алжирської декларації) від 4 липня 1976 р. стосовно меншин. Які положення Декларації носять суперечливий характер?

7. Які правозахисні організації, до сфери діяльності яких входить захист прав меншин і контроль за їхнім дотриманням, діють в Україні?

---

[275] Мартыненко А. П. Вказ. праця. С. 88–145.

РОЗДІЛ 3
СУТЬ ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

3.1. Суть прав національних меншин (проблема співвідношення колективних та індивідуальних прав)

Усвідомлення взаємозв'язку і взаємообумовленості індивідуальних і колективних прав прийшло порівняно нещодавно, одночасно із появою так званого третього покоління прав у 70-х роках XX ст. З того часу як у світовій, так і у вітчизняній правовій науці інститут колективних прав викликає все більший інтерес. Цей інтерес зумовлений не лише новизною і нерозробленістю цієї проблеми, але і тим, що позиція вчених як теоретиків, так і практиків тут не сформована однозначно: від різного розуміння суті колективних прав до їхнього повного невизнання і заперечення.

Найбільш активно дослідженням цієї проблеми займалися такі зарубіжні вчені, як Д. Джонстон, В. Кимлічка, М. Розенфельд, С. Юр'єв, С. Пунжин, Н. Катько та ін.[276] Серед учених-юристів України проблему співвідношення колективних та індивідуаль-

---

[276] Jonston D. Native Rights as Collective Rights: A Question of Group Self-Preservation // Kymlicka W. (ed.). The Rights of Minority Cultures. Oxford, 1995; Кимлічка В. Лібералізм і права меншин. Харків : Центр Освіт. Ініціатив, 2001; Rosenfeld M. Can Human Rights Bridge the Gap Between Universalism and Cultural Pluralism? A Pluralist Assessment Based on the Rights of Minorities // Columbia Human Rights Law Review. 1999. Vol. 53. № 2; Юрьев С. С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). 2-е изд. М. : Эдиториал УРСС, 2000; Пунжин С. М. Проблема защиты прав меньшинств в международном праве // Государство и право. 1992. № 8; Катько Н. Коллективные права меньшинств // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2003. № 4. URL : http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=900 (дата звернення: 03.12.2009).

них прав національних меншин вивчали В. Мицик, В. Нікітюк, О. Картунов, П. Муцький та багато інших[277].

Права національних меншин – це юридичні норми, якими закріплюється можливість національних меншин вільно розвиватися без будь-якої дискримінації, гарантуються умови рівної з національною більшістю реалізації своїх потреб та прагнень.

Як свідчить порівняльно-правова література, права національних меншин можуть трактуватися з різних концептуальних позицій. В об'єктивному сенсі вони означають сукупність правових норм і міжнародно визнаних стандартів правового характеру, які регулюють становище таких меншин у кордонах окремих держав і у сфері міждержавного співробітництва[278]. У суб'єктивному сенсі права національних меншин означають законом визнану і гарантовану правомочність відповідних суб'єктів, міру їхньої особистої свободи в правничій системі окремої держави. І тут виникає запитання: кого ж потрібно вважати суб'єктом таких прав?

За колом суб'єктів – носіїв прав нині виділяють *індивідуальні* і *колективні* (групові) права. Загальноприйнятою є точка зору, що ті права, якими особа може користуватися незалежно від інших осіб, можна віднести до індивідуальних, а ті права, реалізація яких можлива лише певною групою осіб, а не окремими її індивідами, є колективними. Саме такими за своєю природою є права національних меншин.

Розглядаючи проблему співвідношення індивідуальних та колективних прав національних меншин, необхідно проаналізувати поняття «правовий статус національних меншин», яке використовується майже всіма без винятку дослідниками. Визнаний теоретик вітчизняної правової науки П. Рабінович проводить розрізнення між конкретними видами цієї правової категорії: загальним, спеціальним та індивідуальним правовим статусом.

---

[277] Мицик В. В. Права національних меншин у міжнародному праві. К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. Нікітюк В. О. Статус етнонаціональних меншин. К., 1996; Картунов О. Концепції прав людини та етнонаціональних меншин: від конфлікту до компромісу // Політичний менеджмент. 2005. № 2 (11); Муцький П. Концепція групових, колективних прав національних меншин: достоїнства і недоліки // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 21. К., 2003 та ін.

[278] Нікітюк В. О. Статус етнонаціональних меншин (порівняльно-правний аспект) : авторефер. дис. на здоб наук. ступ. канд. юрид. наук. К., 1995. С. 13.

На думку вченого, правовий статус особи – це комплекс її суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Загальний правовий статус складається з основних (конституційних) прав і обов'язків громадянина, який характеризує загальні та рівні можливості всіх тих людей, які є громадянами цієї держави. Спеціальний правовий статус, як зазначає фахівець, складається з особливих, своєрідних (додаткових) прав та обов'язків певної групи суб'єктів і характеризує «групові» можливості людей. Індивідуальний же правовий статус складається з прав та обов'язків окремої персоніфікованої особи, які вона має на цей час, тобто характеризує індивідуальні юридичні можливості суб'єкта в певний момент його існування[279].

З урахуванням зазначених загальнотеоретичних правових положень В. Мицик пропонує розглядати сутність поняття правового статусу меншинних груп та їхніх представників таким чином. Загальний правовий статус осіб, які належать до національних меншин, складається з рівних та невід'ємних основних прав і свобод, визнаних універсальним міжнародним правом і відповідним національним законодавством країн за всіма членами людської спільноти. Спеціальний правовий статус осіб, які належать до національних меншин, означає додаткові права, свободи й обов'язки, іноді тимчасові, необхідні для забезпечення не тільки проголошеної, а й реальної рівності таких осіб з рештою населення в усіх сферах політико-економічного і соціально-культурного життя країни. Дослідник при цьому робить висновок про те, що саме спеціальний правовий статус національних меншин – це колективні права й обов'язки певних груп осіб, які передбачають «групові» можливості людей, необхідні для їхнього існування та розвитку, і які не мають сенсу або неможливі в їхньому індивідуальному здійсненні[280].

Російський дослідник С. Юр'єв також переконаний, що можна свідчити про спеціальний статус національних меншин, в основу якого покладено право на самобутність. При цьому він

---

[279]Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. 6-е вид. Х. : Консум, 2002. С. 69–70.

[280]Мицик В. В. Права національних меншин у міжнародному праві : монографія. К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. С. 25.

зауважує, що спеціальний статус базується на загальному правовому статусі індивіда і є його доповненням[281].

Потрібно погодитись із точкою зору Л. І. Глухарєвої, яка, аналізуючи суть колективних прав, стверджує, що їх не можна розглядати як суму прав, що належать усім індивідам, оскільки їхніми носіями є не окремі особи, а група в цілому[282]. Вони мають властивості, що відповідають колективним утворенням, тобто є якісно іншими, ніж індивідуальні права. Це виявляється в такому.

По-перше, колективні права реалізуються, як правило, групою спільно, хоча частина з них може здійснюватися одночасно як індивідом, що належить до цього співтовариства, так і співтовариством у цілому (наприклад, права віруючих, права мовних меншин), а інші – виключно тільки за допомогою колективних дій (наприклад, право громадянської непокори, право на страйк).

По-друге, колективні права не є природними за походженням, оскільки складаються під впливом суб'єктивно-вольових факторів, у міру усвідомлення спільнотою своїх специфічних інтересів, організації і солідаризації дій, акумулювання і заяви про них представниками цих груп.

По-третє, для збереження ідентичності групи і забезпечення знижених, порівняно з більшістю населення, можливостей її представників створюються спеціальні гарантії (преференційні режими або так звана позитивна дискримінація), що одержують офіційне закріплення в колективних правах цієї групи. Наприклад, організовуються національно-культурні автономії для національних меншин.

По-четверте, колективні права мають більш високий ступінь публічності (на відміну від індивідуальних прав, що можуть мати і приватно-публічний характер), оскільки в їхньому захисті зацікавлені не тільки конкретний індивід і визначена соціальна група, але і суспільство в цілому. У багатьох випадках вдається краще забезпечити індивідуальні права, захищаючи права відповідної спільноти.

---

[281] Юрьев С. С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). 2-е изд. М. : Эдиториал УРСС, 2000. С. 243.

[282] Глухарева Л. И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М. : Юристъ, 2003. С. 104.

По-п'яте, щоб довести до відносної рівності можливості меншин з можливостями більшості населення, захистити їхні інтереси і самобутність у середовищі титульної нації, їхні права законодавчо диференціюються.

Дійсно, колективні права не є простою сумою індивідуальних прав осіб, що входять до спільноти, оскільки вони мають якісно нові властивості, визначені цілями та інтересами кожного окремого колективного утворення. Розглядаючи це питання з філософської точки зору, необхідно розкрити взаємозв'язки категорій «ціле» і «частина». При цьому чітко видно, що ціле не є простою сумою частин. Ціле характеризується новими якостями і властивостями, що виникають у результаті взаємодії частин у рамках певної системи соціальних зв'язків. Достатньо згадати відому тезу Ж.-Ж. Руссо про те, що «загальна воля» і «воля всіх» – поняття, які не співпадають: «загальна воля» не є простою (механічною) сумою воль окремих індивідів.

Таким чином, будучи об'єднаними в різноманітні групи, в тому числі і національні меншини, сукупності індивідів мають бути наділені якісно новим (додатковим, розширеним) комплексом прав і свобод, які сприятимуть досягненню цілей цієї групи, які не протирічать закону, її функціонуванню і прогресивному розвитку.

Оскільки і права за суб'єктами колективних прав закріплюються, і обов'язки з огляду на те, що кожному праву кореспондується обов'язок, як це випливає із теорії права. Так само можна свідчити і про існування колективної відповідальності. Це важливо, оскільки досить гострою є проблема зловживання колективними правами, яка, на думку П'єра Сандевуара, є значно більш серйозною, ніж зловживання індивідуальними правами, «…оскільки воно проявляється зазвичай у контексті співвідношення сил, навіть відкритого конфлікту…»[283]. І вихід у цьому випадку може бути знайдений «…в органічній єдності індивідуального і колективного»[284].

---

[283] Сандевуар П. Введение в право. Москва : Интратэк, 1994. С. 302.

[284] Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учебное пособие. М. : Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. С. 185.

Необхідно зазначити, що викликає суперечки і питання про пріоритетність індивідуальних або колективних прав. Так, ліберальний підхід віддає перевагу правам окремої людини, оскільки вважає особистість важливішою спільноти (держави, трудового колективу, партії, етносу тощо). Соціалістична точка зору наполягає на особливій важливості колективних прав, тому що вважає, що індивідуальні права можуть бути гарантовані лише при забезпеченості прав колективу.

З цього приводу цікаво ознайомитися з роботами О. Картунова[285], в яких він, аналізуючи підходи до цієї проблеми представників двох основних протилежних правничих шкіл, які виникли сьогодні на Заході: з одного боку, школи групових прав (Н. Глейзер, Дж. Грей, Т. Гурр, В. Ван Дайк, Д. Джонстон, В. Кимлічка, М. Макдональд, М. Розенфельд та деякі інші), а з іншого – школи заперечення групових прав (більшість західних і вітчизняних правознавців) – приходить до висновку, що ліберальна доктрина індивідуальних прав людини відіграла і відіграє важливу роль у справі захисту прав людини. Однак її можливості виявилися досить обмеженими у такій не менш важливій справі, як захист прав корінних народів та етнонаціональних меншин.

А. Абашидзе вважає, що міжнародний захист індивідуальних та колективних прав меншин – це лише різні його рівні, залежно від конкретних ситуацій меншин, які (ситуації) підпадають під такий захист. Зокрема, захист індивідуальних прав осіб, що належать до меншин, становить лише перший рівень. Тут основне – забезпечення принципу рівності і недискримінації. Це передбачає вироблення міжнародних стандартів у сфері індивідуальних прав людини і задіяння існуючих механізмів міжнародного захисту прав людини.

Другий рівень передбачає вживання особливих додаткових заходів щодо забезпечення характерних особливостей меншин. Ці заходи не розглядаються як дискримінаційні щодо решти населення країни, і вони діють до тих пір, доки не будуть досягнуті

[285] Картунов О. Концепції прав людини та етнонаціональних меншин: від конфлікту до компромісу // Політичний менеджмент. 2005. № 2 (11); Нова чи оновлена концепція прав етнонаціональних меншин? // Політичний менеджмент. 2004. № 2; Картунов О., Муцкий П. Правовое регулирование этнополитических отношений // Политическая конфликтология между старыми и новыми парадигмами. Воронеж, 2001.

бажані результати. Цей рівень ніби є визнанням того, що міжнародного захисту прав людини недостатньо для забезпечення фактичної рівності меншин щодо решти населення країни. Він передбачає забезпечення колективних прав меншин як спільноти людей, чого неможливо досягти захистом лише індивідуальних прав людини[286].

Зрозуміло, що індивідуальні і колективні права повинні не конкурувати між собою, а доповнювати один одного. У цьому випадку підвищується ступінь рівноваги і стійкості всієї системи прав людини в цілому.

Окремі національні інтереси та потреби осіб, що належать до національних меншин, дійсно можуть забезпечуватися за реалізацією їхніх індивідуальних прав, зокрема право здобувати освіту рідною мовою, право користуватися досягненнями національної культури, право на захист національної гідності та ін. Водночас ряд проблем національні меншини можуть вирішити лише спільними зусиллями, реалізуючи колективні права: зберігати етнічну самобутність, розвивати культуру і рідну мову, створювати національно-культурну чи територіальну автономію тощо.

Не потрібно забувати, що колективні права, на відміну від індивідуальних, характеризуються більш високою ступінню публічності, оскільки в їхньому захисті зацікавлені не лише конкретний індивід і певна соціальна група, до якої він належить, але і суспільство в цілому. У багатьох випадках вдається краще забезпечити індивідуальні права, захищаючи права відповідної категорії населення.

Разом з тим потрібно підкреслити, що концепція колективних прав меншин не знайшла необхідного закріплення в міжнародно-правових актах. Так, наприклад, в Декларації про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, 1992 р. проголошуються не «права меншин», а «права осіб, що належать до меншин». Це традиційний підхід, який не визнає колективні права в силу того, що вони сприяють відособленню в суспільстві окремих груп за національними та іншими ознаками, що призводить до політичної дестабілізації.

[286] Абашидзе А. Х. Проблемы международно-правовой защиты меньшинств. Московская государственная юридическая академия. М., 1997. С. 57.

Щоправда, в ст. 3.1 зазначено, що ці особи можуть здійснювати свої права як індивідуально, так і спільно з іншими членами своєї групи[287].

І все ж таки потрібно наголосити, що метою міжнародно-правового захисту меншин є захист етнічної і культурної самобутності меншини саме як групи, колективу, а тому права, через визнання яких здійснюється такий захист, повинні носити колективний характер.

Найбільш повний перелік колективних прав, які держави повинні гарантувати меншинам, що проживають на їхніх територіях, був визначений у Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ1990 р. У ст. 32 цього акта вказується, що особи, які належать до національних меншин, мають право вільно виражати, зберігати і розвивати свою етнічну, культурну, мовну чи релігійну самобутність, підтримувати і розвивати свою культуру в усіх її аспектах, не піддаючись будь-яким спробам асиміляції всупереч своїй волі[288].

Суть міжнародно-правового захисту національних меншин сформульовано в ст. 1 Рамкової конвенції про захист національних меншин Ради Європи: «Захист національних меншин та прав і свобод осіб, які належать до цих меншин, є невід'ємною складовою міжнародного захисту прав людини і як такий є одним із напрямів міжнародного співробітництва»[289].

З цього приводу М. Товт справедливо вважає, що ця стисло сформульована норма відбиває принаймні три принципові особливості захисту національних меншин міжнародно-правовими засобами. Перша особливість полягає в тому, що міжнародний захист стосується як індивідуальних, так і колективних прав цих меншин, отже, права національних меншин можуть розглядатись і як індивідуальні, і як колективні. Друга – в тому, що захист прав

---

[287] Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин 1992 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_318 (дата звернення: 14.03.2016).

[288] Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. URL : http://zakon.rada.gov.ua/ (дата звернення: 11.09.2017).

[289] Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995 р.) (ETS №157) та Пояснювальна доповідь до Рамкової конвенції про захист національних меншин // Права людини в Україні. К., 1998. Вип. 21. С. 135.

меншин є складовою міжнародного захисту прав людини. А третя особливість безпосередньо випливає з другої: захист прав національних меншин не є суто внутрішньою справою держав, але є також і справою міжнародного співробітництва[290].

Досить цікавою є концепція, запропонована З. Цхурбаті для вирішення проблеми співвідношення індивідуальних та групових прав. Ця концепція формулюється як «індивідуація», як дуалістичний, дихотомний принцип, що передбачає вільний розвиток індивіда через його інтегрованість у соціум. Автор розрізняє у своїй концепції персональну і групову індивідуацію. Для соціальної групи (спільноти) дихотомність означає автономність і інтегрованість. «Меншини інтегруються в держави, але водночас повинні бути автономні. У свою чергу, і самі держави, будучи автономними (суверенними), намагаються інтегруватися в єдине світове співтовариство»[291]. Тобто інтеграція на базі повного розвитку відмінних характеристик кожної групи – наріжний камінь моделі автора.

Підсумовуючи вищесказане, необхідно відмітити, що регулювання захисту прав національних меншин, незважаючи на певну традицію, надалі належить до складних проблем як міжнародного, так і внутрішньодержавного права.

Виходячи із сьогоднішньої ситуації, враховуючи потребу забезпечення етнополітичної стабільності в поліетнічних державах і у світі в цілому, було б доцільно підтримати ідею про необхідність визнання групових, колективних прав національних меншин не лише законодавством окремих країн (як це має місце сьогодні), а й міжнародним правом. Очевидно, що настав час розробити відповідні механізми їхнього захисту, які б, з одного боку, захистили їхні спільні інтереси, а з іншого – не дали можливості ставити колективні права вище прав індивіда, не дали спільноті пригнічувати людей, які до неї входять.

Реалії життя доводять також необхідність визначення пріоритетності індивідуальних або колективних прав, однак такі пріоритети повинні носити тимчасовий характер і застосовуватися

[290] Товт М. Захист прав національних меншин у законодавстві України // Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві. За ред. О. Майборода, Р. Чілачава, Т. Пилипенко та ін. К. : Фонд «Європа XXI», 2002. С. 94.
[291] Цхурбати З. Если бы народы что-то значили… Критический анализ «народов» и «меньшинств» с точки зрения международного права. Гаага. Нидерланды, 2000. С. 437.

лише із врахуванням специфіки умов і потреб. Відповідна класифікація має слугувати лише орієнтиром для їхнього застосування у конкретних випадках.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Дайте визначення поняття «права національних меншин».
2. Що таке індивідуальні права, а що таке колективні (групові) права? Чим вони якісно відрізняються?
3. Проаналізуйте поняття «правовий статус національних меншин».
4. У чому суть ліберального підходу до вирішення питання про пріоритетність індивідуальних або колективних прав?
5. В якому міжнародно-правовому акті зафіксовано найбільш повний перелік колективних прав, які держави повинні гарантувати меншинам, що проживають на їхніх територіях?
6. Яким чином ст. 1 Рамкової конвенції про захист національних меншин Ради Європи визначає суть міжнародно-правового захисту національних меншин?

3.2. Основні та особливі права національних меншин, їхня кодифікація

Саме окремий індивід виступає суб'єктом *основних прав* і свобод у рамках визначених конституційним правом соціальних груп (меншин). Але одночасно особи, що належать до національних меншин, повинні користуватися не тільки всіма правами людини, але і разом з іншими членами цієї спільноти *особливими правами*, що випливають з їхньої унікальної самобутності.

Звідси суть захисту прав національних меншин розкривається:

1) через заборону дискримінації в користуванні основними правами людини і рівність перед законом, тобто визнання й охорону прав, що носять індивідуальний характер і належать до всього населення країни без винятку;

2) через визнання особливих прав національних меншин;

3) через гарантії забезпечення особливих прав національних меншин.

Базисну правову основу ефективного рішення проблеми захисту національних меншин становлять ***основні права***, що ґрунтуються на принципах рівності і недискримінації. У контексті статусу національних меншин ***рівноправність*** – це рівність прав і свобод, а також обов'язків цих спільнот з етнічною більшістю населення. «Усі люди народжуються вільними і рівними у своєму достоїнстві і правах. Кожна людина повинна володіти усіма правами і свободами без будь-якої різниці, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового чи іншого положення». Рівність перед законом, право на рівний захист закону, у т.ч. від якої б то не було дискримінації (стст. 1, 2, 7 ЗДПЛ).

Недискримінація означає недопущення будь-яких дій, що ведуть до обмеження прав меншин у політичній, соціальній, економічній і культурній сферах. Ст. 4(1) Декларації про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних або мовних меншин, наголошує: «Держави за необхідності вживають заходів для забезпечення того, щоб особи, що належать до меншин, могли повною мірою й ефективно здійснювати усі свої права людини й основні свободи без якої б то не було дискримінації і на основі повної рівності перед законом».

За всією значимістю принципів рівноправності і недискримінації вони нездатні надійно захистити інтереси національних меншин. Будучи недомінантними групами, меншини мають потребу в особливих гарантіях, які полягають у ***спеціальних правах***, що забезпечують існування і розвиток їхньої етнічної своєрідності, зближення умов життя з умовами життя основної національної групи населення. Уряди і націоналістично настроєні політичні партії з неприхованим побоюванням належать до цих прав, вбачаючи в них порушення балансу в розподілі прав і свобод, стимулювання сепаратистських тенденцій, реальну загрозу територіальної цілісності і політичної незалежності країни. У дійсності ж усе виглядає зовсім не так. Як зазначено в ст. 8 (3) Декларації про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних або мовних меншин, міри, прийняті державами

з метою забезпечення ефективного здійснення прав, викладених у чинній декларації, не вважаються як такі, що суперечать принципу рівності, закріпленому в Загальній декларації прав людини. Макс ван дер Стул з цього приводу під час виступу на зібранні Міжнародної асоціації адвокатів в Амстердамі 20 вересня 2000 р. наголосив: «Ці права діють як своєрідна захисна сітка у тих випадках, коли меншини ущемлені рішеннями більшості, які зачіпають їхні інтереси, прагнення і бажання. Ці права не створюють привілегій особам, що належать до меншин, але діють, щоб забезпечити рівну повагу до їхньої гідності, особливо до їхньої специфіки»[292].

Потрібно зазначити, що як у зарубіжній, так і вітчизняній літературі робилися неодноразові спроби подати перелік та нормативне формулювання прав національних меншин відповідно до міжнародно-правових актів, які мають систематизуючий характер. З українських дослідників М. Товт[293] подає найбільш повний перелік прав меншин в обсязі та порядку, викладеному у проекті Конвенції Федералістичного Союзу Європейських Етнічних Груп (ФСЄЕГ) «Захист етнічних груп в Європі»[294].

Відповідно до цього переліку до основних прав національних меншин належать:

● ***право на самобутність (існування) і на захист від загрози***

– право на повагу, розвиток і виявлення своїх особливостей, право вільно виражати, зберігати і розвивати свою етнічну, культурну та мовну самобутність; підтримувати і розвивати свою культуру у всіх її проявах, вільно від будь-яких спроб асиміляції (ст. 27 МПГПП; ст. 32, абзац 2 Копенгагенського документа; ст. 5 РКЗНМ);

– право на батьківщину як невід'ємну частину своєї етнічної самобутності та розвитку; право на охорону території, на якій вони проживають, на охорону умов їхнього життя (ст. 1 та ст. 5 Декларації ООН; ст. 16 РКЗНМ);

---

[292] Стул М. Ван Дер. Соответствие международных стандартов защите национальных меньшинств // Международное право. 2001. № СП. В. С. 119–127.

[293] Товт М. Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку). Відпов. ред. В. І. Євінтов. Ужгород : ІВА, 2002. С. 76–97.

[294] Нова редакція проекту Конвенції Федералістичного Союзу Європейських Етнічних Груп // Південно-Тірольський інститут національних груп. Больцано, 1994.

– геноцид і вигнання, спрямовані проти національних меншин у цілому, проти частини такої меншини або проти осіб, належних до меншин, попереджуються і караються як злочин проти людства (ст. 1 Конвенції ООН про запобігання злочинові геноциду і покарання за нього (1948);

● ***право на недискримінацію, рівність перед законом та рівність можливостей***

– право ефективно здійснювати свої права людини й основні свободи без будь-якої дискримінації та в умовах повної рівності перед законом (ст. 2 ЗДПЛ; ст. 2, абзац 1 та ст. 26 МПГПП; ст. 31, абзац 1 Копенгагенського документа; ст. 4, абзац 1 РКЗНМ);

– крім формальної рівності перед законом, особам, які належать до національних меншин, гарантується фактична рівність у правах у розумінні фактичної рівності можливостей (ст. 8, абзац 3 Декларації ООН; ст. 31, абзац 2 Копенгагенського документа; ст. 4, пункти 2, 3 РКЗНМ).

Серед особливих (компенсаційних) прав у міжнародному праві утвердилися:

● ***право меншин на самоідентифікацію***[295]

– право вільно обирати, вважати себе приналежним до меншини чи ні (ст. 3 РКЗПНМ);

– право здійснювати вказаний вибір особисто і вільно (ст. 3 РКЗПНМ);

– вказаний вибір не тягне за собою будь-яких несприятливих наслідків (п. 2 ст. 3 ЗДПЛ);

– реалізація прав, пов'язаних із цим вибором, не може ставити особу у невигідне становище (Розділ IV Копенгагенського документа);

● ***мовні права***

– право вільно користуватися своєю рідною мовою (мовою меншин) в особистому та громадському житті як усно, так і письмово: у спілкуванні з органами державного управління, судовими органами, громадськими службами, державними і громадськими службовцями, незалежно від їхнього правового статусу; право отримувати повідомлення вищенаведених закладів рідною

[295] Це право не знайшло свого відображення у тексті Проекту Конвенції ФСЄЕГ, але потрібно зазначити, що всі інші особливі права меншин є похідними саме від цього права.

мовою або у тому числі й рідною мовою (ст. 27 МПГПП; частина I, § 19, абзац 3 Віденської декларації; ст. 10 РКЗНМ; Преамбула ЄХРММ);

– право використовувати в місцевостях, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, традиційні місцеві назви; назви вулиць та інші топографічні покажчики, призначені для загального користування подавати мовою відповідної національної меншини (ст. 10 та ст. 11 РКЗНМ; ст. 7, абзац 4 Рекомендації 1201);

– право на використання та офіційне визнання свого прізвища та імені рідною мовою; безкоштовне відновлення особистих імен мовою етнічної групи (ст. 11, абзац 1 РКЗНМ);

– право вивчати мову своєї меншини (ст. 14 РКЗНМ);

● ***право на освіту***

– право в межах територій, де використовуються мови меншин, отримати освіту мовами меншин;

– право створювати власні приватні освітні заклади і керувати ними;

– право у навчальних закладах, що створені для задоволення потреб осіб, що належать до меншин, брати участь у розробці навчальних програм і прийнятті на роботу вчителів і шкільних інспекторів, викладати історію і культуру свого народу;

– проведення за необхідності наукових досліджень з метою сприяння вивченню культури, історії, мови та релігії своїх національних меншин.

Ці та інші освітні права закріплені в таких міжнародно-правових актах, як: Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти ЮНЕСКО (1960 р.); Декларація прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин (1992 р.); Рамкова конвенція про захист національних меншин Ради Європи (1995 р.); Конвенція 169 МОП (1989 р.); Гаазькі рекомендації ОБСЄ з прав національних меншин на освіту (1996 р.)[296] та ін.;

● ***право на власні організації***

– право осіб, які належать до національних меншин, створювати та підтримувати власні організації або асоціації, включаючи

[296] Гаагские рекомендации по правам национальных меньшинств на образование и Пояснительная записка. Октябрь 1996 г. URL : http://www.osce.org/item/2931.html?lc=RU (дата звернення: 15.04.2017).

й політичні партії (ст. 20, абзац 1 ЗДПЛ; ст. 2, абзац 4 Декларації ООН; ст. 32 Копенгагенського документа; ст. 7 РКЗНМ);

● ***право на безперешкодні контакти***

– право на безперешкодні контакти між собою як у середині країни, так і через кордони, з громадянами інших держав, з якими вони мають спільне етнічне або національне походження; право вільного пересування (ст. 2, абзац 4 Декларації ООН; ст. 13, абзац 2 ЗДПЛ; ст. 32.4 Копенгагенського документа; ст. 17, абзац 1, 2 РКЗНМ);

– право транскордонного співробітництва, зокрема у сферах культури, виховання, навчання та освіти, молодіжного обміну, охорони навколишнього середовища, через представництво територіальних громад або їхні органи, а також через громадські (неурядові) структури (Рамкова Конвенція транскордонного співробітництва (1980 р.)[297] (ст. 14 b ЄХРММ; ст. 18, абзац 2 РКЗНМ);

● ***право на інформацію***

– право одержувати й обмінюватися інформацією або ідеями мовою меншини без втручання з боку державної влади і незалежно від кордонів (пункт 1 та 4 ст. 9 РКЗНМ; ст. 32.5 Копенгагенського документа);

– право на рівноправний доступ до державних або інших суспільних засобів масової інформації, а також право на свої власні засоби комунікації і на відповідне державне фінансування (ст. 11 частина 2 ЄХРММ);

– право на прийом радіо- і телевізійних передач із зарубіжних країн, в яких розмовляють мовою відповідної національної меншини (ст. 11 частина 2 ЄХРММ);

● ***право на пропорційний доступ до державної і громадської служби***

– на територіях проживання особи, що належать до національних меншин, мають право бути взятими до уваги при доступі до державної служби та підвищенні по ній відповідно до своєї частки у загальному складі населення (ст. 25 МПГПП);

---

[297] Європейська рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (1980 р.) (ETS № 106) // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. К., 2000. С. 207–213.

● ***право на участь у прийнятті рішень***

– право брати участь на основі повної рівності у правах в управлінні державними, громадськими справами, зокрема у вирішенні питань, що стосуються територій, населених національними меншинами; право політичного представництва, тобто здійснення своїх громадянських і політичних прав через обраних демократичним шляхом представників, участь у роботі консультативних органів з питань меншин (ст. 2, абзац 3 Декларації ООН; ст. 35, абзац 1 Копенгагенського документа; ст. 15 РКЗНМ; Лундські рекомендації ОБСЄ щодо ефективної участі національних меншин у суспільно-політичному житті (1999 р.);

● ***право на самоврядування – право на автономію***

– з метою захисту прав і основних свобод представників національних меншин захист від неправомірних рішень більшості при збереженні територіальної цілісності держави та відповідно до їхньої частки у складі населення держави або регіону мають право на територіальну або культурну автономію, а також на місцеве самоврядування – місцеву автономію (ст. 35, абзац 2 Копенгагенського документа; ст. 11 Рекомендацій 1201; розділ III Лундських рекомендацій).

Звичайно, наведений перелік прав національних меншин є неповним. Але не потрібно забувати, що правовий статус передбачає не лише права, а й обов'язки.

Право не змогло б виконати своє соціальне призначення, якби узаконена ним свобода дій не була обмежена рамками умов, що їх обумовили. Ці ***обмеження*** теж чітко сформульовані в чинних міжнародно-правових актах. Згідно зі ст. 20 Рамкової конвенції про захист національних меншин будь-яка особа, що належить до національної меншини, зобов'язана дотримуватись «національного законодавства і поважати права інших, зокрема права осіб, що належать до основної національної групи населення або до інших національних меншин». Більш того, ст. 21 цього ж документа наголошує: «Ніщо в дійсній Рамковій конвенції не може бути витлумачено як таке, що припускає будь-яке право займатися будь-якою діяльністю або чинити будь-які дії, що суперечать основним принципам міжнародного права, зокрема принципам суверенної рівності, територіальної цілісності і політичної незалежності держав».

Звичайно, реалізація як основних, так і особливих прав національних меншин можлива лише за умов міжнародно-правових та внутрішньодержавних гарантій – засобів, мір, спрямованих на забезпечення їхнього практичного здійснення. Деякі інституціональні та організаційні гарантії є предметом розгляду в інших розділах. До таких гарантій належить і автономія, яку пов'язують із правом національних меншин на самовизначення.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Розкрийте суть принципів рівності і недискримінації, на яких ґрунтуються основні права.
2. Які права належать до основних прав національних меншин?
3. У чому полягає суть спеціальних прав?
4. Охарактеризуйте мовні права меншин як особливі (компенсаційні) права у міжнародному праві.
5. Назвіть міжнародно-правові акти, в яких закріплено освітні права осіб, що належать до національних меншин.
6. У чому полягає суть права національних меншин на самоврядування?
7. Які обов'язки осіб, що належить до національної меншини, сформульовані в чинних міжнародно-правових актах?

3.3. Право меншин на самовизначення як проблема сучасного міжнародного права

Міркуючи про міжнародні стандарти прав національних меншин, не можна обійти мовчанням відповідь на питання, що породило тривалі на багато років дискусії про те, чи включають вони в себе ***право меншин на самовизначення***, чи ні. Амплітуда думок, висловлюваних юристами-міжнародниками, зводиться до двох крайніх, взаємовиключних думок – від визнання за меншинами права на самовизначення до його заперечення. Основна причина полягає в тому, що принцип захисту прав національних меншин знаходиться в прямій взаємозалежності із принципом територіальної цілісності держав.

Принцип територіальної цілісності означає повний суверенітет держави над усією його територією. Цей принцип один з найважливіших у міжнародному праві і регулює відносини між державами. Тому, відповідно до статуту ООН, держави зобов'язуються поважати територіальну цілісність одна одної і не починати будь-яких дій, що представляють загрозу для їхньої територіальної цілісності. Як бачимо, це поняття тісно пов'язане з такими, як суверенітет, невтручання у внутрішні справи, повага міжнародних кордонів. Природно, що принцип територіальної цілісності – одна з основ існуючого світопорядку. Піддавати його ревізії або навіть сумніву означає занурити світ у безодню конфліктів. Тим більше не потрібно забувати, що ніде у світі територіальний суверенітет не збігається з етнічністю. Кордони спадкоємних держав Австро-Угорської, Оттоманської та Радянської імперій не менш штучні, ніж межі, що ними європейські колонізатори окреслили свої імперські володіння у минулому. Навіть у разі самовизначення меншини чи так званої «етнічної чистки» у лоні вичленованої культурної громади готові визріти моделі нового поділу.

Але право народів на самовизначення теж є одним із основних принципів загального міжнародного права і нині, наприклад, не може ставитися під сумнів. Як випливає з його словесного позначення, суб'єктом права на самовизначення є народ, тобто вся сукупність етнічних груп населення, а не нації і національні меншини.

Саме у контексті права народів на самовизначення треба розглядати цю важливу проблему: співвідношення категорій «національна меншина» і «народ». Цікавою видається концепція поняття народу в його зв'язку з такою категорією, як держава, висунута А. П. Мартиненкому роботі «Права народів у сучасному міжнародному праві», де він писав: «...не кожний народ є суб'єктом міждержавних відносин. Не кожний народ має державу як найвищий вид свого внутрішнього зв'язку. Багато народів, що не мають власної державності, існують у рамках держав, утворених іншими народами, і зміст їхніх міжнародних зв'язків і відносин з цими народами визначається внутрішньою структурою і змістом зв'язків і відносин такого домінуючого народу, що знаходять своє

вираження у формі держави»[298]. Дійсно, що йдеться саме про національні меншини. Іншими словами, є народи, що знаходяться у визначених державах на положенні меншин і, власне, ними є. Це, однак, не означає, що всі національні меншини, особливо це стосується дисперсних, є народами, а лише тільки ті з них, у яких є в наявності визначені факультативні ознаки, що кваліфікують їх у «народи» у міжнародно-правовому значенні. Такої ж точки зору дотримують автори «Курсу міжнародного права», де зазначається: «Міжнародне співробітництво із захисту національних меншин виникло у зв'язку з тим, що не всі народи можуть або бажають реалізувати своє право на самовизначення у формі утворення незалежної держави. З різних причин вони залишаються в складі багатонаціональних держав, і при цьому їхні національні інтереси мають потребу в захисті»[299].

Цікавий і досить об'єктивний критерій розмежування понять «меншина» і «народ» запропонував Януш Симонідес. На його думку, меншина, звичайно, має державу походження, тоді як народ може бути визначений як нація, що не володіє власною державою[300].

Тому міжнародне співтовариство, усвідомлюючи всю вибуховість вимог, утілених у засаді самовизначення, у жодному з міжнародних документів безпосередньо за меншиною право на самовизначення не визнає.

Не аналізуючи глибоко цю проблему[301], все ж таки зауважимо, що фахівці висувають різні варіанти застосування в тій або

---

[298] Мартыненко Л. П. Права народов в современном международном праве : автореф. канд. дис. Киев. 1991.

[299] Международное право. Отв. ред. Г. В. Игнатенко и О. В. Тиунов. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2010. 783, [177] с.

[300] Симонідес Я. Міжнародний захист // Кур'єр ЮНЕСКО. 1993. С. 45. Серпень.

[301] Римаренко С. Самовизначення чи демократія? // Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві. К. : Фонд «Європа XXI», 2002; Пунжин С. Проблема защиты прав меньшинств в международном праве // Государство и право. 1992. № 8. С. 123–132; Лемаршан Р. Про що співають сирени самовизначення // Кур'єр ЮНЕСКО. 1993. С. 29–32. Серпень; Fawcett J. Intervention to Protect Minorities. Minorities: A Questionof Human Rights, p. 15–17; Thornberry P. Self-determination, Minorities, Human Rights: A Review of International Instruments. International and comparative law quarterly. 1989. Vol. 38, № 4, p. 878; Borek J. Self-Determination and Human Rights. New York, 1996. P. 164 та ін.

іншій формі до меншин права на самовизначення. В основному ці варіанти пов'язані з можливістю так званого «внутрішнього самовизначення», тобто надання меншині автономії (територіальної, екстериторіальної, персональної, культурної), що не ставить під загрозу суверенітет держави.

З цього приводу цікаво проаналізувати обговорення теми «Вивчення можливих шляхів рішення проблем, що стосуються меншин, включаючи сприяння взаєморозумінню між меншинами, а також меншинами і урядами» на п'ятдесят сьомій сесії Підкомісії з попередження дискримінації і захисту меншин від 8 липня 2005 року. За цією темою було представлено документ «До розробки зауваження загального порядку з питання про самовизначення й автономію»[302], підготовлений Марком Веллером, директором Європейського центру з питань меншин.

При обговоренні М. Веллер проаналізував проблему, що стосується самовизначення й автономії, зосередивши увагу на трьох основних питаннях.

По-перше, чи не призведе ув'язування самовизначення й автономії до появи відцентрових тенденцій і їхньої легітимізації в рамках держав, включаючи зростання небезпеки відокремлення.

По-друге, чи означає факт проведення дискусії з питання про автономії відхід від думки про те, що права меншин швидше індивідуальні, ніж колективні.

По-третє, чи не призведе визнання правомочності домагань на автономію до висування неприйнятних вимог з боку меншин.

Відповідаючи на ці питання, він вказав на те, що міжнародна практика в галузі зовнішнього самовизначення в розумінні права на одностороннє відокремлення, як і колись контекстуально обмежена прикладами колоніалізму й аналогічних ситуацій. Самовизначення, автономія і права людини пов'язані між собою тим, що вони вимагають від держав прийняття конкретних заходів для управління різноманіттям.

Визнання автономії необов'язково припускає визнання колективної правосуб'єктності меншин. П-н Веллер вважає, що саме необхідність забезпечення повної й ефективної участі

[302] Weller M. Towards a general comment on self-determination and autonomy (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.5).

у суспільному житті покладена в основі будь-якої вимоги автономії для меншин і що хоча держава і діє, консультуючись з громадами меншин, але саме їй потрібно визначати, яким чином вона виконуватиме зобов'язання щодо забезпечення повної й ефективної участі меншин або представників меншин у суспільному житті. Підкреслювалося, що хоча автономія все частіше розглядається як засіб досягнення цієї мети, немає чітко закріпленого юридичного права на автономію у всіх випадках, коли маємо справу з територіально-компактними меншинами[303].

Члени Робочої групи погодились із тим, що в обставинах гострого протистояння ефективним засобом мирного вирішення проблем може бути надання територіальної автономії (хоча держави не зобов'язані це робити), але в інших випадках більш раціональним може бути шлях забезпечення більш широкого самоврядування у сфері культури, релігії або мови.

Підсумовуючи викладене, потрібно зауважити, що автономія як форма «внутрішнього самовизначення» не має ніякого зв'язку з яким би то не було правом на відокремлення. Більше того, автономія як внутрішньодержавний механізм може мати двояку перевагу в плані забезпечення гарантій територіальної цілісності держав і децентралізації влади. Вона може розглядатися одночасно як механізм врегулювання конфлікту з компактно проживаючою меншиною та як ефективний засіб реалізації прав національних меншин у рамках єдиної держави.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. У чому полягає основна причина дискусійності проблеми визнання за меншинами права на самовизначення?

2. Чи є, на вашу думку, національні меншини суб'єктом права на самовизначення? Відповідь обґрунтуйте.

3. У чому суть так званого «внутрішнього самовизначення» як певний варіант застосування до меншин права на самовизначення?

---

[303] Доклад Рабочей группы по меньшинствам на пятдесят седьмой сессии Подкомиссии по поощрению и защите прав человека Комиссии по правам человека ЄКОСОР. Женева. 3 июня 2005 года // E/CN.4/Sub.2/2005/27.

4. Чи не призведе, на вашу думку, пов'язування самовизначення й автономії до появи відцентрових тенденцій і їхньої легітимізації в рамках держав, включаючи зростання небезпеки відокремлення?

5. Як ви вважаєте, чи може автономія розглядатися одночасно як механізм врегулювання конфлікту з компактно проживаючою меншиною та ефективний засіб реалізації прав національних меншин у рамках єдиної держави? Відповідь обґрунтуйте.

3.4. Міжнародні механізми контролю за дотриманням прав національних меншин

Як показала практика, досить непросто створити досконалий міжнародно-правовий акт у сфері захисту прав меншин, але ще важче зробити його ефективним, дієвим. Тому найважливішим фактором в оцінці ефективності нормативних актів про національні меншини (як і інших актів) є дієвість передбаченого механізму реалізації та контролю за дотриманням їхніх положень. Потрібно зазначити, що на сьогодні такі механізми склалися як на універсальному, так і на регіональних рівнях.

Ознайомлення потрібно розпочати саме з тих механізмів, які склалися і діють у системі Організації Об'єднаних Націй.

Статутні органи

Як уже зазначалося, хоча поняття «меншина» не знайшло свого відображення в Загальній декларації прав людини, Комісія з прав людини на своїй першій сесії заснувала Підкомісію щодо попередження дискримінації і захисту меншин. Резолюція 217 (III) від 10 грудня 1948 року, у розділі А якої Генеральна Асамблея помістила Загальну декларацію, містить розділ С, озаглавлений «Доля меншин», де Асамблея, вважаючи, що Організація Об'єднаних Націй не може залишатися байдужою до долі, запропонувала Економічній і Соціальній Раді просити Комісію і Підкомісію піддати цю проблему всебічному вивченню. Робоча група з меншин Підкомісії була заснована відповідно до резолюції 1995/31 Ради, прийнятої 1995 року. 2000 року в рамках реформування Комісії з прав людини була змінена назва Підкомісії, і

згадування меншин зникло. Однак проблема меншин залишилася на порядку денному обох органів.

Крім Генеральної Асамблеї і Комісії з прав людини (а з 15.03.06 Ради з прав людини), що обговорюють на своїх сесіях проблему меншин з політичної точки зору і приймають відповідні резолюції, істотно важливу роль у заохоченні і захисті прав осіб, що належать до меншин, відіграють такі процедури, органи й установи:

а) Підкомісія щодо заохочення і захисту прав людини і її Робоча група з меншин;

б) договірні спостережні органи;

в) спеціальні процедури Комісії з прав людини;

г) Верховний комісар з прав людини.

Варто провести короткий огляд роботи цих органів і процедур з питань меншин, який потрібно розглядати в контексті реформування правозахисних механізмів з метою підвищення їхньої ефективності[304].

Робоча група з меншин уповноважена: а) розглядати процес заохочення і здійснення Декларації про меншини; б) вивчати можливі рішення проблем, пов'язаних з меншинами; в) рекомендувати подальші заходи для заохочення і захисту прав осіб, що належать до меншин. Робоча група є єдиним міжнародним форумом, що займається виключно особами, які належать до меншин. Цей форум відкритий для участі представників усіх меншин. З роками учасників ставало усе більше, і в роботі останньої сесії Робочої групи взяли участь представники 50 меншин і неурядових організацій. Крім того, у роботі щорічних сесій Робочої групи, тривалість яких становить один тиждень, беруть участь представники багатьох держав. На одній або декількох її сесіях були представлені понад 100 держав[305].

До повноважень Робочої групи належало:

а) пропаганда здійснення Декларації про меншини у своїх документах, у тому числі за допомогою висвітлення найкращої

---

[304] A/57/387.

[305] Доклад Рабочей группы по меньшинствам на пятдесят седьмой сессии Подкомиссии по поощрению и защите прав человека Коммисии по правам человека ЄКОСОР. Женева. 3 июня 2005 года // E/CN.4/Sub.2/2005/27.

практики, і поширення аналогічних документів, підготовлених представниками меншин і академічних кіл;

б) заохочення діалогу між державами і представниками меншин;

в) виконання ролі «мозкового центру», що сприяло розумінню проблем, пов'язаних із заохоченням і захистом прав осіб, що належать до меншин;

г) консультування груп меншин з питань оптимальних шляхів забезпечення своїх прав.

Крім вищезгаданого коментарю до Декларації про меншини, Робоча група розробила тематичні питання, щодо яких існує загальний інтерес, зокрема питання, пов'язані з цілями розвитку, сформульованими в Декларації тисячоріччя[306], і стійким розвитком людського потенціалу. Робоча група розглядала також питання міжкультурної і полікультурної освіти і міри, що полегшують участь осіб, які належать до меншин, у суспільному житті. За останні десять років експерти підготували для Робочої групи більше 50 документів або доповідей. Починаючи з 2000 року Робоча група в співробітництві з Управлінням Верховного комісара в правах людини організувала також ряд субрегіональних робочих нарад з питань меншин. Широко визнається, що ці робочі наради стали корисні в такому: завдяки їм Організація Об'єднаних Націй має можливість одержувати інформацію безпосередньо від представників меншин та інших експертів з різних частин світу; вони сприяють заохоченню діалогу між меншинами і більшістю населення, так само як і між самими меншинами, більш глибокому розумінню субрегіональних підходів до питань меншин за допомогою обміну досвідом у справі захисту і заохочення прав меншин, і створенню умов для зміцнення мереж, створених за участі різних меншин, і підтримці їхніх зусиль, у тому числі шляхом підвищення їхньої поінформованості щодо правозахисної діяльності Організації Об'єднаних Націй. 2001 року УВКПЛ за підтримки Робочої групи приступило до здійснення на експериментальній основі ряду заходів щодо зміцнення правозахисного потенціалу представників меншин. Ці заходи включали

[306] Декларация тысячелетия ООН. Утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года. (A/RES/55/2). URL : http://www.un.org/russian/document/declarat/r55-2.pdf (дата звернення: 13.12.2016).

співробітництво в рамках Спільної програми підготовки УВКПЛ і Міжнародної групи із захисту прав меншин та публікацію *Посібника з діяльності Організації Об'єднаних Націй в інтересах меншин*, у якому міститься основна інформація на допомогу особам, що належать до меншин, про те, як краще скористатися універсальними і регіональними правозахисними процедурами для заохочення і захисту їхніх прав. Він виданий на всіх офіційних мовах Організації Об'єднаних Націй і нині перекладається на інші мови, включаючи турецьку, угорську і сербську.

Значний потенціал у сфері попередження конфліктів, пов'язаних з меншинами, і захисту прав осіб, що належать до меншин, мають національні правозахисні установи. На засіданнях Робочої групи представники національних установ висвітлювали свою роль у повідомленні урядів про появу ознак конфлікту, а також повідомляли про свою готовність поширювати інформацію про традиційні механізми врегулювання конфлікту і навчали методиці такого врегулювання. Там, де національні правозахисні установи уповноважені одержувати і розглядати скарги, осіб, що належать до меншин, пропонується на додаток до пред'явлення позовів у судах використовувати ці механізми як засіб правового захисту[307].

Крім того, Робоча група розглядала можливі шляхи удосконалення виконання свого мандата. Було запропоновано розробити субрегіональні керівні принципи або кодекси поводження в інтересах здійснення Декларації про меншини. Визнаючи необхідність продовжувати приділяти увагу тематичним питанням, члени Робочої групи обговорили можливість зробити більший наголос на захист конкретних меншин, включаючи формулювання рекомендацій для конкретних країн.

Крім того, Робоча група обговорила методи більш тісного співробітництва з іншими органами й установами системи Організації Об'єднаних Націй для того, щоб забезпечити більш повний облік питань стосовно меншин у програмах і діяльності цих установ відповідно до статті 9 Декларації про меншини. Робочій

[307] Доповідь Верховного комісара ООН по правах людини, Права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин від 24 лютого 2004 р. URL : http://www.ohchr.org/english/issues/minorities/group/main.htm (дата звернення: 15.10.2017).

групі ще необхідно буде всебічно розглянути ці пропозиції. Нещодавно Група Організації Об'єднаних Націй з питань розвитку і Виконавчий комітет з гуманітарних питань розробили план дій щодо зміцнення потенціалу Організації Об'єднаних Націй, зокрема країнних груп Організації Об'єднаних Націй, у сфері надання державам-членам на їхнє прохання допомоги в розвитку національних систем заохочення і захисту прав людини.

Незважаючи на вагомі позитивні результати застосування універсальних механізмів захисту меншин, необхідно зазначити, що в потенціалі Організації Об'єднаних Націй існували різні пробіли, особливо в галузі раннього попередження етнічних чисток, геноциду й інших злочинів, аналізу і використання цієї інформації та вжиття заходів після одержання таких тривожних зведень. Це дало підстави вважати, що існує криза правозахисних механізмів ООН і тому вони потребують серйозного реформування. Цей процес було розпочато на вересневому «Саміті-2005», де світові лідери ухвалили пропозицію генсека організації Кофі Аннана розформувати Комісію ООН з прав людини, що включає 53 країни, і замінити її на меншу за складом Раду. У заяві, розповсюдженій у штаб-квартирі ООН, Кофі Аннан розцінив цю подію як «величезне досягнення ООН, що дає шанс по-новому почати реальну роботу в галузі прав людини і поліпшити життя мільйонів людей».

15 березня 2006 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію про створення Ради з прав людини (далі – РПЛ) як допоміжного органу Генеральної Асамблеї. Вона визначила повноваження РПЛ та порядок її створення. До завдань РПЛ входить[308]:

– сприяти просвітницькій та навчальної діяльності в області прав людини, а також діяльності з надання консультаційних послуг, технічної допомоги і створення потенціалу, яка здійснюватиметься у взаємодії із зацікавленими державами-членами та за їхньою згодою;

– слугувати форумом для обговорення тематичних питань, пов'язаних з усіма правами людини;

– виносити рекомендації Генеральної Асамблеї щодо подальшого розвитку міжнародного права в галузі прав людини;

---

[308] Совет по правам человека, A/RES/60/251, 15 марта 2006 г. URL : http://hrlibrary.umn.edu/russian/council/Rres_humanrightscouncil.html (дата звернення: 12.08.2017).

– сприяти повному виконанню зобов'язань у галузі прав людини, прийнятих державами, та здійснення контролю за досягненням цілей і виконанням зобов'язань, що стосуються заохочення та захисту прав людини;

– на основі об'єктивної і достовірної інформації проводити всеосяжні періодичні огляди виконання кожною державою його зобов'язань і обов'язків в області прав людини таким чином, який забезпечує універсальність охоплення і рівне поводження з усіма державами; процедура огляду має будуватися на всебічній взаємодії з відповідною країною на основі інтерактивного діалогу та облік її потреб у створенні потенціалу; ця процедура повинна доповнювати, а не підміняти собою роботу договірних органів; упродовж року після проведення своєї першої сесії Рада має визначити умови функціонування і необхідні тимчасові рамки для універсального механізму проведення періодичних оглядів;

– сприяти за допомогою діалогу і співпраці у запобіганні порушенням прав людини і своєчасно реагувати на надзвичайні ситуації в області прав людини;

– діяти в області прав людини в тісній співпраці з урядами, регіональними організаціями, національними установами з прав людини і громадянським суспільством;

– виносити рекомендації щодо заохочення і захисту прав людини;

– представляти щорічну доповідь Генеральної Асамблеї.

Нова Рада має у своєму розпорядженні більш широкі можливості розгляду ситуацій, пов'язаних із грубими і систематичними порушеннями прав людини. Те, що вона проводить сесії упродовж усього року і за необхідності більшою тривалістю, ніж це робила Комісія, дозволяє Раді бити тривогу і привертати увагу світового співтовариства до невідкладних криз у галузі прав людини. Водночас Рада зберегла кращі риси Комісії, включаючи призначення незалежних доповідачів і надання неурядовим організаціям можливість виконувати свою важливу роль у роботі Організації. Рада слугує форумом для обговорення тематичних питань, пов'язаних із правами людини. Основним напрямом її роботи є допомога державам щодо виконання зобов'язань у сфері прав людини та прав меншин на основі діалогу, створення потенціалу і надання технічної допомоги. Рада виносить рекомендації

Генеральній Асамблеї стосовно подальшого розвитку міжнародного права в галузі прав людини.

Перші вибори членів Ради відбулися 9 травня 2006 року. У ході другого і третього туру голосування Україна була обрана членом першого складу Ради від групи східно-європейських держав поряд із такими країнами, як Чехія, Польща, Словенія, Росія. 2008 р. її було переобрано до складу Ради на другий термін.

16 жовтня 2017 р. за результатами голосування на пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН Україна знову увійшла до складу Ради ООН з прав людини (РПЛ) з мандантом на наступні три роки (2018–2020 рр.). Це ще раз свідчить, з одного боку, про міжнародний авторитет України, а з іншого – накладає на неї особливу відповідальність за виконання зобов'язань у сфері захисту прав людини та прав меншин. «Як новообраний член РПЛ, Україна використає всі механізми для боротьби проти порушень прав людини на тимчасово окупованій території Криму та Донбасі», – зауважив речник Постійного представництва України при ООН Олег Ніколенко[309].

Відповідно до резолюції 6/15 Ради з прав людини від 28 вересня 2007 р., відновленої резолюцією 19/23 від 23 березня 2012 р., замість Робочої групи з питань меншин Підкомісії із заохочення і захисту прав людини був заснований Форум з питань меншин як платформа для заохочення діалогу і співпраці з питань, що стосуються осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, а також для внесення тематичного та експертного вкладу в роботу Спеціального доповідача з питань меншин. Форум виявляє і вивчає передову практику, виклики, можливості та ініціативи з метою подальшого здійснення Декларації ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин.

Засідання Форуму з питань меншин проводяться щорічно впродовж двох робочих днів. Їхня мета – виявлення й аналіз найкращої практики, викликів, можливостей та ініціатив у сфері здійснення положень Декларації ООН про права осіб, що

[309] Україну обрали до Ради ООН з прав людини. URL : https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2325560-ukrainu-obrali-do-radi-oon-z-prav-ludini.html (дата звернення: 16.10.2017).

належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, від 18 грудня 1992 р.

Участь у Форумі відкрито для держав, міжурядових організацій, органів, спеціалізованих установ, фондів і програм ООН, національних правозахисних інститутів, наукових кіл та експертів з питань меншин і неурядових організацій, що мають консультативний статус при ЕКОСОР, а також неурядових організацій, цілі і завдання яких відповідають духу, цілям і принципам Статуту ООН.

Загальне керівництво роботою Форуму здійснює Незалежний експерт РПЛ з питань меншин. Крім безпосередньої підготовки щорічних сесій Форуму, Незалежний експерт з питань меншин пропонує РПЛ можливі теми для обговорення на нарадах.

Голова РПЛ призначає на основі регіональної ротації голову Форуму з числа експертів з питань меншин, кандидатури яких висуваються членами Ради і спостерігачами.

За підсумками кожної сесії Форум приймає рекомендації і представляє РПЛ доповідь.

Наради Форуму проходять щорічно впродовж двох робочих днів, відведених для тематичних дискусій. Спеціальний доповідач з питань меншин пан Фернанд де Вареннес керує роботою Форуму, готує його щорічні наради і інформує Раду з прав людини про тематичні рекомендації Форуму.

Договірні органи

Для контролю за виконанням державами прийнятих зобов'язань були створені спеціальні договірні спостережні органи – комітети, які є важливим компонентом механізмів заохочення і захисту прав осіб, що належать до меншин. Нині діє десять універсальних договірних органів з прав людини, а саме:

1) *Комітет з ліквідації расової дискримінації*, створений, відповідно до міжнародної Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, від 21 грудня 1965 р. (Україна є учасницею цієї Конвенції з 6 квітня 1969 р.);

2) *Комітет з прав людини*, створений, згідно з Міжнародним пактом про громадянські і політичні права, від 16 грудня 1966 р. (Україна з 19 жовтня 1973 р. є учасницею цього Пакту);

3) *Комітет з економічних, соціальних і культурних прав*, створений, згідно з Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права, від 16 грудня 1966 р. (Україна з 19 жовтня 1973 р. є учасницею цього Пакту, а з 1985 р. бере участь у роботі Комітету);

4) *Комітет з ліквідації дискримінації жінок*, створений, відповідно до Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, від 18 грудня 1979 р. (Україна з 3 вересня 1981 р. є учасницею цієї Конвенції і з часу створення Комітету 10 квітня 1982 р. надає періодичні доповіді про виконання положень Конвенції);

5) *Комітет проти катувань*, створений, відповідно до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, від 10 грудня 1984 р. (Україна з 26 червня 1987 р. є учасницею цієї Конвенції і з 1988 р. бере участь у роботі Комітету);

6) *Підкомітет проти катувань*, створений, відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань, 2002 р. (Ратифікований Законом України від 21.07.2006 № 22-V);

7) *Комітет з прав дитини*, створений, відповідно до Конвенції про права дитини, від 20 листопада 1989 р. (Україна є учасницею цієї Конвенції з 27 вересня 1989 р. і з 1991 р. надає періодичні доповіді про виконання положень Конвенції);

8) *Комітет з прав осіб з інвалідністю*, створений, відповідно до Конвенції про права осіб з інвалідністю, 2006 р. (Україна з 16 грудня 2009 р. є учасницею цієї Конвенції і бере участь у роботі Комітету);

9) *Комітет із захисту прав усіх трудящих-мігрантів*, створений, відповідно до Конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їх сімей, 1990 р.;

10) *Комітет із захисту від насильницьких зникнень*, створений, відповідно до Конвенції для захисту всіх осіб від насильницьких зникнень, 2006 р. (Україна з 17 червня 2015 р. є учасницею цієї Конвенції і бере участь у роботі Комітету).

Держави беруть на себе зобов'язання надавати у відповідні комітети періодичні доповіді (подаються в період 2–5 років згідно з положеннями відповідних договорів) про міри, які вжиті ними для забезпечення як прав людини взагалі, так і прав

меншин зокрема. Процедура передбачає представлення на розгляд відповідному комітету доповідей держав, можливість консультацій членів комітету з представником держави, а також одержання коментарів експертів.

Комітети забезпечують держави докладним переліком правил звітності, що визначають, яка саме інформація необхідна для здійснення поточного контролю над виконанням державами своїх зобов'язань. Наприклад, для доповіді про виконання вимог статті 27 МПГПП це – інформація про наявність меншин у державі, частка кожної з них у населенні країни, а також про конкретні міри, вжиті державою для збереження етнічної, релігійної, культурної і мовної ідентичності меншин.

Передбачається, що держави повинні повідомляти про наявні гарантії прав меншин щодо використання ними своєї мови в приватному і громадському житті; чи можуть вони користуватися своєю мовою в судах; чи можуть представники меншини одержувати освіту власною мовою; чи можуть вони вільно відправляти свої релігійні обряди; чи можуть меншини створювати і підтримувати власні культурні об'єднання, що є ключовим елементом права меншин на збереження їхньої культурної самобутності, чи представлені вони в місцевих і центральних органах влади.

На основі одержаної інформації комітети можуть наполягати на відкритому діалозі з державою. Як тільки завершується розгляд доповіді держави, комітети публікують висновки, у яких можуть бути відбиті порушення прав меншин, рекомендації державам-учасникам утримуватися від будь-яких подальших порушень розглянутих прав або звертання до відповідних урядів для вживання заходів, що поліпшують ситуацію.

Наприклад, Комітет з ліквідації расової дискримінації прийняв ряд загальних рекомендацій стосовно конкретних груп, що піддаються расовій або етнічній дискримінації, включаючи корінні народи і громади рому, а також у зв'язку з дискримінацією за ознакою походження.

Серед органів, що спостерігають за здійсненням договорів, чотири органи можуть розглядати повідомлення. Однак індивідуальні скарги осіб, що належать до меншин, або скарги, що стосуються таких осіб, представляються, відповідно до факультативних процедур оскарження, усе ще досить рідко. Нарешті,

комітети можуть організовувати обговорення найважливіших правозахисних проблем за допомогою проведення загальних дебатів. Наприклад, КЛРД проводив загальні дебати, що стосуються положення рому, і у зв'язку з дискримінацією за ознакою походження.

Деякі договірні органи впровадили у свою практику такі процедури дій, які також набули важливого значення в справі захисту меншин. КЛРД неодноразово пропонував свої добрі послуги і починав місії для надання допомоги або оцінки становища в тій або іншій країні і заохочення діалогу з метою мирного врегулювання правозахисних проблем.

Спеціальні процедури і механізми

Спеціальні процедури, засновані Комісією з прав людини, є ще одним важливим компонентом механізмів, що займаються захистом меншин. Спеціальні доповідачі і представники у ході своїх місій у країни безпосередньо і часто контактують з урядами та громадськістю і можуть розглядати повідомлення, що стосуються можливих порушень прав людини, які підпадають під дію їхніх мандатів. Їхні доповіді й аналітичні матеріали є для системи Організації Об'єднаних Націй і інших суб'єктів важливим джерелом інформації про становище у сфері прав людини. Комісія з прав людини у своїх резолюціях пропонує відповідальним за спеціальні процедури й інші мандати в рамках їхнього відповідного кола повноважень приділяти увагу становищу і правам осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин. Власники мандатів як за тематичними, так і країновими спеціальними процедурами вказують на необхідність зміцнення захисту прав осіб, що належать до меншин, зокрема, у процесі розгляду скарг, виявлення корінних причин порушень і дій щодо попередження порушень прав людини і конфліктів.

Наступна інформація допоможе проілюструвати участь спеціальних процедур у захисті меншин. Пов'язані з меншинами питання зачіпаються менш ніж у 15 % повідомлень, розглянутих у рамках спеціальних процедур, ряд з яких передбачають представлення доповідей, які стосуються положення меншин. Наприклад, Спеціальний доповідач з питання про позасудові страти, страти без належного судового розгляду або довільні страти

висловила думку про те, що більшість збройних конфліктів і внутрішніх зіткнень і безладь виникають у результаті етнічної або релігійної напруженості, що зберігається через неприйняття заходів для її ослаблення або придушення доти, доки не відбудеться спалах насильства[310]. Вона також зазначила, що «державам, в яких мають місце прояви міжобщинного насильства і зберігається міжетнічна напруженість, потрібно робити все можливе для врегулювання таких конфліктів на ранньому етапі. Урядам варто також вживати заходи, спрямовані на забезпечення примирення і мирного співіснування всіх верств або груп населення, незалежно від їхнього етнічного походження, релігійних, мовних і будь-яких інших відмінностей. У разі потреби міжнародне співтовариство повинно бути готове надати допомогу цим країнам у справі попередження або врегулювання таких конфліктів. Урядам потрібно на постійній основі здійснювати превентивні міри, карне переслідування і покарання у зв'язку з пропагандою або розпалюванням ненависті і нетерпимості, що можуть породити міжобщинне насильство»[311].

Аналогічним чином Спеціальний доповідач з питання про свободу релігії або переконань у своєму аналізі схем, виявлених у процесі розгляду отриманих ним повідомлень, зробив висновок про те, що відзначається загальний зріст нетерпимості і дискримінації у відношенні релігійних меншин і жінок у надзвичайно небезпечних ситуаціях, а також загострення релігійного екстремізму, що торкається усіх віросповідань. Він зазначив, що релігійні меншини страждають, у першу чергу, від загроз самому їхньому існуванню як особливих громад, що вони також піддаються прямим або непрямим обмеженням у зв'язку з проявами ними своєї релігійної самобутності або своїх переконань і що нетерпимість до релігійних меншин часто знаходять своє вираження в практиці недержавних суб'єктів, в основному релігійних громад та екстремістських політичних і релігійних організацій. Спеціальний доповідач підкреслив, що освіта і міжрелігійний діалог

[310] Конкретные группы и лица: меньшинства. Доклад Верховного комиссара E / CN .4/2001/9, пункт 103. URL : https://digitallibrary.un.org/record/516082/files/E_CN.4_2004_75-RU.pdf (дата звернення: 06.10.2017).

[311] Extrajudicial and summary executions – Summary of cases transmitted to Governments and replies received E / CN .4/2000/3, пункт 107.

є життєво важливими основами стратегії в галузі попередження «порушень, вчинених нині у результаті проявів релігійного екстремізму; політики, законодавства і практики, що представляють собою зазіхання на права релігійних меншин; і псевдорелігійну дискримінацію у відношенні жінок»[312]. Він запропонував міжнародному співтовариству, державам і всім зацікавленим сторонам розглянути шляхи і засоби використання шкіл для удосконалення діяльності щодо попередження нетерпимості і дискримінації на підставі релігії або переконань.

Проблеми, пов'язані з меншинами, розглядаються також власниками мандатів з економічних, соціальних і культурних прав і мандатів, що стосуються питань крайньої бідності і права на розвиток. Особи, що належать до меншин, часто більше інших страждають у випадках відсутності дотримання, захисту і здійснення прав на житло, здоров'я й освіту. Крім того, було встановлено, що однією з корінних причин конфліктів є нерівний доступ різних груп до соціальних послуг і механізмів здійснення економічних, соціальних і культурних прав. У своїй доповіді Незалежний експерт з питання про становище в галузі прав людини в Сомалі навів інформацію про становище меншин і зазначив, що більшість внутрішніх переміщених осіб є вихідцями з меншин[313].

Спеціальний доповідач з питання про сучасні форми расизму, расової дискримінації, ксенофобії і пов'язаної з ними нетерпимості особливо підкреслює необхідність використовувати в боротьбі з дискримінацією і нетерпимістю такі просвітительські заходи, як міжкультурну освіту. Він наполегливо рекомендує заохочувати діалог між культурами, цивілізаціями і релігіями, три основні завдання якого полягають у «сприянні як взаємному пізнанню культур, цивілізацій і релігій, так і визнанню їхньої взаємодії і взаємозбагачення; заохоченні культурного, релігійного й етнічного плюралізму в суті визнання, захисту, поваги і розвитку різноманіття; а також у створенні умов, що спонукають

[312]Гражданские и политические права, включая вопрос религиозной нетерпимости. Доклад специального докладчика /CN.4/2003/66, пункт 141. URL : https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/103/08/PDF/G0310308.pdf?OpenElement (дата звернення: 02.04.201).

[313] Situation of human rights in SomaliaE/CN.4/2004/103, пункти 25 і 49. URL : www.ohchr.org/EN/HRBodies/.../A_HRC_33_64_en.docx (дата звернення: 02.04.2018).

послідовників релігій і духовних традицій до міркувань на тему спільності їхніх цінностей і до спільних дій на благо миру, розвитку, прав людини, соціальної справедливості і демократії»[314].

Діяльність Спеціального доповідача з питань про право на освіту також свідчить про важливе місце, яке відводиться проблемам меншин. У своїх доповідях він виражає заклопотаність з приводу того, як викладаються в навчальних посібниках питання расового, етнічного, релігійного і мовного різноманіття, а також з приводу відсутності в них інформації про історію корінних громад і громад меншин[315].

Ще один важливий механізм – процедура ***подачі скарг*** на порушення прав меншин і вимога компенсації.

Скарги на порушення прав людини, включаючи права меншин, можуть бути представлені на розгляд Організації Об'єднаних Націй. Однак Важливо, що перш ніж скарги можуть бути адресовані в ООН, повинні бути вичерпані усі національні механізми.

Скарги можуть бути представлені окремою особою, групою осіб або державою відповідно до ряду процедур, а саме[316]:

– *Конфіденційна «Процедура 1503»* дозволяє одержувати інформацію про ситуації, що становлять порушення прав людини, включаючи порушення прав меншин. Якщо йдеться про «постійну практику грубого і доведеного порушення прав людини», Комісія з прав людини надає доповідь ЭКОСОР;

– Міжнародний пакт про громадянські і політичні права в статті 41 передбачає подачу скарги однієї держави на іншу, якщо остання визнає компетенцію Комітету з прав людини одержувати і розглядати такі скарги. У цьому випадку Комітет приступає до розгляду скарги держави-учасниці на те, що інша держава-учасниця не дотримується положень ст. 27 Пакту;

---

[314] Расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и все формы дискриминации Доклад специального докладчика E/CN.4/2003/23, пункт 57. URL : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/100/28/PDF/G0310028.pdf?OpenElement (дата звернення:12.04.2018).

[315] Right to education – Mission to UgandaE/CN.4/2000/6/Add.1, пункти 81 і 95.

[316] Томпсон С. Права меньшинств и механизмы их защиты в системе ООН / Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. URL : http://www.un.org (дата звернення: 12.04.2018).

– Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачає процедуру подачі індивідуальних скарг у Комітет з прав людини на порушення державою-учасницею будь-якого положення Пакту, включаючи статтю 27. Відповідно до цієї процедури були розглянуті, наприклад, скарги на порушення культурних прав меншин;

– Конвенція з ліквідації расової дискримінації також передбачає процедуру подачі скарги окремою особою або групою осіб у зв'язку з порушеннями прав, зазначених у Конвенції, а також скарг від держав відповідно до 11 статті Конвенції.

Верховний комісар з прав людини

Мандат Верховного комісара з прав людини був заснований 1993 року резолюцією 48/141 Генеральної Асамблеї[317] з метою заохочення загальної поваги і дотримання всіх прав людини, включаючи право на розвиток. Обов'язки Верховного комісара полягають у заохоченні, захисті і попередженні. Вони вимагають від власника мандата вступати в діалог з урядами; відігравати провідну роль у координації правозахисної діяльності; представляти рекомендації з метою удосконалення, заохочення і захисту всіх прав людини, і в тому числі стосовно підвищення дієвості й ефективності правозахисних механізмів Організації Об'єднаних Націй. Проблеми меншин займають важливе місце в роботі Верховного комісара, у якій можна було б приділяти більш пильну увагу, зокрема, заходам у галузі заохочення і захисту, включаючи надання урядам сприяння у врегулюванні питань, пов'язаних з різноманіттям, і в заохоченні міжетнічних, а також міжрелігійних діалогів, що сприяють вирішенню пов'язаних з меншинами проблем, і надання урядам технічного співробітництва й експертного потенціалу з питань, що стосуються меншин, включаючи попередження і врегулювання конфліктів. Однак потрібно зазначити, що хоча мандат Верховного комісара передбачає конструктивну участь у діяльності за цими напрямами, можливості Управління Верховного комісара є досить скромними.

---

[317]Резолюція 48/141 А Генеральної Асамблеї ООН «Верховний комісар щодо заохочення і захисту всіх прав людини» (витяг). URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_709 (дата звернення: 16.11.2017).

Складовою *європейської системи захисту національних меншин* є регіональні механізми, що діють у рамках Ради Європи, ОБСЄ, Європейського Союзу та інших європейських структур.

Ні в Статуті Ради Європи, ні в будь-яких інших договорах, укладених у рамках цієї організації, не містяться норми, що передбачають виконання функції контролю за виконанням державами-членами своїх зобов'язань будь-яким одним органом, хоча раніше Парламентська асамблея Ради Європи виступала за ініціативою створення єдиного судового органу, що володіє правом тлумачення договорів, укладених у рамках Ради Європи, і контролю за їхнім виконанням. Однак усі ці спроби не одержали підтримки з боку Комітету Міністрів – головного органу Ради Європи. Тому якщо спробувати класифікувати види контрольних органів Ради Європи у сфері захисту прав меншин, то їх можна розділити на дві категорій: *судові* і *позасудові* органи контролю. До судових органів належить Європейський суд з прав людини, а позасудові органи контролю представлені численними комітетами і комісіями, створення яких передбачене положеннями договорів, укладених у рамках Ради Європи.

Так, зокрема, Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини встановлює систему контролю за дотриманням та захистом прав людини. До 1 листопада 1998 р. це завдання здійснювалося трьома органами: Європейською комісією з прав людини, Європейським судом з прав людини і Комітетом Міністрів Ради Європи. Основним елементом контрольного механізму став Європейський суд з прав людини, заснований 21 січня 1959 р. у Страсбурзі. Згідно зі стст. 46–48 Конвенції порушувати справи в Суді могли тільки держави-учасниці Конвенції і Комісія з прав людини. Однак, згідно з Протоколом № 9, який набрав чинності 1 жовтня 1984 р., індивіди також отримали право звертатись зі скаргами до Європейського суду.

У зв'язку із тим, що цей механізм був доволі громіздкий і складний, 1994 р. був відкритий для підписання Протокол № 11 до Конвенції 1950 р.[318] На основі цього Протоколу з 1 листопа-

[318] Дженіс М., Кей Р., Бредні Е. Протокол № 11 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Європейське право у галузі прав людини: Джерела і практика застосування. К. : АртЕк; Будапешт. Інститут конституційної і законодавчої політики, 1997. С. 555–567.

да 1998 р. Європейський суд став єдиним органом, який розглядає скарги індивідів у системі Ради Європи. Юрисдикція суду поширюється на всі питання, які стосуються тлумачення і застосування Європейської конвенції та протоколів до неї і які передаються йому на розгляд будь-якою Високою Договірною Стороною, а також будь-якою особою, неурядовою організацією або групою осіб у разі порушення однією зі сторін положень Конвенції та протоколів до неї (стст. 32–34). Згідно зі ст. 44 Європейської конвенції з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколу № 11, рішення Великої палати Європейського суду є остаточним.

На відміну від Європейської конвенції 1950 р. Рамкова конвенція про захист національних меншин більш уразлива з точки зору механізмів її реалізації: вона не передбачає судового контролю, а органом, уповноваженим постійно спостерігати за здійсненням її положень, є Комітет Міністрів Ради Європи, допомогу якому надає Консультативний Комітет, члени якого мають визнану компетентність у галузі захисту національних меншин. Держави-учасниці періодично подають звіти про дотримання положень Рамкової конвенції, висновки за якими роблять експерти Консультативного комітету. Крім того, передбачена передача інформації Генеральному секретареві Ради Європи про законодавчі й інші міри, прийняті для здійснення принципів, викладених у Конвенції.

Усвідомлюючи недостатню ефективність суто несудових наглядових, експертних контрольних механізмів, було зроблено деякі кроки щодо залучення судового механізму контролю за імплементацією та виконанням прийнятих державами міжнародно-правових зобов'язань у сфері захисту прав національних меншин. Зокрема, у Протоколі № 12 до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р., відкритому для підписання та ратифікації з 4 листопада 2000 р., ст. 1 має назву «Загальна заборона дискримінації». Вона передбачає: «1. Користування будь-яким правом, що визнане законом, має бути забезпечене без будь-якої дискримінації за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або будь-якої іншої обставини. 2. Ніхто не може бути підданий дискримінації з

боку будь-якої офіційної влади за ознаками, згаданими у п. 1 цієї статті»[319].

Після того як Протокол № 12 набуде чинності (необхідно 10 ратифікацій, станом на 04.01.2001 його підписали 25 країн-членів РЄ, в тому числі й Україна), кожна особа, що належить до національної меншини, у випадку її дискримінації щодо користування будь-яким правом, визнаним законом (національним або міжнародним), може звернутися із заявою про порушення таких прав до Європейського суду з прав людини[320].

Активно використовує судові органи як органи, що забезпечують дотримання норм антидискримінаційного законодавства, і Європейський Союз. Зокрема, 19 липня 2004 року Європейська комісія оголосила про намір застосувати правові процедури у вигляді звернення до Європейського суду справедливості в Люксембурзі у зв'язку з відсутністю адекватних дій з інкорпорації основних положень антидискримінаційних директив ЄС у національне законодавство з боку шістьох держав-членів: Австрії, Бельгії, Німеччини, Фінляндії, Греції та Люксембурга.

У своїх рішеннях Європейський суд справедливості постановив, що фундаментальні права людини, передбачені міжнародними угодами, учасниками яких є всі держави-члени ЄС, є складовою основних принципів законодавства європейського співтовариства, за дотриманням якого стежить суд. Принцип недискримінації за ознаками статі або ж національної належності неодноразово розглядався Європейським судом справедливості як фундаментальне право відповідно до законодавства співтовариства, будь-які обмеження або застереження стосовно якого повинні мати обмежувальне тлумачення. Потрібно очікувати, що такий підхід і надалі обстоюватиметься Європейським судом справедливості під час розгляду справ, пов'язаних із проявами дискримінації[321].

---

[319] Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.2000 // Ліга: Закон. Професіонал 7. 2. 1. Copyriht: ІАЦ Ліга 1991–2000 рр.

[320] Мицик В. Діяльність Ради Європи щодо вирішення проблем захисту прав національних меншин // Український часопис міжнародного права. 2002. № 1. С. 59.

[321] Романов Р. Вказ. праця. С. 203.

Певні механізми контролю за дотриманням прав національних меншин має і ОБСЄ. Так, будь-яка держава-член ОБСЄ може просити іншого члена організації надати інформацію за конкретним випадком порушення прав людини або прав меншин. Відповідь на такий запит має бути відправлений не пізніше ніж за 10 днів. На прохання держави-члена організації можуть створюватись комісії експертів ОБСЄ для розгляду і можливого сприяння у вирішенні проблем стосовно порушення прав на її території. ОБСЄ також застосовує механізми, які не мають правового характеру, вони функціонують за допомогою таких форм, як місії з будівництва миру, освітні семінари, моніторинг виборів, міждержавні дискусії, круглі столи, діяльність щодо запобігання конфліктів.

Невід'ємною частиною механізмів ОБСЄ стало заснування 1992 р. посту ***Верховного комісара у справах національних меншин ОБСЄ*** (ВКСНМ). Бюро Верховного комісара було створено у відповідь на зростаючу погрозу безпеці на початку 90-х років і спалах насильства на Балканах і Кавказі (характеристику його діяльності див. у п. 2.2).

Підбиваючи підсумок, потрібно зазначити, що визначальною тенденцією в розвитку контрольних механізмів європейської системи захисту національних меншин є те, що держави-члени європейських організацій у більшості випадків прагнуть передати функцію контролю за виконанням узятих на себе зобов'язань органам, що функціонують у рамках цих організацій, а не залучати до вирішення спірних ситуацій органи, що функціонують у рамках ООН.

Характерною ознакою є зростання ролі судових органів у контролі за виконанням зобов'язань у сфері захисту прав меншин. Зокрема, нині спостерігається тенденція розширення компетенції Європейського суду з прав людини і на інші конвенції, укладені в рамках Ради Європи.

Різні комітети і комісії, а також комітети експертів, засновані відповідно до положень договорів, досить успішно справляються із функцією контролю за виконанням державами узятих на себе зобов'язань. Більш того, вони часто мають набагато більший обсяг владних повноважень щодо здійснення контрольної діяльності, ніж аналогічні універсальні органи контролю, що, безумовно, підвищує престиж європейської системи захисту прав людини та прав меншин.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Дайте характеристику статутних органів ООН, що входять до механізмів контролю за дотриманням прав національних меншин. Які процедури вони використовують у своїй діяльності?

2. Які інституційні зміни відбулися внаслідок реформування правозахисного механізму ООН?

3. Охарактеризуйте діяльність Ради з прав людини ООН у сфері захисту національних меншин.

4. Дайте характеристику договірних органів ООН, що входять до механізмів контролю за дотриманням прав національних меншин.

5. Проаналізуйте порядок утворення та функціонування комітетів ООН як міждержавних органів співпраці, в тому числі і у сфері захисту національних меншин.

6. Які спеціальні процедури і механізми, створені в рамках правозахисного механізму ООН, використовуються з метою контролю за дотриманням прав осіб, що належать до меншин?

7. Хто може подавати скарги на порушення прав людини, включаючи права меншин, на розгляд відповідних інституцій ООН та які умови прийнятності їх до розгляду?

8. Охарактеризуйте роль Верховного комісара ООН з прав людини у вирішенні проблем із захистом прав осіб, що належать до національних меншин.

9. Проаналізуйте ефективність контрольних механізмів європейської системи захисту національних меншин.

3.5. Проблеми відповідальності за порушення міжнародно-правових зобов'язань у сфері захисту прав меншин

Поняття «відповідальності» у юриспруденції нерозривно пов'язане з поняттями обов'язку та зобов'язання. У загальному розумінні міжнародно-правова відповідальність – це юридичні наслідки, що надійшли в результаті порушення суб'єктом міжнародного права його міжнародно-правового зобов'язання. Відповідальність держави за порушення основних прав і свобод людини базується на загальних принципах міжнародно-правової

відповідальності. Тому розглядаючи проблему міжнародної відповідальності держав у галузі прав меншин, як і прав людини взагалі, необхідно виходити не з прав і свобод індивіда, а з відповідних міжнародних зобов'язань держав.

Принцип сумлінного виконання міжнародних зобов'язань – один із найдавніших і основних у міжнародному праві. Саме шляхом реалізації принципу pacta sunt servanta забезпечується «законне» поводження держав як на міжнародній арені, так і у внутрішньодержавних відносинах, а як наслідок, і стабільність міжнародних відносин. Зміст цього принципу полягає в тому, що держави, так само як і інші суб'єкти міжнародного права, прийняли на себе юридичний обов'язок щодо дотримання і сумлінного виконання зобов'язань, що випливають зі Статуту ООН, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, а також з пов'язаних з ними міжнародних договорів. Завдяки існуванню принципу сумлінного виконання міжнародних зобов'язань забезпечується «законне» поводження держав як на міжнародній арені, так і у внутрішньодержавних відносинах.

Хочеться звернути увагу на основні три моменти в понятті «відповідальність», які виділяють фахівці міжнародного права (зокрема, Асбйорн Ейде – директор Норвезького інституту по правах людини)[322]:

1. Обов'язок поважати права. Держава утримується від будь-яких дій, спрямованих на обмеження прав і свобод людини.

2. Обов'язок захищати. Держава зобов'язана приймати всі необхідні міри для того, щоб захистити як окремих громадян, так і осіб, що належать до національних меншин, від порушення їхніх прав.

3. Обов'язок виконувати. Держава зобов'язана прийняти всі необхідні міри, щоб забезпечити кожній людині можливість користуватися своїми правами.

Саме такий зміст поняття «відповідальність», що покладається на кожну державу, яка приєдналася до відповідних конвенцій з прав людини та прав меншин зокрема.

---

[322] Ярославцев В. Г. Предложения по усовершенствованию механизмов защиты от посягательств на национальное равноправие в России, СНГ и бывших республиках СССР. URL : http://auditorium.ru/aud/newforum/index.php? (дата звернення: 25.10.2017).

Міжнародні зобов'язання держав у галузі прав людини мають специфічну природу, не властиву іншим категоріям міжнародно-правових зобов'язань. Специфіка цих зобов'язань насамперед виявляється в їхньому об'єктивному характері. Міжнародні «правозахисні» норми не засновані на принципі взаємності, що становить основу традиційного міжнародного права, і не діють стосовно «контрагента» на суто корелятивній основі. Звідси випливає особливість відповідальності за виконання договорів у галузі прав людини, яка полягає в тому, що вони передбачають права та обов'язки передусім не між сторонами, що домовилися, а для третьої сторони – особи, індивіда. Це означає, що держави приймають на себе міжнародні зобов'язання не тільки щодо інших держав-учасниць договору, а й щодо конкретної особи, яка перебуває під їхньою юрисдикцією. Держави повинні сумлінно виконувати зобов'язання як перед іншими державами, так і перед особою, перед власними громадянами[323].

У науковій літературі на підставі аналізу практики держав робляться спроби довести, що в міжнародному праві нині поступово складається звичаєво-правова норма, згідно з якою зобов'язання держав у галузі прав людини не зачіпаються правонаступництвом держав і автоматично переходять до держави-спадкоємниці. За переконанням Л. Гусейнова[324], «життя» прав людини не може і не повинно залежати від «народження» і «смерті» держав, що викликають питання правонаступництва. Тому цілком розумно припустити, що будь-яка новоутворена держава пов'язана не тільки нормами загального звичаєвого міжнародного права, але також і тими договорами про права людини, які були обов'язковими для держави-попередника.

Не менш дискусійним питанням є існування в міжнародному праві обов'язку покарання за грубі порушення прав людини попереднім режимом. На думку М. Бассіуні, злочини проти людства, геноцид, військові злочини та катування є міжнародними злочинами, що досягли рівня jus cogens[325]. Інша група науков-

[323] Товт М. Вказ. праця. С. 56.

[324] Гусейнов Л. Г. Международная ответственность государств за нарушения прав человека. К., 2000.

[325] Bassiouni M. Ch. Crimes Against Humanity in International Criminal Law. 2nd edition. New York, 1999. P. 23.

ців обережніша у виборі термінології і говорить не про обов'язок притягнення до кримінальної відповідальності за порушення прав людини, а про появу в міжнародному праві обов'язку держави відреагувати на масові та системні порушення основних прав.

У сфері захисту прав національних меншин проблема відповідальності ускладнюється тим, що міжнародні договори про права меншин (як і про права людини взагалі) передбачають власні специфічні механізми імплементації і що існують відмінні договірні зобов'язання з боку сторін – через застереження, внесені до договору, або через підписання додаткового протоколу. Деякою мірою це надає державам ознак «ізольованих систем», як пише П. Маланчук[326], які можуть позбавити держав-учасниць права вживати засоби захисту за загальним міжнародним правом, наприклад вживати мирних контрзаходів (торговельних та інших санкцій) для захисту і забезпечення основних прав людини в іншій державі як зобов'язання erga omnes поза рамками спеціальних процедур, передбачених цими договорами. Відповіді на це питання ще й досі не дав ні Міжнародний суд, ні Комісія з міжнародного права ООН. Врешті-решт відповідь залежить від тлумачення відповідних договорів про права людини та передбачених ними процедур.

Як зазначалось у попередніх розділах, у ряді міжнародних угод передбачено створення спеціальних органів з контролю за дотриманням державами взятих на себе зобов'язань. Питаннями прав людини, а отже, і прав меншин, займаються фактично всі основні і значна кількість допоміжних органів ООН, багато різноманітних органів, які входять до складу регіональних організацій. Їхні функції надзвичайно різноманітні, але повноваження полягають не в примусі або застосуванні санкцій до держав, а в контролі за виконанням узятих ними на себе зобов'язань. Вони по-різному реагують на порушення прав меншин: заслуховують періодичні звіти держав, надають свої рекомендації, проводять двосторонні і багатосторонні зустрічі, посилають експертів у країни, де порушуються права людини, тощо. Але, на жаль, ця система недостатньо ефективна і потребує, як уже зазначалось вище, серйозного реформування.

---

[326]Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом; пер. з англ. Харків : Консул, 2000. С. 308–309.

У випадку якщо держава чинить грубі і масові порушення прав людини, вона порушує загальне міжнародне право. Механізмом встановлення міжнародної відповідальності держав у таких ситуаціях є Міжнародний суд ООН. Ця відповідальність містить у собі реституцію, компенсацію, реабілітацію, сатисфакцію і гарантії неповторення, які держава-порушниця зобов'язана надати безпосереднім жертвам порушень. Окремі держави мають право приймати проти злочинних діянь членів міжнародного співтовариства тільки економічні, дипломатичні й інші примусові заходи, не пов'язані з використанням озброєної сили.

Після Другої світової війни й утворення Організації Об'єднаних Націй право на застосування сили в міжнародних відносинах піддається серйозним обмеженням. Статут ООН повністю забороняє державам застосовувати збройну силу першими в односторонньому порядку. Звідси випливає проблема правомірності застосування третіми державами збройної сили або вживання інших примусових заходів у відповідь на брутальні порушення прав людини та національних меншин в іншій державі, тобто правомірність так званої гуманітарної інтервенції.

Термін «***гуманітарна інтервенція***» використовується в останні роки часто, хоча зміст його визначається по-різному. Найчастіше гуманітарну інтервенцію визначають як *втручання, пов'язане із застосуванням воєнної сили, здійснюване однією державою або групою держав, у внутрішні справи іншої держави з метою усунення масових і грубих порушень прав людини в цій державі, якщо вона не бажає чи неспроможна самостійно захистити права людини на власній території*[327]. Окремо розглядають гуманітарні силові операції ООН та операції ООН з підтримання миру.

Гуманітарна силова операція ООН – це примусові заходи ООН, які пов'язані із застосуванням збройної сили і здійснюються на підставі гл. VI Статуту ООН і в межах резолюції Ради Безпеки ООН з метою забезпечення дотримання принципу поваги до прав людини в тій державі, де масштаби й серйозність порушень прав людини такі, що становлять порушення міжнародного миру або загрозу мирові, а офіційна влада цієї держави не в змозі (чи не бажає) самостійно припинити ці порушення.

[327] Антонович М. Вказ. праця. С. 243.

Особливої актуальності це питання набуло під час відомих подій у Косово, коли світ став свідком силової акції з боку НАТО. Небезпідставною видається точка зору, що застосування сили військами НАТО засвідчило, наскільки низькою є ефективність ООН та її вплив у вирішенні збройних конфліктів.

Ряд вчених, висловлюючи свою позицію на користь пошуку більш ефективних шляхів захисту національних меншин, пропонують уже зараз прийняти ряд важливих заходів. Зокрема, Пунжин вважає, що великі держави могли б укласти документальну угоду про відмову від використання «veto» при вирішенні питання про гуманітарну інтервенцію.

А Л. Гусейнов стверджує, що «гуманітарна інтервенція» з боку регіональних організацій, яка теж припустима тільки за уповноваженням Ради Безпеки ООН, в особливо критичних ситуаціях може бути здійснена і ex post facto, тобто схваленням уже початої збройної акції. Іншими словами, в особливо критичній ситуації, наприклад при масових вбивствах або «етнічних чистках», регіональна організація може здійснити вторгнення і згодом заручитися підтримкою Ради Безпеки. І це вкрай важливо, тому що міжнародне співтовариство повинно продовжувати шукати шляхи для забезпечення ефективного захисту прав меншин, як і прав людини в цілому.

Потрібно зазначити, що Рада Безпеки ООН 20 вересня 2017 р. схвалила реформу механізму миротворчих операцій. Резолюцію підтримали всі 15 країн-членів Ради Безпеки. Згідно з резолюцією миротворчі операції повинні проходити «більш відповідально, прозоро й ефективно»[328]. Однак, на жаль, нереформованою залишається сама процедура прийняття рішення про застосування «блакитних касок».

Питання відповідальності за порушення міжнародно-правових зобов'язань тісно пов'язане із контролем за їхнім дотриманням. У сфері захисту прав людини та захисту прав меншин, зокрема, функціонують фактично всі основні і значна кількість допоміжних органів ООН, окремі органи, які входять до складу

[328]Операции ООН по поддержанию мира. Резолюция 2378 (2017), принятая Советом Безопасности 20 сентября 2017 г. URL : https://documents-dds ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/294/98/PDF/N1729498.pdf?OpenElement (дата звернення: 06.11.2017).

регіональних організацій. Однак ця система теж є недостатньо ефективною і потребує реформування.

Про розпочату реформу правозахисних механізмів ООН йшлося у попередньому розділі. Особливий інтерес представляє механізм універсального нагляду, який створюється в рамках діяльності Ради та надає можливість розглядати ситуації з порушення прав людини в будь-якій державі світу. Передбачено також досить чіткі процедури розгляду скарг, при створенні яких враховано попередній як позитивний, так і негативний досвід у цьому питанні.

Але зважаючи на зростаючу актуальність проблеми захисту меншин, вважаємо, що має бути не просто поновлений мандат незалежного експерта з питань меншин до його перегляду Радою з прав людини відповідно до річної програми її роботи, він повинен діяти на постійній основі[329]. Має також продовжити свою активну діяльність Робоча група з меншин у рамках Управління Верховного комісара з прав людини; у складі Консультативного комітету Ради, який виступає як її аналітичний центр, обов'язково має бути експерт із захисту прав національних меншин.

Весь цей механізм повинен ефективно працювати над попередженням і виявленням фактів порушення державами взятих на себе зобов'язань, що є безпосередньою підставою їхньої міжнародно-правової відповідальності. Значно ускладнюють ситуацію і проблеми некодифікованості та примусу, що властиві нормам інституту відповідальності у міжнародному праві в цілому.

Підсумовуючи, потрібно зазначити, що зміст поняття «відповідальність» у сфері захисту прав людини та прав меншин, зокрема, носить особливий характер, а санкції за порушення державою своїх зобов'язань у цій сфері повинні бути твердими і суворими, адже міжнародно-правова відповідальність є засобом, що сприяє дотриманню міжнародного права, інструментом міжнародно-правового регулювання та стимулятором функціонування й ефективності норм міжнародного права.

---

[329]Резолюция Совета по правам человека № 5/1. Институциональное строительство Совета по правам человека Организации Объединенных Наций от 18.06.2007. URL : http://ap.ohchr.org/ documents/R/HRC/resolutions/A_HRC_RES_5_1.doc (дата звернення: 06.11.2017).

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Дайте визначення міжнародно-правової відповідальності. Який зміст поняття «відповідальність», що покладається на кожну державу, яка приєдналася до відповідних конвенцій з прав людини та прав меншин зокрема?

2. Назвіть загальні принципи міжнародно-правової відповідальності, на яких базується відповідальність держави за порушення основних прав і свобод людини.

3. Визначте найбільш дискусійні проблеми у сфері відповідальності за порушення прав осіб, що належать до національних меншин.

4. Які форми міжнародно-правової відповідальності можуть бути застосовані до держави, яка чинить грубі і масові порушення прав людини, в тому числі осіб, які належать до меншин?

5. Дайте визначення понять: «гуманітарна інтервенція», «гуманітарна силова операція ООН».

6. Яка основна причина низької ефективності ООН та її впливу у вирішенні збройних конфліктів, які виникають, у тому числі на етнічному ґрунті, із грубим порушенням прав меншин? Які шляхи вирішення цієї проблеми?

7. У чому суть реформи механізму миротворчих операцій ООН 2017 р.? Який основний її недолік?

РОЗДІЛ 4
ДІЯЛЬНІСТЬ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Права національних меншин в об'єктивному сенсі є окремою категорією міжнародного права захисту прав людини та одночасно складовою конституційного права окремо взятої держави, де за допомогою Конституції та інших законів національно імплементуються, а іноді і доповнюються міжнародно-правові стандарти прав національних меншин.

Аналізуючи національне право в галузі захисту прав меншин, науковці виділяють кілька груп країн, де запроваджено різні, іноді цілком протилежні підходи до вирішення цієї проблеми[330]. Наприклад, існують країни, де права національних меншин детально регламентуються і конкретно вказуються механізми їхньої реалізації (до таких країн можна віднести Австрію, Італію, Угорщину). Інші країни не розглядають права меншин, піддаючи сумніву правомірність використання термі-

[330] Систему законодавчого захисту прав меншин, практику законодавчої імплементації міжнародних стандартів прав національних меншин у сучасних країнах з певними її досягненнями і невдачами розглядає ряд авторів: Беліцер Н. Міжнародна та європейська системи захисту прав меншин: нові тенденції // Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду. К., 2004. С. 205–219; Богдановская И. Ю. Правовой механизм защиты личности от дискриминации на основании национальной принадлежности // Межрассовые и межнациональные отношения в странах Европы и Америки. XX–XX вв. М. : ИВИ РАН, 1996. С. 21–27; Васильева Т. А. Правовой статус этнических меньшинств в странах Западной Европы // Государство и право. 1992. № 8. С. 133–142; Дрибинс Лео Этнические и национальные меньшинства в Европе. Рига, 2005. URL : http://www.dialogi.lv/article.php?id=1683&la=1#6 (дата звернення:19.01.2018); Крылова Н.С. Государственно-правовые формы и методы урегулирования межнациональных отношений: опыт стран западной демократии // Межрассовые и межнациональные отношения в странах Европы и Америки. XX–XX вв. М. : ИВИ РАН, 1996. С. 28–38; Федунь О. В., Папіш Н. І. Політико-правові аспекти захисту прав національних меншин в Україні // Грані. 2016. № 2. С. 15–21; Шамшур О. В. Государственное регулирование национальных отношений: проблема выбора средств // Межрассовые и межнациональные отношения в странах Европы и Америки. XX–XX вв. М. : ИВИ РАН, 1996. С. 14–20 та ін.

на «національні меншини», вважають, що вирішення проблем такого характеру повністю забезпечується правовими документами, що стосуються загальних прав людини (наприклад, Болгарія, Греція, Туреччина, Франція). Але треба зауважити, що якою б не була правова практика європейських країн у цьому питанні (з її позитивними та негативними сторонами), вона ґрунтується на досвіді багатьох десятиліть та розвиненій традиції політичної і культурної самоорганізації національних, мовних, релігійних меншин.

В Україні ж становище дещо відрізняється. З огляду на складний історичний розвиток української державності упродовж багатьох століть в умовах поневолення, загарбання, після багатовікового колоніального животіння, зі здобуттям незалежності настала доба національного відродження, консолідації української нації. Тому стає зрозумілим чому у статті 11 Конституції України визначено, що держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України[331].

Дані Всеукраїнського перепису населення 2001 р.[332] свідчать про поліетнічність України. У національному складі населення переважають українці. Їхня чисельність становила 37 541,7 тис. осіб, або 77,8 % від загальної кількості населення. Найбільша етнічна меншина в Україні – росіяни. Їхня кількість становила на час проведення перепису 2001 р. 8 334,1 тисяч осіб, тобто 17,3 % загальної кількості населення (Додаток Е).

Кожна з інших етнічних меншин становить менше 1 % від загальної кількості населення, серед них виділяються білоруси (0,6 %), молдавани (0,5 %), кримські татари (0,5 %), болгари (0,4 %), угорці (0,3 %), румуни (0,3 %), поляки (0,3 %), євреї (0,2 %), вірмени (0,2 %), греки (0,2 %), роми (0,1 %), грузини (0,1 %), гагаузи (0,1 %) та ін.

---

[331] Конституція України : Закон : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 02.03.2018).

[332] Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року. URL : http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/ (дата звернення: 02.03.2018).

Варто підкреслити одну з найбільш характерних тенденцій етнонаціонального розвитку України упродовж років незалежності: зменшення загальної чисельності населення і чисельності ряду етнічних груп (серед яких росіяни, євреї, білоруси, поляки) та зростання кількості українців, кримських татар, вірмен, грузин та азербайджанців. Особливо ця тенденція стала очевидною в останні роки, що зумовлено рядом об'єктивних передумов, основна з яких анексія Криму та відкрита агресія Російської Федерації на сході України.

За оцінкою Державної служби статистики України, чисельність населення країни 2017 року становила 44,03 млн осіб, а станом на 1 січня 2018 року чисельність наявного населення України без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і міста Севастополь становила 42 386 403 осіб[333].

За даними Всеукраїнського перепису населення (2001) державотворчий український етнос становив абсолютну більшість у всіх областях (навіть у Луганській 58 % населення), лише в АР Крим, яка на сучасному етапі має статус тимчасово окупованої території, частка росіян перевищувала 50 %.

Основною рисою структури поселення етнічних груп є їхня територіальна розпорошеність. Існує лише декілька областей з помітною часткою неукраїнських етнічних груп: Одеська, Харківська, Донецька та Луганська (росіяни становлять від 20 до 39 % загального населення); Чернівецька область з румунським та молдавським компонентами (12,5 та 7,3 %, відповідно); Закарпатська область (угорці становлять 12,1 % усього населення). У Криму чисельність кримських татар дорівнює 12 % населення півострова; в Одеській області зосереджується поселення болгар (більш ніж 6 % загального населення)[334].

У згаданих та в інших областях є ареали компактного розселення греків, гагаузів, німців, поляків та ромів.

За умов такого поліетнічного складу населення нашої держави досягти стабільного розвитку, а також здійснити органічне

[333] Чисельність населення (за оцінкою) на 1 січня 2018 року та середня чисельність 2017 року // Державна служба статистики України. URL : http://www.ukrstat.gov.ua/ (дата звернення: 13.02. 2018).

[334] Права людини в Україні – 2004. Доповідь правозахисних організацій / за ред. Є. Захарова, І. Рапп, В. Яворського / Українська Гельсінська спілка з прав людини. Харків : Фоліо, 2005. С. 179.

входження України у світові та європейські інтеграційні структури можливо, лише забезпечивши умови для вільного розвитку та мирного співжиття всіх національностей, які мешкають в Україні.

«Захист прав національних меншин в Україні – це система принципів, норм, інституцій та заходів, спрямованих на забезпечення належної реалізації, запобігання порушенню і відновлення порушених прав національних меншин в Україні»[335].

Механізм захисту та реалізації прав і свобод національних меншин в Україні забезпечується через систему:

– національного законодавства, яке закріплює конституційно-правовий статус національних меншин;

– міжнародно-правових документів, які підписала або ратифікувала Україна;

– правових актів Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення розвитку етнічної, мовної та культурної самобутності національних меншин.

Законодавчі акти Української РСР кінця 80-х років та незалежної України початку 90-х років справедливо вважались одними з найбільш сприятливих для забезпечення прав національних меншин. Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» (1989 р.), Декларація прав національностей України (1991 р.), Закон України «Про національні меншини в Україні» (1992 р.) випередили в часі прийняття Радою Європи провідних міжнародно-правових документів у цій сфері правовідносин.

Першим юридичним актом, де зафіксовано рівні права всіх етнічних груп, що населяють Україну, стала Декларація про державний суверенітет України[336] (прийнята Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 р. № 55-XII). У ній проголошено:

– по-перше, що громадяни всіх національностей становлять народ України (розділ II);

– по-друге, держава забезпечує рівність перед законом усіх громадян, незалежно від походження, соціального і майнового

[335] Алмаші М. М. Захист прав національних меншин в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. акад. внутр. справ України. К., 2004. 19, [5] с.

[336] Декларація про державний суверенітет України : від 16 липня 1990 р. № 55-XII. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-12 (дата звернення: 01.10.2017).

стану, расової та національної належності, статі, освіти, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, різного характеру занять, місця проживання та інших обставин (розділ IV);

– по-третє, держава гарантує громадянам усіх національностей, які мешкають на території, право вільного національно-культурного розвитку (розділ VIII).

Беручи до уваги Декларацію про державний суверенітет, Акт проголошення незалежності України та керуючись Загальною декларацією прав людини і ратифікованими Україною міжнародними пактами про права і свободи людини (насамперед Міжнародним пактом про громадянські та політичні права і Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права 1966 року[337]), 1 листопада 1991 р. Верховна Рада України прийняла Декларацію прав національностей[338], у якій сформульовано принципи національної політики молодої української держави за новими зовнішніми та внутрішніми умовами. У документі зроблено наголос на тому, що Українська держава гарантує всім народам, національним групам, громадянам, які проживають на її території, рівні політичні, соціальні, економічні й культурні права. Цей принцип конкретизувався в ряді положень, що захищають права етнічних груп як колективних суб'єктів.

Положення, задекларовані у двох попередніх документах, конкретизували Закон України «Про національні меншини в Україні»[339], прийнятий Верховною Радою України 25 червня 1992 р. № 2494-XII. У його розробці брали участь як науковці, так і практики, було враховано думку різних громадських організацій, національних товариств. За підготовки законопроекту були використані такі документи міжнародного права, як: Декларація

---

[337] Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 19 жовтня 1973 року : Указ Президії Верховної Ради Української РСР : № 2148-VIII // Ліга: Закон. Професіонал 7. 2. 1. Copyriht: ІАЦ Ліга. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2148-08 (дата звернення: 11.12.2017).

[338] Декларація прав національностей України : від 1 листопада 1991 р. № 1771-XII. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1771-12 (дата звернення: 15.09.2016).

[339] Про національні меншини в Україні : Закон України : від 25 червня 1992 року. Редакція : від 12.12.2012. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2494-12 (дата звернення: 15.06.2015).

про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин; Статут ООН; Загальна декларація прав людини; Міжнародна конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації; Міжнародні пакти ООН 1966 р. Закон оцінений міжнародними експертами не лише як демократичний, а й такий, що може слугувати взірцем для світового співтовариства під час розробки подібних нормативних актів. На виконання його положень держава прийняла ряд підзаконних актів, зокрема Концепцію розвитку культур національних меншин, Державну програму відродження і розвитку освіти етнічних спільнот України та Комплексну програму «Українська мова».

Ставлення України як держави до вирішення національно-культурних і мовних проблем закріпила Конституція нашої держави, прийнята на IV сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року.

Преамбула Конституції України дає визначення терміна «Український народ» як громадян України всіх національностей. Це означає, що «Український народ» – це поняття політичне, а не етнічне (на відміну від первісного етнічного терміна «український народ» з маленької літери). Більше того, в третій частині преамбули право на самовизначення закріплено не тільки за «українською нацією», а і за «усім Українським народом», підкреслюючи тим самим, що Україна є Батьківщиною та «рідним домом» для представників усіх національностей, усіх її громадян.

Потрібно також зазначити, що, відповідно до частини 2 преамбули Конституції України, національні меншини є складовою Українського народу, тобто одним з етнічних компонентів суспільства держави, яка, згідно зі статтею 11 Основного Закону, складається з української нації, корінних народів і національних меншин України. Причому, як зазначає М. Степико, на підготовчому етапі розробки Конституції України термін «національні меншини та корінні народи» було замінено на «корінні народи та національні меншини» для того, щоб слово «корінні» одночасно належало як до слова «народи», так і до словосполучення «національні меншини», знімаючи проблеми самоідентифікації автохтонних національних меншин України: євреїв, греків, поляків, росіян, румун, угорців тощо, – спрямовуючи її «пасіонарну

енергію» (Л. Гумільов) у напрямі інтеграції в українське політичне суспільство та запобігаючи розвитку сепаратистських настроїв[340].

Поряд із індивідуальними правами в Конституції України закріплені і права, які мають колективну природу, зокрема в ст. 10 (мовні права української нації, корінних народів та національних меншин в Україні), ст. 11 (національно-культурні проблеми української нації, корінних народів та національних меншин України), ст. 24 (рівність конституційних прав громадян та рівність перед законом), ст. 53 (право національних меншин на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства), ст. 54 (право народу на культурну спадщину) та ін.

Положення Конституції України щодо захисту національних меншин приведені відповідно до положень Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, співзвучні з формулюваннями Декларації ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин 1992 р., присвячених цій темі документів ОБСЄ та рекомендацій Парламентської асамблеї Ради Європи.

Забезпечення прав національних меншин регулюється також окремими нормами галузевих законів, таких як стаття 2 «Основ законодавства про культуру» (1992 р.), стаття 8 Закону України «Про видавничу справу» (1997 р.), стаття 9 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (1993 р.), стаття 3 Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» (1997 р.) і частина 50 статті 26 та підпункт 1 частини б) статті 32 законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про громадянство України» (1997 р.), «Про культуру» (2011 р.) та багатьма іншими актами.

Існує також правовий масив двосторонніх міжнародних договорів про забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, підписаних Україною. Зокрема, договори з Угорською Республікою (1991 р.), Республікою Польща (1994 р.), Республікою Молдова (1992 р.), Словацькою Республікою (1994 р.),

[340] Степико М. Українська політична нація: проблеми становлення. URL : http:www.politik.org.ua/pfv.php. (дата звернення: 24.12.2017).

Чеською Республікою (1995 р.), Румунією (1997 р.), Республікою Білорусь (1999 р.), угода між Україною та Федеративною Республікою Німеччина про співробітництво у справах осіб німецького походження, які проживають в Україні (1996 р.), та ін. Досить важливим фактом стало наступне створення з метою реалізації положень угод міжурядових змішаних українсько-німецької, українсько-угорської, українсько-румунської та українсько-словацької комісій з питань забезпечення прав національних меншин. Було створено робочу групу в рамках підкомісії з питань гуманітарного співробітництва Змішаної українсько-російської комісії зі співробітництва. Діяльність таких комісій стали передумовою плідного стратегічного партнерства України з іншими зарубіжними державами в питаннях забезпечення прав національних меншин[341].

Більш ґрунтовний аналіз законодавчого закріплення основних та спеціальних прав національних меншин в Україні представлений у ряді досліджень українських вчених – правознавців, філософів, соціологів[342]. Аналізуючи літературу, можна дійти висновку про те, що сучасний стан правових засад та

---

[341] Попок А. А. Діяльність змішаних міжурядових комісій з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин // Актуальні проблеми державного управління. 2010. № 1(37). URL : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/1/11.pdf (дата звернення: 12.08.2017).

[342] Семьоркіна О. Дослідження чинного законодавства України у сфері забезпечення прав національних меншин та народів // Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду. К., 2004. С. 169–189; Товт М. Захист прав національних меншин у законодавстві України // Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві. К. : Фонд «Європа XHI», 2002; Трощинский В. Реализация права на национально-культурную автономию в Украине: языковой и образовательный аспекты. К., 2001; Фадєєв В. Задоволення етнокультурних потреб національних меншин в Україні: нормативно-правове забезпечення. URL : http://www.niss.gov.ua/; Федунь О. В., Папіш Н. І. Політико-правові аспекти захисту прав національних меншин в Україні // ГРАНІ. 2016. № 2 (130). С. 15–21; Халавка Т. Б. Теоретичні засади визначення моделі міжетнічної взаємодії національних меншин у прикордонних регіонах // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 9. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_9_16$; Шкляр Л. Є. Національні меншини в політико-правовому просторі України: проблеми культурної самоорганізації та розвитку // Національна інтеграція в полікультурному суспільстві: український досвід 1991–2000 років. К., 2002 та ін.

організаційних умов захисту прав національних меншин у нашій державі далеко неоднозначний. З одного боку, в нормах і положеннях політико-правових і юридичних актів України відображені практично всі права національних меншин, передбачені міжнародно-правовими документами, але з іншого – недосконалими є, а іноді зовсім відсутні механізми реалізації цих прав.

Стратегічний рівень державної етнонаціональної політики, в тому числі її нормативно-правову складову, представляють і формують насамперед Верховна Рада України, у складі якої діє Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, а також Кабінет Міністрів України і Президент України та його Адміністрація. У структурі Уряду і Президентської Адміністрації функціонують головні управління з питань внутрішньої політики, до компетенції яких належать, зокрема, питання міжетнічних взаємин.

У структурі Уряду України постійно функціонував орган, покликаний реалізовувати державну етнонаціональну політику. Цей орган зазнавав реорганізацій, трансформацій і навіть перебував під загрозою повної ліквідації. Початок його існування й діяльності було покладено 12 лютого 1992 року створенням Комітету у справах національностей при КМУ. Це був перший центральний орган виконавчої влади незалежної держави, на який покладалися функції реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин.

26 квітня 1993 р. Указом Президента України було створено Міністерство у справах національностей та міграції України, на яке покладалися функції розробки й забезпечення реалізації державної політики у сфері національних відносин та міграції. Надані йому на початку широкі повноваження згодом були суттєво обмежені неодноразовими реорганізаціями, що призвело не тільки до звуження сфери його діяльності, а й до ліквідації міністерства Указом Президента України від 26 червня 1996 р. Натомість було утворено Державний комітет України у справах національностей та міграції, також ліквідований 15 грудня 1999 р. Указом Президента «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади». І хоча влітку 2000 р. виконання його функцій було покладено на новостворений Державний департамент у справах національностей та міграції в складі Міністерства юстиції

України, центральна координуюча роль держави у вирішенні міжнаціональних проблем суттєво послабилася. Це і привело в кінцевому підсумку до його відновлення на підставі Указу Президента України від 13 вересня 2001 року № 836/2001 «Про Державний комітет України у справах національностей та міграції»[343].

З метою подальшого вдосконалення системи органів виконавчої влади та відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. № 1575 було реорганізовано Державний комітет у справах національностей та міграції і Державний департамент у справах релігій і утворено на їхній базі Державний комітет України у справах національностей та релігій, який також був ліквідований 9 грудня 2010 року. Функції з реалізації державної політики у сферах міжнаціональних відносин, захисту прав національних меншин України, релігії були покладені на Міністерство культури України[344]. У рамках цього міністерства було сформовано Департамент у справах релігій і національностей, до повноважень якого належали питання інформаційно-аналітичної роботи з питань етнополітики, міжнародного співробітництва з питань національних меншин, взаємодії з національними спільнотами України та закордонними українцями.

Особливою подією стало заснування й діяльність в Україні інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмена), чия перша доповідь стосувалася також і проблем статусу національних меншин, задоволення їхніх потреб у різних сферах суспільного життя[345].

З метою виявлення потреб національних меншин та знаходження оптимальних механізмів їхнього задоволення в інтересах усього суспільства та його окремих груп, а також для запобігання етнічним конфліктам постійно вівся пошук оптимальних форм взаємодії державних інституцій із представниками меншин, їхніми громадськими організаціями. Так, у різний період

---

[343] Котигоренко В. Становлення державного етнополітичного менеджменту в Україні. URL : http://www.politik.org.ua/pfv.php (дата звернення: 02.03. 2018).

[344] Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України : від 9 грудня 2010 року № 1085/2010. URL : http://www.president.gov.ua/documents/10852010-12181 (дата звернення: 02.03.2018).

[345] Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні : Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. К., 2000.

формуються різні дорадчі органи за структурами державної влади: Рада з питань мовної політики при Президентові України; Рада представників національних громадських організацій України при Держкомнацміграції. При Кабінеті Міністрів України 4 червня 2014 р. утворено Раду міжнаціональної злагоди та введено посаду Урядового уповноваженого з питань етнонаціональної політики. Усі ці органи створювалися з метою всебічного сприяння збереженню громадянської злагоди в суспільстві, гармонізації міжнаціональних відносин, розвитку етнічної, культурної, мовної та духовної самобутності національних меншин України.

Відповідні рекомендаційно-консультативні органи за участі національних меншин створені при облдержадміністраціях. Діяльність цих органів за підтримки органів виконавчої влади спрямована на дослідження і вивчення всього спектра проблем громадського життя етнічних співтовариств і підготовку на цій основі конкретних пропозицій щодо прийняття відповідних управлінських рішень як на місцевому, так і всеукраїнському рівнях.

Через виконавчі структури держава здійснює також контрольну функцію: саме на місцеві органи влади покладено обов'язок аналізувати тенденції етнонаціонального й етнокультурного розвитку та моніторити дотримання в країні законодавства щодо прав осіб, які належать до національних меншин.

Численні реорганізації органів державної влади, що регулюють міжетнічні відносини, були спричинені різними обставинами. Очевидно, давалася взнаки динаміка рівня усвідомлення вищими посадовими особами держави, керівниками органів законодавчої й виконавчої влади специфіки етнонаціональних відносин в Україні та потреби їхнього регулювання, а також прагнення віднайти ефективні форми реалізації прав національних меншин в інтересах усього суспільства. Однак такі реорганізації досить часто вкрай негативно впливають на ефективність захисту прав національних меншин на регіональному рівні. Вони призводять до зниження рівня відповідальності та виникнення проблем, якими через відсутність чіткого розмежування повноважень предметно ніхто не займається.

З питань забезпечення прав національних меншин Україна продовжує співпрацювати з такими міжнародними організаціями та їхніми робочими органами, як:

– Організація Об'єднаних Націй (Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації, Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури – UNESCO);

– Рада Європи (Консультативний комітет РЄ Рамкової конвенції про захист прав національних меншин, Європейська комісія Ради Європи проти расизму та нетерпимості, Комітет експертів Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, Спеціальний комітет експертів Ради Європи з питань ромів та кочівників – CAHROM);

– Організація з безпеки та співробітництва у Європі (Офіс Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин та Бюро з демократичних інститутів та прав людини);

– Міжнародна організація з міграції.

Україна є стороною шести основоположних універсальних міжнародних документів у сфері прав людини (про них йшлося у II розділі) та бере участь у роботі комітетів ООН, які стали стрижнем контрольного механізму і до складу яких входять висококваліфіковані незалежні експерти. Україна, як і інші держави-учасниці, подає до цих комітетів періодичні доповіді. За результатами розгляду доповідей комітети готують свої заключні зауваження, які зазвичай, крім відображення позитивних досягнень держави за звітний період, факторів і труднощів, що перешкоджають реалізації взятих зобов'язань, формулюють свої висновки та рекомендації щодо стану дотримання прав і свобод людини. Рекомендації конвенційних органів ООН є авторитетною оцінкою міжнародної спільноти в особі ООН щодо ситуації з дотриманням прав людини в кожній країні-учасниці.

На жаль, в Україні довший час не було зроблено жодних спроб, щоб поінформувати українське суспільство про позицію ООН щодо доповідей України в конвенційні органи та в систематизованому вигляді донести до нього рекомендації, прийняті стосовно України. Здебільшого ця інформація була відома виключно вузькому колу фахівців. Лише 2004 року було видано збірник, який містить заключні зауваження конвенційних органів ООН, які були прийняті після розгляду доповідей України, і мав на меті

допомогти відповідальним урядовим установам у їхніх намаганнях поліпшити ситуацію у сфері дотримання прав людини та прав національних меншин, а також надати громадським організаціям інструмент контролю[346].

Важливе значення у справі контролю за дотриманням прав людини в цілому та прав меншин зокрема відіграє Управління Верховного комісара ООН з прав людини (далі – УВКПЛ). Особливо активізувалася його робота в Україні після окупації Російською Федерацією Криму та початку воєнних дій на Сході нашої держави.

Зокрема, у відповідь на звернення Уряду України до Генерального секретаря ООН про розміщення в Україні місії з прав людини УВКПЛ 14 березня 2014 р. розгорнуло Моніторингову місію ООН з прав людини в Україні (далі – ММПЛУ). За останні чотири з половиною роки УВКПЛ за допомогою ММПЛУ збирає і аналізує інформацію щодо ситуації з правами людини в Автономній Республіці Крим і місті Севастополь на основі резолюцій Генеральної Асамблеї ООН 68/262, що підтверджує територіальну цілісність України, і 71/205, що визначає Кримський півострів українською територією, тимчасово окупованою Російською Федерацією. При цьому потрібно зазначити, що органи влади Російської Федерації не надали ММПЛУ доступу до Криму, тому її моніторингова діяльність провадиться з материкової частини України.

На вимогу резолюції Генеральної Асамблеї 71/205[347] «Ситуація з правами людини в Автономній Республіці Крим і місті Севастополь (Україна)» УВКПЛ підготувало тематичну доповідь про «ситуацію з правами людини в тимчасово окупованих Автономній Республіці Крим та місті Севастополь». Ця доповідь охоплює період з 22 лютого 2014 р. до 12 вересня 2017 р. На основі глибокого аналізу у ч. VIII «Висновки та рекомендації» зазначалося, що ситуація у сфері забезпечення прав та основоположних

---

[346] Заключні зауваження та рекомендації конвенційних органів ООН щодо доповідей України в сфері дотримання прав людини. К., 2004.

[347] Стан з правами людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополь (Україна) : Резолюція ГА ООН A/RES/71/205 / URL : https://www.ohchr.org/documents/countries/ua/crimea2014_2017_ukrainian.pdf (дата звернення: 07.02.2018).

свобод людини та прав національних меншин у Криму після його окупації РФ значно погіршилася. Відбуваються численні порушення прав етнічних українців та кримських татар, які проживають на території півострова. Оголошено поза законом організовану опозицію, зокрема кримськотатарський Меджліс.

Відповідальність за порушення визначених міжнародним правом, Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованій території в основному покладалася на РФ. Однак окремі зауваження та рекомендації стосувалися й України[348]. Вони зводилися в основному до того, що Уряд України повинен використовувати всі доступні юридичні та дипломатичні засоби для того, щоб гарантувати здійснення прав людини жителям Криму та не вживати дій, які б створювали перешкоди їхній реалізації.

Про дискримінаційну політику Російської Федерації щодо меншин може свідчити також той факт, що вона перемістила на проживання в окупований нею Крим 108 тис. російських громадян. Про це повідомив постійний представник України при ООН Володимир Єльченко на засіданні Ради безпеки ООН 30.10.2018. Він заявив, що Росія продовжує ігнорувати наказ Міжнародного суду ООН щодо запобіжних заходів у рамках позову України до Російської Федерації щодо застосування Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Серед іншого, цей наказ вимагає від РФ утримуватися від підтримання або застосування обмежень на можливість кримським татарам зберігати свої представницькі органи, і зокрема Меджлісу, а також гарантувати доступність освіти українською мовою. «Незважаючи на чіткий смисл цього наказу, рік пройшов і Росія продовжує зберігати свою заборону на Меджліс. А кількість студентів, що навчається українською мовою, зменшилася з понад 13 тисяч у 2013–2014 академічному році до лише 172 у 2017–2018. Додайте до цього факту, що впродовж періоду 2014–2017 років 108 тисяч людей переміщено з Російської Федерації в Крим і Севастополь.

---

[348] Ситуація з правами людини в тимчасово окупованих Автономній Республіці Крим та місті Севастополі (Україна) : Тематична доповідь УВКПЛ ООН. URL : https://www.ohchr.org/documents/countries/ua/crimea2014_2017_ukrainian.pdf (дата звернення: 07.02.2018).

Що це, якщо не цілеспрямована політика на зміну демографічного складу регіону», – наголосив Єльченко[349].

Україна тісно співпрацює і з європейськими інституціями захисту прав людини, найважливішою серед яких є Рада Європи. Наша держава заявила про своє бажання вступити до Ради Європи ще у липні 1992 р. Однак тільки 26 вересня 1995 р. ПАРЄ прийняла Висновок № 190 (1995) щодо вступу України до РЄ, у якому, проаналізувавши конституційну ситуацію в Україні, зокрема стосовно розподілу влади, захисту прав людини та перспектив здійснення динамічних економічних реформ, а також кроки, які Україна на той час вже здійснила на шляху зближення з Радою Європи, рекомендувала Комітетові міністрів запросити Україну стати членом Ради Європи[350]. Важливу роль у цьому процесі відіграла Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), яка провела і проводить надалі правову експертизу ряду законопроектів включно із проектами окремих статей Конституції України.

Україна намагається виконувати взяті зобов'язання. Вона ратифікувала ряд правових актів, прийнятих у рамках цієї організації, в тому числі Рамкову конвенцію про захист національних меншин, Європейську конвенцію про запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, Європейську хартію місцевого самоврядування тощо. Україна підписала Європейську соціальну хартію, а у травні 1999 р. навіть її переглянутий варіант.

Набагато складнішою виявилася справа ратифікації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, що була одним із зобов'язань України під час вступу до Ради Європи. Зокрема, наша держава зобов'язувалася «…упродовж одного року з моменту вступу підписати та ратифікувати Європейську хартію регіональних мов або мов меншин…» Документ було урочисто підписано 2 травня 1996 року. Але, як відомо, процес ратифікації

---

[349] Виступ постпреда України Єльченка в Радбезі ООН. URL : http://newsvideo.su/video/9598127 (дата звернення: 30.10.2018).

[350] Парламентська Асамблея Ради Європи. Висновок № 190 (1995) щодо вступу України до Ради Європи (неофіційний переклад). Страсбург, 26 вересня 1995 р. / Українська Правнича Фундація.

та імплементації у вітчизняне законодавство цього складного документа затягнувся на десятки років.

Було кілька раундів та варіантів ратифікації Хартії. Зокрема, Верховна Рада України 24 грудня 1999 року прийняла Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» 1992 р. Однак Рішенням Конституційного Суду України від 12 липня 2000 року № 9-рп зазначений закон було визнано неконституційним через порушення конституційної процедури його підписання. У лютому 2003 року не знайшов підтримки у парламенті президентський варіант законопроекту. У квітні того ж року голосування знов не стало результативним, і це притому, що на розгляд парламенту виносилося два законопроекти – президентський та підготовлений парламентською робочою групою. І лише у травні 2003 року за ратифікацію Хартії проголосувало 249 народних депутатів за необхідним мінімумом у 226 голосів.

Але, звичайно, проблема набагато складніша. Аргументований аналіз Хартії, її офіційного українського перекладу і стосунку до Конституції України можна знайти у ряді досліджень[351]. Але хочеться зазначити, що основною проблемою ратифікаційного процесу вважаються питання, пов'язані з російською мовою, а не з іншими мовами. Тому затвердження Хартії та виділення російської мови у законі як мови, якій гарантуються комплексні превенції з боку держави, трактувалися як загроза насамперед існуванню української мови у її сьогоднішньому не юридичному, але фактичному статусі.

Логічним продовженням цього процесу стало прийняття 3 липня 2012 р. Закону України «Про засади державної мовної політики», окремі статті якого суперечили Конституції України,

---

[351] Євтух В. Б. Проблеми етнонаціонального розвитку: український і світовий контексти. Київ, 2001. С. 94–108; Мармазов В., Піляєв С. Рада Європи: політико-правовий механізм інтеграції. Київ, 2000. С. 275–289; Ющук І. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин // Слово Просвіти. 2002. 19–25 грудня; Радчук В. Хартія для Харкова? (Як зробити з України губернію) // Урок української. 2003. № 3. С. 51–54; Радчук В. Д. Експертний висновок про відповідність Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин». URL : http://www.intellect.com.ua/index.php?; Європейська хартія регіональних мов та мов меншин // Вісник етнополітики. 2004. № 10. 1–15 серпня та ін.

бо надавали місцевим радам право визнавати регіональними мови частини громади, тоді як застосування мов є питанням загальнодержавного значення, а не місцевого, і визначається виключно законом. Закон був дискримінаційним щодо мов національних меншин, вживаних в Україні, які не потрапили у перелік із 18-ти мов, які можуть претендувати на статус регіональних чи мов нацменшин. Через це у липні 2014 р. 57 депутатів Верховної Ради України звернулися до Конституційного Суду України з поданням визнати цей закон неконституційним. 28 лютого 2018 р. на пленарному засіданні Великої палати Конституційного Суду України було ухвалено рішення № 2-р/2018 щодо визнання Закону України «Про засади державної мовної політики» таким, що не відповідає Конституції України.

4 жовтня 2018 р. депутати Верховної Ради України ухвалили проект Закону України №5670-д «Про забезпечення функціонування української мови як державної» у першому читанні, підготовлений коаліцією громадських організацій Реанімаційний Пакет Реформ. Під час підготовки законопроекту до другого читання в ньому можуть бути враховані пропозиції, що сприятимуть удосконаленню акта і досягненню суспільного консенсусу в досить важливому для державної єдності й національної безпеки України питанні – співвідношенні державної мови та мов національних меншин.

Мовна політика як складник національної політики посідає чільне місце у системі державних пріоритетів України. Вона спрямована як на забезпечення міжнаціональної злагоди у поліетнічній країні, так і на максимальне використання людського потенціалу в умовах складних процесів трансформації, модернізації, формування єдиної політичної нації.

Основні принципи мовної політики щодо меншин в Україні викладено та визначено у Конституції України та ряді законів України, таких як «Про національні меншини в Україні», «Про освіту», «Про інформацію», «Про телебачення і радіомовлення», «Про видавничу справу», «Про рекламу», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» тощо.

Стаття 10 Основного Закону України визначає, що «державною мовою в Україні є українська мова», а «держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови

в усіх сферах суспільного життя на всій території України». Також гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України. Стаття 6 Закону України «Про національні меншини» визначає, що держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію, користування і навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, на розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки. Існує також масив урядових постанов і доручень, які формують державну політику у сфері забезпечення мовних прав національних меншин та народів, а також у сфері вирішення питань розвитку і функціонування державної мови.

Не потрібно забувати той факт, що міжнародно-правові акти передбачають чіткі механізми контролю за країною, яка взяла на себе відповідні зобов'язання. Україна взяла на себе зобов'язання за 42 пунктами і підпунктами Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (притому що для ратифікації достатньо 35 пунктів). У ст. 15 Хартії йдеться про надання Генеральному секретарю Ради Європи на періодичній основі доповіді про політику, яку проводить уряд відповідно до Частини II Хартії, і про заходи, вжиті ними на виконання тих положень Частини III, які прийнято. У ст. 15 зазначається, що перша доповідь подається через один рік після набрання Хартією чинності стосовно відповідної Сторони, наступні доповіді подаються кожні три роки після першої доповіді.

Постійний контроль з боку європейських структур ведеться і щодо виконання Україною Рамкової конвенції про захист національних меншин. Україна зобов'язана на періодичній основі надавати Комітету міністрів РЄ доповідь про стан виконання своїх зобов'язань. Допомогу Комітетові міністрів надає Консультативний комітет, який направляє свою делегацію для збору додаткової інформації в Україні. На основі цих даних Комітет міністрів РЄ приймає резолюцію, в якій ухвалює свої висновки та дає рекомендації. Прикладом може бути Резолюція Res CMN (2003)5 щодо виконання Україною Рамкової конвенції про захист національних меншин, ухвалена Комітетом

міністрів 5 лютого 2003 р.[352], у якій було звернуто увагу на такі недоліки:

– у законодавчому регулюванні сфери електронних ЗМІ;

– у приведенні законодавства у сфері мовних проблем у відповідність із РКЗНМ;

– у методах спостереження за наявністю фактів дискримінації осіб, які належать до окремих національних меншин, таких як роми;

– неналежне виконання положень Рамкової конвенції щодо кримських татар та інших у минулому депортованих народів;

– недостатність заходів щодо забезпечення права осіб, які належать до національних меншин, отримувати освіту рідними мовами.

Комітет міністрів запропонував Уряду України регулярно інформувати Консультативний комітет про заходи, вжиті у зв'язку з висновками і рекомендаціями, які висловлені у Резолюції.

Як бачимо, ці висновки свідчили про серйозність і невирішеність в Україні вказаних проблем.

Водночас треба визнати, що у специфічному демографічному, соціальному та геополітичному контексті, що склався в Україні, розробка мовної політики, здатної відповідати на різноманітні очікування та інтереси в українському суспільстві, враховувати стандарти та лінгвістичні права і більшості, і меншості, з усією відмінністю історичних даних, очікувань та потреб, є складним завданням. А в ситуації, яка склалася в країні сьогодні, це твердження тим паче є правильним.

Ще одним свідченням складності зазначеної проблеми для України стало набуття чинності 28 вересня 2017 р. нової редакції Закону України «Про освіту». Цей документ викликав гостру критику з боку Болгарії, Угорщини, Греції та Румунії, які поскаржилися до Ради Європи й ОБСЄ, оскільки, на думку цих країн, закон може торкнутися прав меншин, які проживають в Україні, на здобуття освіти рідною мовою.

---

[352] Резолюція Res CMN (2003)5 щодо виконання Україною Рамкової конвенції про захист національних меншин, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 5 лютого 2003 р. // Рамкова конвенція про захист національних меншин Україна: стан виконання. Упоряд. А. Є. Санченко. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2004. С. 60–64.

12 жовтня 2017 р. у Парламентській асамблеї Ради Європи обговорили ухвалений в Україні закон про освіту та прийняли резолюцію з рекомендаціями Україні щодо закону про освіту в частині мов національних меншин[353].

Резолюція, визнаючи право України підтримувати українську мову в освіті, водночас засуджує те, що Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про освіту», зокрема норму про мову освіти, без консультацій із представниками національних меншин, що призвело до порушення відповідного балансу між офіційною мовою та мовами нацменшин. Делегати настійно порекомендували українській владі прислухатися до всіх правок Венеціанської комісії, а також продумати «більш гнучку модель» двомовної освіти з урахуванням інтересів тих, хто належить до корінних народів і національних меншин.

9 грудня 2017 р. Венеціанська комісія опублікувала рішення щодо мовних положень Закону України «Про освіту»[354]. Документ містить ряд рекомендацій для України, але водночас вважає, що права угорськомовної меншини та інших меншин країн-членів ЄС можуть бути дотримані без внесення змін до статті 7 закону, тобто тієї, якою встановлюється мова навчання.

На думку комісії, «при виконанні ст. 7 у тому вигляді, як вона ухвалена», Україна має:

– повною мірою використовувати гнучкість, передбачену п. 4 ст. 7, під час ухвалення імплементаційного законодавства для забезпечення значного рівня викладання офіційними мовами ЄС для відповідних меншин;

– продовжувати забезпечувати достатню частку освіти мовами меншин у початковій та середній школі на додаток до вивчення державної мови;

– покращити якість викладання державної мови для представників меншин;

---

[353] УНІАН. URL : https://www.unian.ua/politics/2185354-opublikovano-povniy-tekst-rezolyutsiji-pare-schodo-skandalnogo-zakonu-pro-osvitu-v-ukrajini-dokument.html

[354] Ukraine – Opinion on the provisions of the Law on Education of 5 September 2017, which concern the use of the State Language and Minority and other Languages in Education, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8–9 December 2017). URL : https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)030-e (дата звернення: 14.02.2018).

– внести зміни до перехідних положень Закону України «Про освіту», забезпечивши довший перехідний період для поступового здійснення реформи;

– звільнити приватні школи від нових мовних вимог відповідно до статті 13 Рамкової конвенції;

– розпочати в рамках виконання нового Закону України «Про освіту» новий діалог із представниками національних меншин та усіх зацікавлених сторін щодо мовного питання в освіті;

– забезпечити, щоб виконання закону не загрожувало збереженню культурної спадщини меншин та безперервності вивчення мов меншин у традиційних школах.

Українська сторона неодноразово обґрунтовувала правильність своєї позиції[355], однак заявляла готовність розглянути рекомендації Венеціанської комісії та прислухатися до них.

У згаданій вище резолюції ПАРЄ прийнято рішення відстежувати розвиток подій в Україні щодо захисту та сприяння регіональним мовам та мовам меншин.

Україну періодично відвідує місія Комітету ПАРЄ з питань моніторингу, яка вивчає стан виконання зобов'язань України перед Радою Європи і готує спеціальні звіти на сесії Парламентської асамблеї Ради Європи.

Україна також співпрацює з інститутами Організації з питань безпеки та співробітництва в Європі, у першу чергу, з Верховним комісаром ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ), Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) та Представником ОБСЄ з питань свободи засобів масової інформації. Крім того, важливим напрямом спільної діяльності стало співробітництво з місією ОБСЄ в Україні, а згодом – з Координатором проектів ОБСЄ в нашій державі.

Також не можна не згадати зобов'язання України за Угодою про асоціацію, укладеною між нашою державою та Європейським Союзом 2014 р.[356]

[355] Гриневич Л. Мовна стаття закону «Про освіту» не шкодить нацменшинам. URL : https://life.pravda.com.ua/columns/2017/10/23/227072/ (дата звернення: 03.11.2017).

[356] Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого. URL : http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_UkraineEU_Association_Agreement_(body).pdf (дата звернення: 11.10.2017).

Розділ ІІ цієї Угоди «Політичний діалог і реформи, політична асоціація, співробітництво і зближення у сфері зовнішньої політики і політики безпеки» передбачає посилення політичного діалогу і співробітництва між ЄС і Україною з питань підвищення рівня поваги до демократичних принципів, верховенства права і належного державного управління, прав і основоположних свобод людини, у тому числі права національних меншин, недопущення дискримінації людей, які належать до національних меншин, і поваги до різноманіття, а також сприяння посиленню внутрішніх політичних реформ.

Для перевірки виконання встановлених зобов'язань Угода містить спеціальні положення щодо здійснення моніторингу, який у цьому контексті означає контроль застосування і реалізації Угоди про асоціацію. Це означає здійснення постійного оцінювання стану виконання і реалізації заходів та зобов'язань, передбачених Угодою.

1 лютого 2018 р. у Міністерстві культури України відбулася зустріч з представниками Ради Європи, які перебували з робочим візитом в Україні з метою презентації та обговорення цілей і завдань нового проекту «Зміцнення захисту національних меншин в Україні». Цей проект реалізується в рамках спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Партнерство заради належного врядування» та має на меті надання підтримки Уряду України для зміцнення правових та інституційних рамок щодо захисту національних меншин відповідно до стандартів Ради Європи.

Українська сторона наголосила на зацікавленості у міжнародній підтримці та сприянні зусиллям Міністерства культури України у частині відновлення та розвитку профільних підрозділів місцевих органів державної влади, відповідальних за реалізацію державної політики у сфері забезпечення прав національних меншин, особливо у тих регіонах, де історично мешкають представники багатьох національностей. Крім того, відомство зацікавлено у наданні експертної допомоги у вивченні європейського досвіду щодо механізмів та методів аналізу обсягів забезпечення потреб і захисту прав національних меншин та вивченні відповідного законодавства і механізмів його імплементації у країнах ЄС тощо.

Зокрема, йшлося про Концепцію державної етнонаціональної політики України, яка перебуває на стадії підготовки та експертного обговорення. Наразі при Міністерстві культури України діє Експертна рада, створена для проведення аналізу суспільних процесів, підготовки експертної оцінки, надання рекомендацій і пропозицій з питань етнополітики, а також забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин і захисту прав національних меншин.

Важливу роль як для комплексного дослідження стану з правами людини в країні взагалі, так і дотримання прав осіб, що належать до національних меншин, відіграють правозахисні організації. Вони зазвичай використовують форму щорічної доповіді про дотримання прав людини та основних свобод. Складання такої доповіді є традиційним засобом доведення до відома громадськості – як національної, так і міжнародної – інформації про порушення, які мають місце, з метою їхнього усунення та покращення ситуації з правами людини в цілому. Подібні доповіді є інструментом громадського контролю за владою.

В Україні, на жаль, річна доповідь, в якій від імені громадянського суспільства було б комплексно описане на високому рівні становище з правами людини, раніше не готувалася, що було великим недоліком правозахисного руху. Першою такою доповіддю стала доповідь, підготовлена правозахисними організаціями: Українською Гельсінською спілкою з прав людини, Харківською, Вінницькою та Севастопольською правозахисними групами, Чернігівським громадським комітетом захисту прав людини, Українською асоціацією «Зелений світ» та іншими правозахисними організаціями. Під час підготовки цієї доповіді було використано як російський досвід, так і досвід щорічних доповідей Держдепартаменту США. У розділі XIII «Проблеми дискримінації та нерівності в Україні»[357] аналізуються проблеми дискримінації та нерівності в Україні за ознаками раси, кольору шкіри, громадянства, етнічної належності та мови.

[357] Права людини в Україні – 2004. Доповідь правозахисних організацій. За ред. Є. Захарова, І. Рапп, В. Яворського / Українська Гельсінська спілка з прав людини. Харків : Фоліо, 2005. С. 177.

Підсумовуючи вищесказане, потрібно зазначити, що за роки незалежності в Україні створено достатньо ґрунтовну законодавчу базу із захисту прав національних меншин, сформовані механізми реалізації та контролю за дотриманням прав осіб, що до них належать. Україна є учасницею майже всіх основних міжнародно-правових актів у сфері захисту прав людини та національних меншин.

Але, на жаль, мають місце достатньо серйозні проблеми.

Так, у статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, визнаються частиною національного законодавства. Водночас міжнародні договори застосовуються, якщо вони не суперечать Конституції України[358]. Пряме застосування міжнародних договорів у правовому регулюванні держави є досить проблематичним. Прийняті законодавчі та підзаконні акти не повинні суперечити духу та букві цих документів. Тому в процесі імплементації норм і принципів міжнародно-правових документів у законодавстві України виникає ряд суттєвих проблем[359]:

Потреба внесення змін до національного законодавства за умови виникнення неузгодженості, невідповідності, колізії між положеннями норм міжнародних договорів та актів національного законодавства.

Потреба не лише простого дублювання міжнародно-правових норм у законах України, а й їхнього уточнення, конкретизації, тлумачення з метою більш чіткої і повної імплементації та ефективного практичного застосування.

Визначення форм імплементації і юридичної техніки застосування в законодавстві України принципів і норм міжнародного права у сфері захисту національних меншин (наприклад, принципу позитивної дискримінації).

---

[358] Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму : від 1 листопада 1996 р. № 9 // Постанови Пленуму Верховного Суду України (1995–1998). Правові позиції щодо розгляду судами окремих категорій цивільних справ. Відп. ред. П. І. Шевчук. К. : Юрінком Інтер, 1998. С. 51.

[359] Товт М. Вказ. праця, с. 122.

Залишається невирішеною і проблема термінології. Так, Закон України «Про національні меншини в Україні» визначає національні меншини як групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою (ст. 3), а отже, не враховуються інші критерії визначення меншин, такі як кількісний, темпоральний тощо.

Відсутнє також чітке визначення національно-культурної автономії, попри те, що держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію, користування і навчання рідною мовою, вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій тощо (ст. 6). Закон також не визначає процедури та умов створення такої автономії.

Існує ряд проблем з механізмами реалізації положень законодавства щодо прав національних меншин. Наприклад, ст. 14 Закону України «Про національні меншини в Україні» встановлює, що національні громадські об'єднання мають право висувати своїх кандидатів у депутати на виборах органів державної влади відповідно до Конституції України, законів про вибори народних депутатів України і депутатів місцевих Рад народних депутатів. Однак у законах про вибори цього права національних громадських об'єднань не передбачено і жодна національна меншина не може звернутися до суду чи до самої законодавчої влади з цього приводу. Ця проблема має знайти своє позитивне вирішення під час проведення чергового етапу політичної реформи в країні.

Нашій незалежній державі виповнилося 27 років, але й досі залишається актуальною проблема законодавчого затвердження Концепції державної етнонаціональної політики України. Досить гостро постало питання про потребу суттєвого оновлення і доповнення правової бази міжнаціональних відносин. Йдеться про прийняття нової редакції Закону України «Про національні меншини в Україні», приведення усієї сукупності законодавчих актів, що регулюють сферу міжнаціональних відносин, у відповідність до норм і принципів європейського права.

Важливою складовою етнонаціональної політики є також взаємини України з іншими державами, особливо з історичними батьківщинами етнічних меншин, а також рівень і якість відносин зі своїми етнічними батьківщинами самих меншин та їхніх об'єднань, стосунки останніх з міжнародними організаціями тощо. Ця сфера також потребує ініціативного й дієвого опрацювання з боку держави та її управлінських структур. Їм належить дбати про таке поєднання загальнонаціональних інтересів з інтересами і потребами етнічних громад, яке забезпечувало б не тільки розвиток останніх, а й зростання самосвідомості та консолідацію належних до них осіб як громадян України.

Незважаючи на суттєвий прогрес у міжнародно-правовому захисті прав національних меншин, водночас зауважимо, що подальший розвиток договірної практики у сфері захисту меншин гальмує ряд факторів, зокрема:

– невирішеність правових питань теоретичного характеру, зокрема невирішеність питання визначення уніфікованого поняття «національна меншина» та проблеми права на самовизначення національних меншин;

– невирішеність ряду правових питань прикладного характеру, серед яких потрібно наголосити на невирішеності судового захисту прав меншин як на національному, так і міжнародному рівнях, особливо тих, що стосуються колективних прав;

– відсутність відповідної політичної волі з боку урядів окремих країн;

– потреба створення ефективних, дієвих механізмів контролю за виконанням положень двосторонніх угод як на національному, так і міждержавному рівнях із залученням представників національних меншин і їхніх громадських організацій;

– потреба закріплення у міжнародному праві положення про заборону зниження існуючих стандартів під час розробки й укладання двосторонніх угод та ін.

Подолання негативних факторів є необхідною умовою ефективного захисту прав національних меншин шляхом укладання міждержавних договорів та забезпечення високого рівня їхньої реалізації.

Проаналізувавши проблеми національних меншин, потрібно зробити висновок, що існує два основні шляхи їхнього вирішення:

1) демократична політика і практика кожної держави щодо національних меншин у своїх країнах і

2) міжнародне співробітництво держав у цій сфері, що ґрунтується на дійсно демократичній основі.

Лише правильне поєднання цих двох начал може бути гарантією успішного вирішення проблеми національних меншин як в окремих країнах, так і у світі в цілому.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Охарактеризуйте національний склад населення України.
2. Назвіть основні складові механізму захисту та реалізації прав і свобод національних меншин в Україні.
3. Який документ став першим юридичним актом незалежної України, де зафіксовано рівні права всіх етнічних груп, що населяють Україну?
4. Коли Верховна Рада України прийняла Декларацію прав национальностей?
5. Які міжнародно-правові акти були покладені в основу підготовки проекту Закону України «Про національні меншини в Україні»?
6. Коли Закон України «Про національні меншини в Україні був ухвалений Верховною Радою України?
7. Які права, що мають колективну природу закріплені в Конституції України 1996 р.?
8. Як формувався інституційний механізм захисту прав національних меншин в Україні?
9. Які, на вашу думку, основні обставини спричинили численні реорганізації органів державної влади, що регулюють міжетнічні відносини?
10. З якими міжнародними організаціями та їхніми робочими органами співпрацює Україна питань забезпечення прав національних меншин?

11. Яке значення у справі контролю за дотриманням прав національних меншин в Україні відіграє Управління Верховного комісара ООН з прав людини?

12. Розкрийте основні проблеми, пов'язані з ратифікацією та імплементацією у вітчизняне законодавство Європейської хартії регіональних мов або мов меншин?

13. Охарактеризуйте мовну політику як складник національної політики України.

14. Які вам відомі механізми контролю Ради Європи за дотриманням Україною взятих на себе зобов'язань у сфері захисту прав меншин?

15. Охарактеризуйте проблеми, що виникають у процесі імплементації норм і принципів міжнародно-правових документів у законодавство України. Які шляхи їхнього подолання?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

І. Нормативно-правові акти

1.1. Внутрішньодержавні акти

1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

2. Акт проголошення незалежності України (1991 р.) // ВВР України. – 1991. – № 38. – С. 502.

3. Декларація прав національностей України : від 1 листопада 1991 р. № 1771-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1771-12

4. Декларація про державний суверенітет України : від 16 липня 1990 р. № 55-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-12

5. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України : від 06.09.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5207-17

6. Про національні меншини в Україні : Закон України : від 25 червня 1992 року. Редакція : від 12.12.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2494-12

7. Про мови в Українській РСР : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки (1989 р.) // ВВР УРСР. – 1989. – № 45.

8. Концепція Державної етнонаціональної політики України (Розвиток Українського етносу та національних меншин) // Освіта. – 1996. – С. 10–11. – 22 травня.

9. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму : від 1 листопада 1996 р. № 9 // Постанови Пленуму Верховного Суду України (1995–1998). Правові позиції щодо розгляду судами окремих категорій цивільних справ / відп. ред. П. І. Шевчук. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 51–72.

10. Рішення Конституційного Суду України : від 14 грудня 1999 р. у справі за конституційним поданням 51 народного депу-

тата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України // Право України. – 2000. – № 1. – С. 140–148.

11. Стратегія захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/201/2013.

12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України : від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/10852010-12181

13. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 19 жовтня 1973 року : Указ Президії Верховної Ради Української РСР : № 2148-VIII // Ліга : Закон. Професіонал 7.2.1. Copyriht: ІАЦ Ліга [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2148-08

14. Комітет з ліквідації расової дискримінації: заключні зауваження за двадцять другою та двадцять третьою періодичними доповідями України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://detector.media/infospace/article/122778/2017-01-30-komitet-z-likvidatsii-rasovoi-diskriminatsii-zaklyuchni-zauvazhennya-po-dvadtsyat-drugii-ta-dvadtsyat-tretii-periodichnikh-dopovidyakh-ukraini/

15. Рекомендації ООН щодо боротьби з дискримінацією в Україні 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://detector.media/infospace/article/121742/2016-10-22-rekomendatsii-oon-shchodo-borotbi-z-diskriminatsieyu-v-ukraini/

16. Четверта доповідь України про виконання Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://detector.media/infospace/article/122781/2017-01-31-chetverta-dopovid-ukraini-pro-vikonannya-ramkovoi-konventsii-radi-evropi-pro-zakhist-natsionalnikh-menshin/

1.2. Універсальні міжнародно-правові акти

17. Статут Організації Об'єднаних Націй [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org.ua/images/UN_Charter_Ukrainian.pdf

18. Венская Декларация и Программа действий. Принята Всемирной конференцией ООН по правам человека 25 июня 1993 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_504

19. Всеобщая декларация прав народов от 4 июля 1976 р. // В кн. «Права народов в современном международном праве». – К. : Наукова думка, 1993. – С. 142–145.

20. Вступительное слово Председателя Всемирной конференции ООН по правам человека Алоиза Мока при её открытии, июнь 1993 г. // Право быть человеком : Всемирная конференция по правам человека, Вена, 1993. / Темат. сборник. – Минск, 1996. – С. 51–55.

21. Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам принятой Генеральной Ассамблеей 18 декабря 1992 года [Текст] / Действующее международное право. – в 3-х т. – Т. 2 / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М. : Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1997. – 832 с.

22. Декларация тысячелетия ООН. Утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи : от 8 сентября 2000 года. (A/RES/55/2) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : //http://www.un.org/russian/document/declarat/r55-2.pdf; Декларация ЮНЕСКО о расе и расових предрассудках : от 27 ноября 1978 г. // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. – М., 1993.

23. Доклад Рабочей группы по меньшинствам на пятьдесят седьмой сессии Подкомиссии по поощрению и защите прав человека Комиссии по правам человека ЄКОСОР, Женева, 3 июня 2005 года // E/CN.4/Sub.2/2005/27 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.ohchr.org/Documents/Events/Minority2012/G0513385_ru.pdf

24. Доклад Верховного комиссара ООН по правам человека : Права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам : от 24 февраля 2004 г.

[Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.ohchr.org/english/issues/minorities/group/main.htm

25. Загальна декларація прав людини (1948 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015

26. Конвенція про попередження злочину геноциду і покарання за нього 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_155

27. Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования ЮНЕСКО (1960 г.) // Международные акты о правах человека. – М., 1999. – С. 159–164.

28. Конвенція про права дитини : від 20 листопада 1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_021

29. Міжнародний пакт про громадянські й політичні права (1966 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043

30. Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права (1966 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws

31. Права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин : Резолюція Комісії з прав людини ООН // Права людини в Україні. – К., 1998. – Вип. 21. – С. 83–86.

32. До розробки зауваження загального порядку по питанню про самовизначення й автономію : робочий документ, поданий Підкомісією з попередження дискримінації і захисту меншин на її п'ятдесят сьомій сесії 8 липня 2005 року // E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www2.ohchr.org/english/issues/minorities/group/11session.htm

33. Стан з правами людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополь (Україна) : Резолюція ГА ООН A/RES/71/205 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.ohchr.org/documents/countries/ua/crimea2014_2017_ukrainian.pdf

34. Статут Міжнародного Суду Справедливості 1945 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_010

35. Ситуація з правами людини в тимчасово окупованих Автономній Республіці Крим та місті Севастополь (Україна) :

тематична доповідь УВКПЛ ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.ohchr.org/documents/countries/ua/crimea2014_2017_ukrainian.pdf

36. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1966 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_086

37. Rezolucia III Zgromadzenia Ligi Narodów z dn. 21.09.1922 // Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej 1918–1939 / pod red. T. Jędruszaka i M. Nowak-Kiełbikowej. – Warszawa, 1989. – T. I. – S. 204–211.

38. Rezolucja Rady Ligi Narodów z dn. 05.09.1923 // Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej 1918–1939. – Warszawa, 1989. – T. I. – S. 281–285.

39. Rezolucja Rady Ligi Narodów z dn. 10.06.1925 // Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej 1918–1939. – Warszawa, 1989. – T. II. – S. 23–31.

40. Rezolucja Rady Ligi Narodów z dn. 13.06.1929 // Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej 1918–1939. – Warszawa, 1989. – T. II. – S. 186–195.

41. Traktat między głównemi mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi a Polską podpisany w Wersalu 1919 r. – Warszawa, 1919. – 247 S.

1.3. Регіональні акти

42. Амстердамський договір (1997 р.) [Текст] : довідкове видання // Європейський Союз : словник-довідник / ред. М. Марченко. – вид. 3-тє, оновл. – Київ : К.І.С., 2006.

43. Гаагские рекомендации по правам национальных меньшинств на образование и Пояснительная записка, октябрь 1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.osce.org/item/2931.html?lc=RU

44. Декларация Хельсинской встречи на высшем уровне : от 10 июля 1992 г. // Международные акты о правах человека. – М., 1999. – С. 677–681.

45. Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір) 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_029

46. Документ Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЕ (1990 р.), Копенгаген, 29 червня 1990 р. // Права людини в Україні. – К., 1998. – Вип. 21. – С. 249–251.

47. Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ : от 3 октября 1991 г. // Действующее международное право. – Т. 2. – С. 162–173.

48. Документ Центральноєвропейської Ініціативи про захист прав меншин, Будапешт, 15 листопада 1994 р. // Права людини в Україні. – К., 1998. – Вип. 21. – С. 238–243.

49. Доповідь Наради експертів НБСЄ з питань національних меншин, Женева, 19 липня 1990 р. – Частина IV // Права людини в Україні. – К., 1998. – Вип. 21. – С. 278.

50. Доповідь про лінгвістичні права осіб, які належать до національних меншин у регіоні ОБСЄ (1999) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.osce.org/ru/hcnm/42061?download=true

51. Європейська рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (1980 р.) (ETS №106) // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 207–213.

52. Європейська хартія регіональних мов і мов меншин (1992 р.) (ETS № 148) // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 175–196.

53. Заключна декларація: Майбутнє молодіжної політики Ради Європи: ПРОГРАМА до 2020 р. 8-ма Конференція Міністрів з питань молоді в Раді Європи, Київ, 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.coe.int/t/dg4/youth/ig_coop/8_cemry_declaration_EN.asp

54. Заключні зауваження та рекомендації Комітету ООН з ліквідації расової дискримінації: Україна. 16.08.2001 // Заключні зауваження та рекомендації конвенційних органів ООН щодо доповідей України в сфері дотримання прав людини. – К., 2004. – С. 67–69.

55. Заключні зауваження та рекомендації конвенційних органів ООН щодо доповідей України в сфері дотримання прав людини. – К., 2004.

56. Заключний акт НБСЄ Хельсінкі 1975 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_055

57. Молдавські школи з латинською графікою в Придністров'ї. Історія питання, поточний стан, аналіз і рекомендації, листопад 2012 р. : звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.osce.org/ru/moldova/99062?download=true

58. Итоговый документ Венской встречи представителей государств участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 15 января 1989 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_081

59. Конвенція про захист прав і основних свобод людини (1950 р.) (ETS № 5) // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 27–58.

60. Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті, 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.osce.org/uk/hcnm/32255?download=true

61. Нова редакція проекту Конвенції Федералістичного Союзу Європейських Етнічних Груп // Південно-Тірольський інститут національних груп. – Больцано, 1994.

62. Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин і пояснювальна записка, 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.osce.org/uk/hcnm/67545?download=true

63. Паризька хартія для нової Європи 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_058

64. Парламентська Асамблея Ради Європи. Висновок № 190 (1995) щодо вступу України до Ради Європи (неофіційний переклад), Страсбург, 26 вересня 1995 р. / Українська Правнича Фундація.

65. Підсумковий документ Віденської зустрічі 1989 року представників держав-учасниць Наради з безпеки та співробітництва в Європі : від 15.01.1989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_081

66. Підсумковий документ Мадридської зустрічі 1980 року представників держав-учасниць Наради з безпеки та співробіт-

ництва в Європі : від 06.09.1983 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_080

67. Протокол № 11 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини / М. Дженіс, Р. Кей, Е. Бредні // Європейське право у галузі прав людини: Джерела і практика застосування. – К. : АртЕк; Будапешт : Інститут конституційної і законодавчої політики, 1997. – С. 555–567.

68. Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.2000 // Ліга: Закон. Професіонал 7. 2. 1. Copyriht: ІАЦ Ліга 1991–2000 рр.

69. Рабатський план дій щодо заборони пропаганди національної, расової чи релігійної ненависті : від 5 жовтня 2012 р. – OHCHR [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://detector.media/infospace/article/122502/2017-01-14-rabatskii-plan-dii-shchodo-zaboroni-propagandi-natsionalnoi-rasovoi-chi-religiinoi-nenavisti-ohchr/

70. Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995 р.) (ETS № 157) та Пояснювальна доповідь до Рамкової конвенції про захист національних меншин // Права людини в Україні. – К., 1998. – Вип. 21. – С. 135–175.

71. Рамкова конвенція про захист національних меншин. Україна: стан виконання. Нормативне видання / упоряд. А. Є. Санченко. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2004.

72. Резолюція Res CMN (2003)5 щодо виконання Україною Рамкової конвенції про захист національних меншин, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 5 лютого 2003 р. : Рамкова конвенція про захист національних меншин Україна: стан виконання / упоряд. А. Є. Санченко. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2004. – С. 60–64.

73. Рекомендації щодо вживання мов меншин у телерадіомовленні, 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.osce.org/uk/hcnm/32312?download=true

74. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_UkraineEU_Association_Agreement_(body).pdf

75. EU Charter of Fundamental Rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу : //http:// europa.eu.int/comm./justice_home /unit/charte/ index_en.html

76. Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.osce.org/ hcnm/96883

77. Minority-Language Related Broadcasting and Legislation in the OSCE: Survey of State Practice/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.osce.org/hcnm/78058

78. The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.osce.org/hcnm/66209

79. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз і Договору про установу Європейського співтовариства) : підписаний 13 грудня 2007 р. // Official Journal C 306 of 17 December 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://eur-lex.europa.eu/ legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC

80. Ukraine – Opinion on the provisions of the Law on Education of 5 September 2017, which concern the use of the State Language and Minority and other Languages in Education, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8–9 December 2017) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.venice.coe. int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)030-e

1.4. Двосторонні акти і документи

81. Декларація про принципи співробітництва Української РСР і Угорської Республіки в галузі забезпечення прав національних меншин : від 31.05.1991 // Ліга: Закон. Професіонал 7.2.1. Copyriht: ІАЦ Ліга 1991–2000 рр.

82. Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією : від 31.05.97 // Ліга: Закон. Професіонал 7.2.1. Copyriht: ІАЦ Ліга 1991–2000 рр.

83. Договор об основах межгосударственных отношений между РСФСР и Литовской Республикой : от 29 июля 1991 г. // Советский журнал международного права. – 1991. – № 3–4. – С. 178–195.

84. Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою : від 6 грудня 1991 р. // Ліга: Закон. Професіонал 7.2.1. Copyriht: ІАЦ Ліга 1991–2000 рр.

85. Угода між Україною і Литвою про співробітництво з питань національних відносин (1997 р.) // Ліга: Закон. Професіонал 7.2.1. Copyriht: ІАЦ Ліга 1991–2000 рр.

86. Угода між Україною і Польщею про забезпечення прав національних меншин (1994 р.) // Ліга: Закон. Професіонал 7.2.1. Copyriht: ІАЦ Ліга 1991–2000 рр.

87. Угода між Україною і Республікою Білорусь про співробітництво у забезпеченні прав осіб, належних до національних меншин 1999 р. // Ліга: Закон. Професіонал 7.2.1. Copyriht: ІАЦ Ліга 1991–2000 рр.

88. Угода між Україною і Федеративною Республікою Німеччина про співпрацю у справах осіб німецького походження, які проживають в Україні (1996 р.), ратифікована Законом України : від 18 липня 1997 р. № 493/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276_002

89. Угода між Україною і Республікою Молдова про співробітництво у забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин, 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/498_146

ІІ. Наукова література

90. Абашидзе А. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву / А. Абашидзе. – М., 1996. – С. 170–202.

91. Абашидзе А. Правовые проблемы защиты национальных меньшинств в рамках Лиги Наций / А. Абашидзе // Социально-экономические проблемы освободившихся стран : материалы Всесоюз. науч. конференции. – М. : Изд-во УДН, 1987. – С. 54–61.

92. Агафонова І. Історія і культура національних меншин як об'єкт наукового дослідження / І. Агафонова // Відродження. – 1993. – № 9. – С. 11–17.

93. Александров Б. А. Положение национальных меньшинств в послевоенной Европе / Б. А. Александров. – М., 1933. – 167 с.

94. Алмаші М. М. Захист прав національних меншин в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. М. Алмаші; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 19, [5] с.

95. Андреева Г. О правовом регулировании статуса национальных меньшинств в Белоруссии и Украине / Г. Андреева, Т. Титова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.zatulin.ru/institute/sbornik/022/12.shtml

96. Антонович М. А. Міжнародне публічне право : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М. Антонович. – К. : Вид. дім «КМ Академія»; Алетра, 2003. – 307 с.

97. Беліцер Н. Міжнародна та європейська системи захисту прав меншин: нові тенденції / Н. Беліцер // Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду. – К., 2004. – С. 206–219.

98. Беліцер Н. Національні меншини: правові норми, документи, суспільні уявлення та очікування / Н. Беліцер // Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві. – К. : Фонд «Європа XHI», 2002. – С. 151–182.

99. Блищенко И. П. Права национальных меньшинств в свете мирового опыта / И. П. Блищенко, А. Х. Абашидзе // Общественные науки и современность. – 1992. – № 4. – С. 125–126.

100. Богдановская И. Ю. Правовой механизм защиты личности от дискриминации на основании национальной принадлежности / И. Ю. Богдановская // Межрассовые и межнациональные отношения в странах Европы и Америки. XX–XX вв. – М. : ИВИ РАН, 1996. – С. 21–27.

101. Бреннингмейер О. Предотвращение этнического конфликта / О. Бреннингмейер // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 3. – С. 39–47.

102. Буроменський М. Конвенції Ради Європи і розвиток законодавства України. Доповідь на конференції «Україна і міжнародне право на межі тисячоліть (до завершення 10-ліття міжнародного права ООН 1989–1999)» / М. Буроменський. – К., 1999. – 26–27 листопада.

103. Буроменський М. Чи можна реалізувати Закон «Про національні меншини в Україні»? / М. Буроменський // Права лю-

дини в Україні : інформ.-аналіт. бюл. Укр.-Амер. бюро захисту прав людини. – К. ; Х., 1993. – Вип. 2. – С. 3–8.

104. Васильева Т. А. Правовой статус этнических меньшинств в странах Западной Европы / Т. А. Васильева // Государство и право. – 1992. – № 8. – С. 133–142.

105. Виступ постпреда України Єльченка в Радбезі ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://newsvideo.su/video/9598127

106. Водовозов В. Версальский мир и Лига Наций / В. Водовозов. – М. : Мысль, 1922.

107. Газін В. Проблеми національних меншин у новітній час: Веймарська історія та реальність / В. Газін // Сучасність. – 1994. – № 7–8. – С. 86–92.

108. Галайчук Б. Самовизначення очима Заходу / Б. Галайчук // Український самостійник. – 1958. – Ч. 11, 12, 14–15.

109. Гегель Г. В. Ф. Энциклопедия философских наук / Г. В. Ф. Гегель. – Т. 1 : Наука логики. – М. : Мысль, 1974. – 452 с.

110. Гекман Ф. Народ, нация, этническая группа и этническое меньшинство: к некоторым основам категорий этничности / Ф. Гекман. – М., 1990. – Вып. 19. – С. 30–40.

111. Ґелнер Е. Нації та націоналізм; Націоналізм / Е. Ґелнер; пер. з англ. – К. : Таксон, 2003. – 300 с.

112. Глухарева Л. И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование) / Л. И. Глухарева. – М. : Юристъ, 2003. – 324 с.

113. Гоббс Т. Сочинения : в 2-х т. / Т. Гоббс. – М. : Мысль, 1989–1991.

114. Гриневич Л. Мовна стаття Закону України «Про освіту» не шкодить нацменшинам [Електронний ресурс] / Л. Гриневич. – Режим доступу : https://life.pravda.com.ua/columns/2017/10/23/227072/.

115. Гусейнов Л. Г. Международная ответственность государств за нарушения прав человека / Л. Г. Гусейнов ; Ин-т госуд-ва и права им. В. М. Корецкого НАН Украины. – К., 2000. – 243 с.

116. Давидовський Л. Міжнародна охорона національних меншостей / Л. Давидовський // Збірник Правн. Комісії при іст.-філос. секції НТШ ; за ред. В. Вергановського. – Львів, 1929. – Ч. 3. – 352 с.

117. Джексон Д. Послевоенный мир / Д. Джексон. – М. : Гос. соц.-экон. изд-во, 1937. – 214 с.

118. Дженіс М. Європейське право у галузі прав людини: Джерела і практика застосування / М. Дженіс, Р. Кей, Е. Бредні. – К. : АртЕк; Будапешт : Інститут конституційної і законодавчої політики, 1997. – 624 с.

119. Дрибинс Лео. Этнические и национальные меньшинства в Европе [Электронный ресурс] / Лео Дрибинс. – Рига, 2005. – Режим доступа : http://www.dialogi.lv/article.php?id=1683&la=1#6.

120. Етнополітичний розвиток України: досвід, проблеми, перспективи / авт. колектив : Ю. І. Шаповал (керівник) та ін. ; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К. : Інститут національних відносин і політології НАН України, 1997. – 211 с.

121. Євтух В. Б. Проблеми етнонаціонального розвитку: український і світовий контексти / В. Б. Євтух. – Київ, 2001. – С. 94–108.

122. Зуева К. СБСЕ/ОБСЕ: вчера, сегодня, завтра / К. Зуева // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 4. – С. 44–53.

123. Івановський В. Питання розвитку законодавства України про статус національних меншин / В. Івановський // Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах : зб. наук. ст. – К. : Ін-т законодавства ВР України, 1996. – Вип. 1. – С. 87–97.

124. Історичний досвід залучення національних меншин та розбудова Української держави // Державність. – 1994. – № 1–2. – С. 54–55.

125. Карапетян Л. М. Федеративное государство и правовой статус народов / Л. М. Карапетян. – М., 1996. – 206 с.

126. Картунов О. Концепції прав людини та етнонаціональних меншин: від конфлікту до компромісу / О. Картунов // Політичний менеджмент. – 2005. – № 2 (11). – С. 34–43.

127. Картунов О. Нова чи оновлена концепція прав етнонаціональних меншин? / О. Картунов // Політичний менеджмент. – 2004. – № 2. – С. 78–90.

128. Картунов О. Правовое регулирование этнополитических отношений / О. Картунов, П. Муцкий // Политическая кон-

фликтология между старыми и новыми парадигмами. – Воронеж, 2001. – 196 с.

129. Капицын В. М. Права человека и механизмы их защиты : учебное пособие / В. М. Капицын. – М. : ИКФ «ЭКМОС», 2003. – 288 с.

130. Катько Н. Критерии определения меньшинства [Электронный ресурс] / Н. Катько. – Режим доступа : http://www.elib.bsu.by/bitstream/123456789/29315/1/2001_2_JILIR_katko_r.pdf

131. Катько Н. Международная защита прав национальных меньшинств: исторический аспект [Электронный ресурс] / Н. Катько // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – Режим доступа : http://beljournal.by.ru

132. Кимлічка В. Лібералізм і права меншин / В. Кимлічка. – Харків : Центр Освіт. ініціатив, 2001. – 172 с.

133. Кипшидзе В. ПАСЕ анализирует понятие «нации» [Электронный ресурс] / В. Кипшидзе. – Режим доступа : http://www.strasbourg-reor.org/

134. Кисельова Ю. Мова як дім буття щодо ратифікації Європейської хартії регіональних мов або меншин [Електронний ресурс] / Ю. Кисельова – Режим доступу : http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?

135. Клунний П. Національні більшості та меншості держав Європи / П. Клубний. – Прага, 1923. – 204 с.

136. Клунний П. Національні меншості як складова частина людності сучасної держави / П. Клунний // Укр. наук. з'їзд у Празі 3–7 жовтня 1926 р. – Прага, 1928. – С. 28–39.

137. Кокшаров Н. В. Международный опыт решения культурных аспектов этничности [Электронный ресурс] / Н. В. Кокшаров // CREDO NEW : теоретич. журнал. – Режим доступа : http://www.orenburg.ru/culture/credo/now/

138. Кочарян В. В. Национальные меньшинства и их защита в международном праве / В. В. Кочарян // Правоведение. – 1995. – № 2. – С. 29–44.

139. Крахер А. Проблемы сосуществования народов и национальных меньшинств / А. Крахер // Alma mater : вестник высш. шк. – М., 2000. – № 12. – С. 29–34.

140. Кресіна І. Етноси, етнічні групи, нації. Сучасна етнополітика / І. Кресіна // Сприяння поширенню толерантності

у поліетнічному суспільстві. – К. : Фонд «Європа XHI», 2002. – С. 72–93.

141. Крылова Н. С. Государственно-правовые формы и методы урегулирования межнациональных отношений: опыт стран западной демократии / Н. С. Крылова // Межрасовые и межнациональные отношения в странах Европы и Америки. XX–XX вв. – М. : ИВИ РАН, 1996. – С. 28–38.

142. Курс международного права. – М., 1989. – Т. 2.

143. Левицький К. Права національних меншостей / К. Левицький. – Відень, 1923. – 128 с.

144. Лемаршан Р. Про що співають сирени самовизначення / Р. Лемаршан // Кур'єр ЮНЕСКО. – 1993. – С. 29–32. – Серпень.

145. Липинський В. Народи поневолені і народи недержавні / В. Липинський // Політика. – 1925. – Ч. 1. – С. 3–12.

146. Лозинський М. Охорона національних меншостей в міжнародному праві / М. Лозинський // Ювілейний збірник в честь С. Дністрянського. – Прага, 1923. – 114 с.

147. Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом / П. Маланчук. – Харьков : Консум, 2000. – С. 308–309, 447–459.

148. Мармазов В. Рада Європи: політико-правовий механізм інтеграції / В. Мармазов, С. Піляєв. – Київ, 2000. – С. 275–289.

149. Мартыненко Л. П. Права народов в современном международном праве : автореф. дисс. на соиск. уч. степени. – Киев, 1991. – 21 с.

150. Мартыненко А. П. Права народов в современном международном праве / Л. П. Мартыненко. – К. : Наукова думка, 1993. – 161 с.

151. Мейнтел Д. Що таке меншина? / Д. Мейнтел // Кур'єр ЮНЕСКО. – 1993. – С. 10–13. – Серпень.

152. Межрасовые и межнациональные отношения в Европе и Америке. XIX–XX вв. : сб. тр. / отв. ред. Р. Ф. Иванов. – М. : ИВИ РАН, 1996. – 299 с.

153. Мицик В. Діяльність Ради Європи щодо вирішення проблем захисту прав національних меншин / В. Мицик // Український часопис міжнародного права. – 2002. – № 1. – С. 55–67.

154. Мицик В. В. До питання про визначення поняття «меншина» та «національна меншина» у міжнародному праві / В. В. Мицик // Вісник Київського національного ун-ту імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – К., 2003. – Вип. 53. – С. 67–70.

155. Мицик В. В. Міжнародно-правові засади й інституційні механізми захисту прав національних меншин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук / В. В. Мицик. – К., 2005. – 28 с.

156. Мицик В. В. Права національних меншин у міжнародному праві / В. В. Мицик. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. – 290 с.

157. Міжнаціональні відносини і національні меншини України: стан перспективи / за ред. проф. Рауля Чілачави; упоряд. Р. Ш. Чілачава, Т. І. Пилипенко. – К. : Гол. спец. ред. літ-ри мовами національних меншин України, 2004. – 382 с.

158. Муцький П. Концепція групових, колективних прав національних меншин: достоїнства і недоліки / П. Муцький // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К., 2003. – Вип. 21. – С. 575–580.

159. Назаревич А. Національні меншини країн Європейського Союзу в контексті інтеграційних процесів / А. Назаревич, С. Трохимчук. – Львів : Львів. ун-т, 2002. – 112 с.

160. Національні меншини (групові права) / за ред. Ю. Римаренка // Міграційні процеси у сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика). Енциклопедія. – К. : Довіра, 1998.

161. Национальные меньшинства в странах Центральной и Юго-Восточной Европы: исторический опыт и современное положение / отв. ред. Е. Л. Серапионова. – М. : Институт славяноведения РАН, 2014. – 552 с.

162. Нікітюк В. О. Статус етнонаціональних меншин (порівняльно-правовий аспект) [Текст] : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нікітюк Віктор Олегович; Київський ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 1995. – 234 с.

163. Олесницький Я. Права меншостей (нарис з міжнародного права) / Я. Олесницький. – Львів : Діло, 1923. – С. 38–44.

164. Очерки о европейской идентичности и многокультурности / отв. ред. М. Ю. Мартынова. – М. : ИЭА РАН, 2013. – 480 с.

165. Померанс М. Самовизначення в законі та практиці: нова доктрина ООН / М. Померанс. – Гаага, 1982. – 125 с.

166. Попок А. А. Діяльність змішаних міжурядових комісій з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин / А. А. Попок // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – № 1. – С. 84–97.

167. Порівняльні дослідження державних етнічних груп і національних меншин Європи 1850–1940 рр. / Європейська наукова фундація. – Нью-Йорк : Ун-т Пресс Дартмаус, 1958. – 312 с.

168. Права людини в Україні : інформаційно-аналітичний бюлетень. – Вип. 21. – К., 1998. – 108 с.

169. Права людини в Україні – 2004. Доповідь правозахисних організацій / за ред. Є. Захарова, І. Рапп, В. Яворського / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків : Фоліо, 2005.

170. Пунжин С. М. Проблема защиты прав меньшинств в международном праве / С. М. Пунжин // Государство и право. – 1992. – № 8. – С. 121–130.

171. Пунжин С. Проблемы международно-правовой защиты прав меньшинств / С. Пунжин // Права человека и международные отношения. – М., 1994. – С. 112–122.

172. Радчук В. Д. Експертний висновок про відповідність Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» [Електронний ресурс] / В. Д. Радчук. – Режим доступу : http://www.intellect.com.ua/index.php?

173. Радчук В. Хартія для Харкова? (Як зробити з України губернію) / В. Радчук // Урок української. – 2003. – № 3. – С. 51–54.

174. Решетников Ю. Возбуждение национальной вражды в контексте международного права, зарубежной и российской судебной практики / Ю. Решетников // Московский журнал международного права. – 1992. – № 3. – С. 19–24.

175. Римаренко С. Індивідуальні та колективні права: етнополітичний контекст / С. Римаренко. – К. : Світогляд, 2013. – 246 с.

176. Романов Р. Запобігання та протидія дискримінації за ознаками етнічного походження і релігійних переконань: євро-

пейський досвід і Україна / Р. Романов // Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду. – К., 2004. – С. 189–205.

177. Римаренко С. Самовизначення чи демократія? / С. Римаренко // Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві. – К. : Фонд «Європа XXI», 2002. – С. 22–28.

178. Римаренко С. Етнодержавотворчий процес в Україні [Текст] / С. Римаренко // Актуальні проблеми внутрішньої політики. – 2004. – № 4. – С. 68–76.

179. Семьоркіна О. Дослідження чинного законодавства України у сфері забезпечення прав національних меншин та народів / О. Семьоркіна // Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду. – К., 2004. – С. 169–189.

180. Симонідес Я. Міжнародний захист / Я. Симонідес // Кур'єр ЮНЕСКО. – 1993. – С. 45–48. – Серпень.

181. Сміт Ентоні Д. Національна ідентичність / Сміт Ентоні Д. ; пер. з англ. П. Таращука. – К. : Основи, 1994. – 224 с.

182. Степико М. Українська політична нація: проблеми становлення [Електронний ресурс] / М. Степико. – Режим доступу : http:www.politik.org.ua/pfv.php.

183. Стул Макс Ван Дер. Соответствие международных стандартов защите национальных меньшинств / Макс Ван Дер Стул // Международное право. – 2001. – № СП. В. – С. 119–127.

184. Тимченко Л. Д. Мовна проблема в Україні та права людини / Л. Д. Тимченко // Вісник Харківського університету внутрішніх справ. – 1999. – № 9. – С. 17–26.

185. Тимченко Л. Д. Міжнародне право : підручник / Л. Д. Тимченко, В. П. Кононенко. – К. : Знання, 2012. – 631 с.

186. Товт М. Захист прав національних меншин у законодавстві України / М. Товт // Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві / за ред. О. Майборода, Р. Чілачава, Т. Пилипенко та ін. – К. : Фонд «Європа XXI», 2002. – С. 94–151.

187. Томенко М. Основи державної етнонаціональної політики / М. Томенко / В кн. «Українська перспектива: історико-політологічні підстави сучасної державної стратегії» // Політичні студії. – К. : Фонд «Українська перспектива», 1995. – Вип. 2. – С. 59–66.

188. Томпсон С. Права меньшинств и механизмы их защиты в системе ООН [Электронный ресурс] / С. Томпсон / Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. – Режим доступа : http://www.un.org.

189. Трощинский В. Реализация права на национально-культурную автономию в Украине: языковой и образовательный аспекты / В. Трощинский. – К., 2001. – С. 250–256.

190. Фадєєв В. Задоволення етнокультурних потреб національних меншин в Україні: нормативно-правове забезпечення [Електронний ресурс] / В. Фадєєв. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/.

191. Федунь О. В. Політико-правові аспекти захисту прав національних меншин в Україні / О. В.Федунь, Н. І. Папіш // ГРАНІ. – 2016. – № 2 (130). – С. 15–21. – Лютий.

192. Хабермас Ю. Гражданство и национальная идентичность / Ю. Хабермас // Демократия, разум, нравственность. – М., 1995. – С. 211–213.

193. Халавка Т. Б. Теоретичні засади визначення моделі міжетнічної взаємодії національних меншин у прикордонних регіонах [Електронний ресурс] / Т. Б. Халавка // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 9. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_9_16.

194. Хобсбаум Э. Нации и национализм после 1780 года / Э. Хобсбаум. – Санкт-Петербург : Алетейя, 1998. – 320 с.

195. Цхурбати З. Если бы народы что-то значили… Критический анализ «народов» и «меньшинств» с точки зрения международного права / З. Цхурбати. – Гаага (Нидерланды), 2000. – 498 с.

196. Чирко В. В. Національні меншини в контексті формування української державності / В. В. Чирко // Українська державність. – К., 1993. – С. 273.

197. Чисельність населення (за оцінкою) на 1 січня 2018 року та середня чисельність у 2017 році // Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/

198. Чілачава Р. Пріоритети та стратегія реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин України / Р. Чілачава, Т. Пилипенко // Сприяння поширенню толерантності

у поліетнічному суспільстві. – К. : Фонд «Європа XHI», 2002. – С. 41–72.

199. Шамшур О. В. Государственное регулирование национальных отношений: проблема выбора средств / О. В. Шамшур // Межрасовые и межнациональные отношения в странах Европы и Америки. XX–XX вв. – М. : ИВИ РАН, 1996. – С. 14–20.

200. Шкляр Л. Є. Національні меншини в політико-правовому просторі України: проблеми культурної самоорганізації та розвитку / Л. Є. Шкляр // Національна інтеграція в полікультурному суспільстві: український досвід 1991–2000 років. – К., 2002.

201. Шульга Н. А. Этническая самоидентификация личности / Н. А. Шульга. – К. : НАН Украины, 1996. – 200 с.

202. Этнические меньшинства в современной Европе / отв. ред. А. Н. Кожановский. – М. : Восточ. лит. РАИ, 1997.

203. Юрьев С. С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты) / С. С. Юрьев. – 2-е изд. – М. : Эдиториал УРСС, 2000. – 364 с.

204. Ющук І. Державна мова і мова національних меншин: суспільний і правовий аспекти: Розуміння статусу державної мови в суспільстві / І. Ющук // Слово Просвіти. – 2005. – Ч. 22. – С. 11. – 2–8 червня.

205. Ющук І. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або меншин / І. Ющук // Слово Просвіти. – 2002. – С. 4. – 19–25 грудня.

Міжнародні видання

206. Barth F. Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Difference. Oslo, 1969.

207. Berry J. W. Conceptual approaches to acculturation // Acculturation: Advances in theory, measurement and applied research. – Washington, DC: American Psychological Association, 2003.

208. Borek J. Self-Determination and Human Rights. – New York, 1996.

209. Capotorti F. Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities // Human Rights Study Series № 5. – N.Y., 1978. – P. 5.

210. Carty A. International Legal Personality and the End of the Subject: Natural Law and Phenomenological Respones to New Approaches to International Law // MJIL. – Vol. 6. – № 2. 16.

211. Cesarz Z. Polska a Liga Narodów. – Wroclaw, 1993.

212. Chlebowczyk J. Między dyktatem, realiami a prawem do samostanowienia. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1998.

213. Encyclopedia of the Social Sciences. – Vol. IX. – New York, 1954.

214. Ermacora F. The Protection of Minorities Before the United Nations 33R. C.A.D.A. – 1983. – T. IV, № 182. – P. 294–295.

215. Ethnopolitics of the «New Europe» : 1998 John T. Ishiyama and Marijke Breuning.; Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, 1998.

216. Fawcett J. Intervention to Protect Minorities. – Minorities: A Question of Human Rights, p. 15–17.

217. Fink Carole, Defending the Rights of Others: The Great Powers, the Jews, and International Minority Protection, 1878–1938 (2006).

218. Fouques-Duparc. La Protectiondes Minoritesde race, de langue, et de religion. Paris, 1922.

219. Frunda G. The concept of «nation». Report Committee on Legal Affairs and Human Rights. Parliamentary Assembly Council of Europe / G. Frunda. – 13 December 2005.

220. General comment nr. 23 (50) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dialogi.lv/article.php?id=1683&la=1#6

221. Hannum H. Autonomy, Sovereignity and Self-Determination. Philadelphia, 1990.

222. Hofmann R. Minderheitenschutz in Europa. Berlin, 1995.

223. Gerber – Minderheitenprobleme. Berlin, 1927. N.Ito j.w., str. 90–103.

224. Jeziorański K. Istota problemu mniejszościowego na terenie międzynarodowym. – Warszawa, 1930.

225. Koźmiński. Sprawa mniejszości. – Warszawa, 1922.

226. Kraus Herbert. Das Recht der Minderheiten. – Berlin, 1927.

227. Kutrzeba S. Mniejszości w najnowszem prawie międzynarodowem. Lwów – Warszawa – Kraków, 1925.

228. Łypacewicz W. Gwarancja Ligi Narodów i procedura według Traktatów Mniejszościowych. – Warszawa, 1930.

229. Mandelstam A. La protection des minorities. – Paris, 1925.

230. Michalski J. Traktat pokojowy w Saint-Germain a obciążenie Polski. Spólka wyd. – Kraków, 1920.

231. Minorities today 1993 William Loren Katz. Austin, Tex. : Raintree Steck-Vaughn, 1993.

232. Modood T. The Politic Multiculturalism in the New Europe. London, 1997.

233. Protection of minorities in Poland. – W., 1932.

234. Schermerhorn R.A. Comparative Ethnic Relations. – New York, 1970.

235. Van Amersfoort H. Minority as a Sociological Concept // Ethnic and Racial Studies. – 1978. – Vol. 1, № 2. – P. 233.

236. Symonides J. Ed. «The struggle against discrimination», A collection of international instruments adopted by the United Nations System, Unesco. – Paris, 1996.

237. Šmihula Daniel (2008). National Minorities in the Law of the EC/EU in Romanian Journal of European Affairs, Vol. 8 no. 3, Sep. 2008, pp. 51–81.

238. Smith Anthony D. The ethnic origins of nations; 1987; Oxford, UK : New York, NY, USA : B. Blackwell, 1987, 1986.

239. Smith M. Some Problems with. Minority Concept and Solution // Ethnic and Racial Studies. – 1987. – Vol. 10, № 4.

240. Sworakowski W. Międzynarodove zobowiązania mniejszościowe Polski: Komentarz do art.12-go Malego Traktatu Wersalskiego. – Warszawa, Nakl. In-tu Badań Spraw Narodowościowych, 1935.

241. Thornberry P. International Law and the Rights of Minorities. – Oxford, 1991.

242. Thornberry P. Self-determination, Minorities, Human Rights: A Review of International Instruments. – International and comparative law quarterly. – 1989. – Vol. 38, № 4. – P. 878.

243. Waldenberg M. Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej / Wydawnictwo Naukowe PWN. – Warszawa, 2000.

244. Wirth L. The Problem of Minority Groups // The Sciense of Man in the World Crisis / Ed. Linton R. – New York, 1945. – P. 347.

245. Zaleski W. Międzynarodowa ochrona mniejszości. Nakladem Instytutu badań spraw narodowościowych. – Warszawa, 1932.
246. «Xenophobia in a European context», Mind and human interaction. – Vol. 9. – No. 1, University of Virginia, 2001.

Інформаційні ресурси в Інтернеті

247. Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rada.gov.ua/
248. Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : :http//www.kmu.gov.ua
249. Міністерство закордонних справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mfa.gov.ua/
250. Офіційний сайт ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/index.html
251. Сайт представництва ООН в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org.ua/ua/
252. Офіційний сайт Організації з безпеки і співробітництва в Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.osce.org/
253. Офіційний сайт Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int
254. Офіс Ради Європи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.kiev.ua/
255. Європейський суд з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/ukr
256. Суд ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://curia.europa.eu

СЛОВНИК

А

АВТОНОМІЯ (грец. *autonomia*, від *autos* – сам і *nomos* – закон) – 1) повна або визначена ступінь самостійності частини щодо цілого; 2) несуверенне утворення, сконструйоване державою, якому делегована частина власних та управлінських повноважень; 3) право території, організації, підприємства, установи самостійно розв'язувати адміністративні, економічні, соціально-культурні та інші питання в рамках конституції та законів держави.

АВТОНОМІЯ ЕТНІЧНА – національне (етнічне) самоврядування, яке є однією з форм гарантованого міжнародним правом самовизначення народів. Виникнення інституту автономії етнічної було значним кроком на шляху демократичного вирішення етнонаціональних проблем у поліетнічних суспільствах, збереження чи зміцнення в них етнополітичної стабільності, зокрема запобігання конфліктів на етнічному ґрунті та сепаратизму. Відомо кілька форм А. е.: національно-територіальна, національно-культурна, національно-персональна.

АВТОНОМІЯ НАЦІОНАЛЬНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА – один із способів децентралізації влади в унітарній державі. А. н.-т. надається, як правило, етнічним групам, які компактно проживають у межах держави, відрізняються від основної маси населення мовою, культурою, релігією тощо, а також вважаються «корінними етносами» на цій території (в більшості випадків останнє фіксується в назві цієї території чи землі). Ця форма автономії передбачає широке внутрішнє самоврядування етнополітичного чи етнотериторіального утворення в рамках єдиної держави, в тому числі з деяких питань законодавства.

АВТОНОМІЯ НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНА – форма національно-культурного самовизначення громадян, які належать до національних меншин.

А. н.-к. має екстериторіальний характер. Вона полягає в законодавчо оформленому праві етнічних груп на збереження і

розвиток своєї культурної, мовної, релігійної самобутності, на утворення своїх громадських об'єднань, користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідування своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству. Сприяти реалізації прав національних меншин в А. н.-к. покликана вся організаційно-функціональна структура державного управління в соціогуманітарній сфері.

АВТОНОМІЯ НАЦІОНАЛЬНО-ПЕРСОНАЛЬНА – особливий вид автономії етнічної, право етнічних меншин на самостійне влаштування свого національного життя. Була встановлена в УНР Законом про національно-персональну автономію, ухваленим Центральною Радою 09.01.1918. Згідно із законом громадяни, належні до певної меншини, могли утворити Національний Союз, якому надавалися права законодавства й врядування у межах компетенції, встановлюваної Установчими Зборами цієї національної меншини – вищим представницьким органом Національного Союзу. Влада останнього поширювалася на всіх його членів, незалежно від місця їхнього проживання в межах держави. Вищим виконавчим органом Національного Союзу була Національна Рада, що обиралася Національними Зборами.

АГРЕСІЯ (від лат. *aggressio* – напад) – поняття міжнародного права, яке означає протиправне, пряме чи опосередковане застосування збройної сили однією державою проти суверенітету, територіальної цілісності чи політичної незалежності іншої держави. Поняття А. включає як обов'язкову ознаку ініціативу застосування озброєної сили. Озброєний напад однієї держави на іншу вважається міжнародним злочином проти миру і безпеки людства. Здійснювані в порядку самооборони дії держави, що піддалася нападу, не можуть вважатися актом А., так само як колективні дії держав, що вчиняються, відповідно до Статуту ООН для підтримки або відновлення міжнародного миру і безпеки.

АДАПТАЦІЯ ЕТНІЧНА – пристосування людини або групи людей (меншини) до нового етнічного середовища, а частково і пристосування до них цього середовища з метою співіснування та взаємодії. За своєю сутністю процес адаптації тісно пов'язаний з процесом соціалізації, інтеріорізації норм та цінностей нового соціального середовища, способів предметної діяльності, а також форм соціальної взаємодії, що склалися в ньому.

АДАПТА́ЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА (від лат. *adapto* – «пристосування», «прилаштування») – процес приведення нормативно-правових актів певної держави у відповідність до обраного стандарту. А. з. може бути як внутрішньою (адаптація законів до кодексу), так і зовнішньою: адаптація законодавства (держави-реципієнта) до міжнародних угод (донорської правової системи). А. з. є частковим випадком правової інтеграції і виявом діалогу правових культур.

АНЕКСІЯ (лат. *annexio* – приєднання) – насильницьке приєднання державою території іншої держави.

АНКЛАВ ЕТНІЧНИЙ – певна частина території у поліетнічній країні, заселена переважно представниками одного етносу. Етнічні анклави відзначаються певною замкненістю, відокремленістю від довколишнього середовища й самоорганізацією внутрішнього життя. Етнічні анклави утворюються у результаті переселенських рухів чи внаслідок поділу територій, що належали одній державі, між кількома державними утвореннями. Показовим прикладом етнічних анклавів є китайські, японські, корейські райони у великих містах Сполучених Штатів Америки.

АНТАГОНІЗМ ЕТНІЧНИЙ – це стан у міжетнічних відносинах, який характеризується найвищою напругою у цих стосунках на двох рівнях: відносини домінуючої більшості й окремої меншини; відносини між етнічними меншинами. Розвиток самого феномену можна уявити таким чином: етнічна антипатія – етнічне невдоволення та етнічні звинувачення – етнічний антагонізм. Відразу потрібно зауважити, що сам по собі етнічний антагонізм (як і його структурні складові) не існує. Він

виявляється у процесі взаємодії представників різних етнічних спільнот. Характер вияву, його сила залежать від багатьох обставин, серед яких неабияку роль відіграють функціональні параметри самої взаємодії. Передусім мається на увазі те, на яких рівнях відносин етнічний антагонізм має місце. Практика міжетнічних стосунків у поліетнічних західних країнах засвідчує, що таким полем є переважно відносини між домінуючою етнічною групою населення та меншинними групами суспільства (США, Канада, Франція, Німеччина). Значно рідше етнічний антагонізм виявляється у полі взаємодії різних меншинних груп населення (США) або у полі взаємодії спільнот, які висувають свої претензії на домінуюче становище у суспільстві (наприклад, фламандська й валлонська общини у Бельгії).

АСИМІЛЯЦІЯ (від лат. *assimilatio*, «уподібнення») – засіб досягнення етнічної однорідності; процес розчинення раніше самостійного народу (етносу) чи якоїсь його частини в середовищі іншого, як правило, численного народу. Злиття одного народу з іншим шляхом засвоєння його мови, звичаїв. Розрізняють А. добровільну (природну) та вимушену (насильницьку).

Б

БАГАТОКУЛЬТУРНІСТЬ (*multiculturalism*) – характерний для деяких поліетнічних держав стан суспільства, в якому порівняно помітний та стійкий розвиток отримали декілька етнічно різних культур. Це пов'язано з якісною стороною поліетнічного характеру суспільства, де різні етнічні культури не просто існують, наприклад, формально, а розвиваються реально й практично, часто користуючись відповідною підтримкою з боку держави. Політика багатокультурності, що, власне, і дала назву цьому явищу, ґрунтується на офіційному юридичному визнанні рівноправ'я культур усіх етнічних спільнот, які проживають у країні. Це виявляється у здійсненні спеціальних програм, розвитку та підтримці цих культур із боку державних агентств та відомств.

БІЛІНГВІЗМ (двомовність) – специфічний стан суспільного життя, при якому спостерігається і є визнаним факт функціонування й співіснування двох мов у межах однієї держави. Джерелом

білінгвізму, як правило, виступає етнічна неоднорідність самого суспільства, наприклад існування в одній державі двох етносів, що користуються різними мовами. Через те, що в сучасному світі практично немає етнічно «чистих» держав, білінгвізм як явище отримало велике поширення. Білінгвізм відображає ситуацію, коли одразу дві мови визнані державою, внаслідок юридично закріплених норм або законів, на рівні офіційних і з рівноправним статусом для кожної з цих мов. Серед типових прикладів країн з офіційним білінгвізмом Канада, Бельгія, Фінляндія, Казахстан та інші. Неофіційний білінгвізм відповідає ситуації, коли офіційно визнана (знову-таки внаслідок законів) лише одна з двох мов, що найбільш часто використовується населенням цієї держави. Разом з тим невизнана на рівні офіційної друга мова продовжує вживатися значною частиною населення достатньо широко. Саме до таких держав сьогодні за певних історичних причин належить Україна, як і деякі інші держави на географічному просторі колишнього Радянського Союзу.

БЕЗПЕКА ЕТНОПОЛІТИЧНА – ступінь (рівень) стабільності системи взаємовідносин між представниками різних етнічних спільнот, етнічними групами та державою, за якого узгоджуються і реалізуються їхні інтереси, забезпечуються права і свободи громадян, незалежно від їхньої етнічної належності, попереджаються і нейтралізуються загрози в етнополітичній сфері суспільних відносин. Забезпечення Б.е. передбачає проведення виваженої державної політики у сфері гармонізації відносин між різними етнічними спільнотами. Важливими умовами Б.е. є ненасильницьке розв'язання існуючих міжетнічних та міжконфесійних протиріч, своєчасне попередження та мирне врегулювання етнополітичних конфліктів, недопущення їхньої збройної ескалації.

В

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА – положення про необхідність дотримання верховенства закону, права, яке є однією з найважливіших характеристик правової держави поряд з поділом влади та зв'язком держави і громадян взаємними правами та обов'язками. Це об'єднує В.п. з принципом верховенства закону. Разом з тим об'єктивно існує незбіг права і закону, що зумовлює їхній

окремий розгляд. В.п. історично значно ширше за ідею верховенства закону. Право на відміну від закону не залежить від волі законодавця, має специфічні об'єктивні якості й тільки тоді набуває регулятивної сили, коли воно реально підтримується та практично визнається публічно-політичною владою та саме набуває владної сили. В.п. забезпечує рівновагу інтересів громадян і влади, суспільства та держави. В.п. означає не лише формальну законність, яка забезпечує регулярність і послідовність при досягненні та приведенні в дію демократичного порядку, а й справедливість, що ґрунтується на визнанні та повному прийнятті вищих цінностей людської особистості, гарантованої установами, що забезпечують межі її найбільшого самовираження.

ВЗАЄМОДІЯ МІЖЕТНІЧНА – процес взаємодії в умовах відмінностей, властивих поліетнічним суспільствам. У міжетнічній взаємодії беруть участь як мінімум два суб'єкти, у нашому випадку – етноси, етнічні меншини чи принаймні їхні представники. Міжетнічна взаємодія має свою чітко визначену структуру, що включає такі компоненти, як міжетнічні контакти, міжетнічне спілкування, міжетнічні зв'язки, міжетнічні відносини. Дія перерахованих компонентів виявляється на двох рівнях: індивідуальному та груповому. Взаємодія відбувається у напрямах: а) між домінантною й підпорядкованими етнічними групами населення; б) між представниками різних груп, які перебувають у статусі підпорядкованих.

Різні формі взаємодії реалізуються у процесі виробництва, побуті, суспільному житті. Найбільш інтенсивно вона відбувається в етноконтактних зонах. У процесі міжетнічної взаємодії виявляються спорідненість і відмінності різних етнічних груп населення. Результатом міжетнічної взаємодії може бути етнічна сегментація, що часто-густо переростає у сепарацію, або ж етнічна інтеграція, що призводить до стирання явних відмінностей, гомогенізації (однорідності) суспільства. Важливо враховувати ту обставину, що, як правило, домінантна група використовує своє становище у суспільстві для нав'язування своїх культурно-естетичних цінностей та поведінських орієнтацій, контролюючи й спрямовуючи у вигідне для себе русло дії підпорядкованих груп через відносини, політичні органи тощо.

ВІДНОСИНИ МІЖЕТНІЧНІ – відносини між етносуб'єктами: народами, національними меншинами, етнічними групами, особами як індивідуальними етносуб'єктами, а також всередині цього етносу, що відображають конкретно-історичні умови життя цього етносу, його етнічний статус, норми, традиції, пріоритети та цінності, що історично склалися. Такі відносини мають характер співробітництва або конфлікту. На це впливають не тільки загальносоціальні умови, але й конкретна соціальна ситуація, що визначає положення етносуб'єкта та його соціальні орієнтири. Відносини етнічні – важлива характеристика способу життя етносуб'єкта. Вони, з одного боку, зазнають впливу, а з іншого – самі впливають на всі структурні елементи способу життя етносуб'єкта. Найбільш радикально відносини етнічні змінюються в процесі докорінних соціально-економічних перетворень у суспільстві та змін у соціальному статусі етносуб'єкта. Зміст цих перетворень визначається спрямованістю та мірою тих перетворень, що відбуваються у суспільстві.

ВІДРОДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЕ – процес, зміст якого становить відновлення розвитку національної культури в цілому або тих її елементів: історії, мови, освіти, релігії, побуту, звичаїв, традицій тощо, – які за попередніх умов, насамперед політичних, зазнали згасання або не мали змоги нормально розвиватися. Деякі фахівці цілком обґрунтовано пропонують визначати цей процес терміном «етнополітичний ренесанс». Такий ренесанс виявляється з різною силою у різних етнічних спільнотах, а його результати по-різному даються взнаки як у середовищі самої спільноти, так і у взаємодії цих спільнот, а також впливають на формування визначальних тенденцій етнонаціонального розвитку. Регулятивний вплив держави на В.н.-к. проявляється насамперед через її етнополітику, покликану спрямовувати цей процес у конструктивне, безконфліктне русло.

Г

ГЕНОЦИД – дії, що чиняться з наміром цілком або частково знищити будь-яку національну, етнічну, расову або релігійну групи. Є міжнародним злочином.

ГЕТТО ЕТНІЧНЕ – частина міста, що виділялася у середні віки в країнах Західної й Центральної Європи для ізольованого проживання євреїв. У ширшому розумінні, етнічне гетто – термін, що вживається для означення певного району, в якому оселяються дискриміновані національні меншини: мексиканці, китайці в США, цигани у деяких містах Європи та ін. У чистому вигляді етнічні гетто зустрічалися досить рідко, як правило, на етнічні фактори дискримінації накладались також расові та конфесійні. Як такі, гетто були практично зліквідовані наприкінці середньовіччя, але під час Другої світової війни гетто відродили нацисти, перетворивши їх у табори знищення в містах Східної Європи. Нині термін «гетто» втратив свій початковий зміст.

ГРОМАДЯНСЬКА ВІЙНА – найбільш гостра форма розв'язання суспільних протиріч усередині країни, збройне протиборство соціальних, етнічних, релігійних груп та політичних сил за реалізацію своїх політичних, соціально-економічних, духовно-культурних та інших інтересів, що охоплює значну частину населення і територій. Основною метою сторін у Г.в. є досягнення повноти державної влади за допомогою збройної сили. Характерними особливостями Г.в. є залучення до бойових дій, крім державних військових формувань, великих мас озброєного населення, а також жорстокість і безкомпромісність сторін, значні людські та матеріальні втрати. На території держави може сформуватись кілька урядів, які претендують на здійснення легітимного державного управління та міжнародне визнання.

ГРОМАДЯНСЬКІ ПРАВА – свободи і привілеї, що надаються громадянам унаслідок їхньої належності до тієї чи іншої держави і можуть бути різними в різних суспільствах та різних епохах. Наприклад, це може бути право голосувати на виборах або домагатися свого обрання, право належного застосування закону, право захисту від політичної та соціальної дискримінації. Ідея Г.п. виростала від традиційного визнання прав людини (таких як рівність перед законом, свобода слова й совісті) до утвердження прав політичних (наприклад, права голосу на виборах) та соціальних (охорона здоров'я, пенсійне забезпечення тощо). Будь-які обмеження Г.п. за ознаками статі, расової, класової чи

релігійної належності розцінюються як порушення статусу громадянина, що суперечить ідеалам демократії. У правовому суспільстві розв'язання суперечок, що виникають у зв'язку із проблемою Г.п., є прерогативою суду і здійснюється на засадах конституційної законності.

ГРУПА ЕТНІЧНА – частина («уламок») етносу, ядро якого знаходиться в іншому соціальному організмі. Етнічні групи можуть знаходитись у компактному та дисперсному стані. У першому вони називаються етноареальними, у другому – етнодисперсними групами. Етнічні групи, як правило, тісно пов'язані із системою соціально-економічних відносин основної етнічної спільності, але іноді вони мають і дещо відмінні соціально-економічні характеристики. Між етнічною групою та основною етнічною спільністю, а також між різними етнічними групами в тому або іншому суспільстві можуть бути рівноправні відносини або відносини нерівності та конфліктності. Це визначається особливостями соціально-економічного розвитку того чи іншого суспільства, залежить від історичних традицій, національної політики, що проводиться державою. Прогрес цивілізації пов'язаний з укоріненням етнічних відносин, у тому числі відносин між етнічними групами, а також між етнічною групою та основною етнічною спільністю.

ГРУПА ЕТНОКОНФЕСІЙНА – сталий зв'язок частини народу з певною конфесією. Етноконфесійною групою є підстави вважати частини народу за віросповідною належністю лише тоді, коли вони набувають особливих, тільки їм притаманних етнічних властивостей. Це досягається за допомогою такого механізму: з одного боку, етнічні явища, ознаки упродовж тривалого часу взаємодії з культом засвоюються ним, «конфесіонізуються», а з іншого – окремі компоненти релігійного комплексу, проникаючи у різні сфери суспільного життя, сприймають етнічне забарвлення і зміст, «етнізуються».

Д

ДЕМОКРАТІЯ – політичний лад, порядок здійснення влади, спосіб управління суспільними справами за участі та в інтересах народу; практичне втілення ідеалів свободи, справедливості,

рівності можливостей, людських прав; соціальна активність, участь громадян в ухваленні та здійсненні суспільних рішень, у житті громади, розв'язанні проблем. Д. – це не лише формальне визнання народу джерелом влади, сувереном, стосовно якого влада відіграє обслуговуючу роль, не тільки переважне право більшості під час ухвалення суспільних рішень, а й повага прав і потреб меншості, загальне дотримання закону й конституційного порядку, чітке визначення політичних процедур, суспільних заходів, політичної комунікації за допомогою регламентів, толерантне, терпиме ставлення її учасників до інших думок і позицій, готовність до компромісу у вирішенні спірних питань. Ознакою Д. є участь громадян у формуванні органів державної влади, контролі за їхньою діяльністю, вплив на прийняття спільних для всіх рішень на засадах загального, рівного виборчого права і здійснення цього права у процедурах виборів, референдумів тощо, участь у розв'язанні суспільних проблем.

ДЕПОРТАЦІЯ – примусова висилка особи в іншу державу, зазвичай під конвоєм.

ДЕРЖАВА ПОЛІЕТНІЧНА – держава, на території якої водночас проживає кілька етносів. У вузькому, тобто спеціальному, розумінні цього терміна йдеться про державу, створену двома або більшою кількістю етносів за умов, коли ці етноси або рівноправні (Швейцарія, Бельгія), або коли один з етносів має панівний стан у державі (колишні Російська, Австро-Угорська чи Британська імперії). У більш широкому розумінні цього терміна поліетнічними є фактично усі сучасні держави, бо кожна з них включає щонайменше кілька (найчастіше значну кількість) етноменшинних груп.

ДИСКРИМІНАЦІЯ ЕТНІЧНА – утиски, що здійснює панівний етнос щодо непанівного етносу (або певної кількості таких етносів). Вона дається взнаки при наймі на роботу та звільненні з роботи, при виплаті заробітної плати та встановленні окладу, при вирішенні питань підвищення кваліфікації та висування на більш високу посаду, при наданні прав громадянства та здійсненні судочинства, при реалізації прав на соціальний захист та прав

людини взагалі тощо. Д.е. має економічне, історичне та психологічне коріння. «Неекономічні» вияви Д.е. є реалізацією психологічної установки багатьох людей на протистояння «МИ – ВОНИ». Ця установка історично зумовлена тривалими ставленнями до етносів-чужинців як до ворогів. Д.е. все більш стає непопулярною із зростанням у сучасному світі значущості прав людини, загальнолюдських цінностей, взаєморозуміння та взаємодії між народами.

ДИСКРИМІНАЦІЯ НЕПРЯМА – ситуація, за якої внаслідок реалізації чи застосування формально нейтральних правових норм, критеріїв оцінки, правил, вимог чи практики для особи та/або групи осіб за їхніми певними ознаками виникають менш сприятливі умови або становище порівняно з іншими особами та/або групами осіб, крім випадків, коли їхня реалізація чи застосування має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

ДИСКРИМІНАЦІЯ ПОЗИТИВНА – спеціальні тимчасові заходи, що мають правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, спрямовану на усунення юридичної чи фактичної нерівності у можливостях для особи та/або групи осіб реалізовувати на рівних підставах права і свободи, надані їм Конституцією і законами держави.

ДИСКРИМІНАЦІЯ ПРЯМА – ситуація, за якої з особою та/або групою осіб за їхніми певними ознаками поводяться менш прихильно, ніж з іншою особою та/або групою осіб в аналогічній ситуації, крім випадків, коли таке поводження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

Е

ЕКСТРЕМІЗМ ЕТНІЧНИЙ – прихильність до крайніх поглядів з питань етнічних відносин. Етнічний екстремізм у сфері соціальних відносин виявляє схильність до етнічного сепаратизму. У політиці прагне до вирішення етнічних проблем із застосуванням найрадикальніших методів, включаючи всі види насилля

і терору. Для сучасної епохи характерна багатоманітність різновидів та проявів етнічного сепаратизму, і перш за все неофашистські партії та угрупування, лівий екстремізм, «нові ліві» в Італії та Франції, «червоні бригади» в Італії та ФРН, ісламський екстремізм та ін. Значна кількість форм екстремізму етнічного переплітаються з релігійними. Екстремістські прояви виникають на ґрунті тих або інших деформацій політичних структур та інститутів, прорахунків і помилок у проведенні соціально-економічної національної політики. Особливої гостроти ці прояви набувають у періоди суспільних криз.

ЕТНІЧНА ІДЕНТИФІКАЦІЯ (від лат. *identificare* – ототожнення) – психологічний процес ототожнення індивідом себе з іншою особою, групою. Цей процес допомагає індивіду оволодівати різними видами соціальної діяльності, засвоювати і втілювати соціальні норми і моральні цінності. Етнічна ідентифікація може проявлятися в будь-яких формах, що включають у себе різні психологічні механізми та види діяльності, відмінні ступені засвоєння індивідом будь-яких ролей, норм і цінностей.

ЕТНІЧНІСТЬ – термін, який відтворює якісні характеристики людини або групи людей, пов'язані з їхнім етнічним походженням і які виявляються у побуті, культурі, поведінці й у цілому у ментальності, підтверджуючи це походження й вирізняючи їх серед інших. Значення етнічності для окремого народу чи його вихідців, які мешкають в іноетнічному оточенні, полягає у тому, що вона є джерелом їхньої ідентичності у різні періоди історичного розвитку поліетнічних країн і залежить від ряду чинників, серед яких вагому роль відіграють можливості вдоволення потреб вихідців з інших народів у конкретному суспільстві.

ЕТНОПОЛІТИКА – система підходів, принципів та практичних заходів держави, спрямованих на задоволення потреб різних етнічних спільнот, пов'язаних із специфікою їхнього етнокультурного розвитку, регулювання міжетнічних відносин, усунення чинників міжетнічної напруженості й міжетнічних конфліктів, забезпечення участі у державотворчих процесах різних компонентів етнонаціональної структури відповідного суспільства.

У поліетнічних країнах або в країнах з поліетнічним складом населення Е., як правило, є автономним напрямом управлінської діяльності.

ЕТНОС – історична спільність людей, особлива форма їхнього колективного співжиття. Завдяки своїм основним системним характеристикам (мова, специфічні елементи матеріальної і духовної культури, релігія, самосвідомість) Е. як спільнота людей здатна до стійкого багатовікового існування та самовідтворення. Особливу роль у формуванні та розвитку Е. відіграє етнічна самосвідомість, відчуття неперервності, спільна пам'ять і колективна доля, тобто лінії культурної спорідненості, втілені в самобутніх міфах, спогадах, символах і цінностях, збережених певною етнічною спільнотою.

ЕТНОГЕНЕЗ – сукупність соціально-історичних та духовно-культурних процесів, що приводять до виникнення етнічного явища і зумовлюють його подальший розвиток. У більш широкому аспекті це – сукупність змін, які відбуваються внаслідок взаємодії та взаємозв'язків різних етнічних спільностей. Е. – внутрішньо досить складний та зовнішньо неоднозначно спрямований процес. Йому відомі як зникнення ряду етносів (через їхнє фізичне знищення або штучну чи природну асиміляцію іншими етносами), так і виникнення етносів зовсім нових (шляхом або відокремлення від існуючих етносів за різних історичних умов невеликих груп і поступового набуття ними ознак окремого етносу, або злиття двох чи більше етносів в один новий, якісно відмінний від етносів, що зливаються).

ЕТНОЦИД – народонищення, процес, спрямований на винищення того чи іншого етносу (етносів). Е. може бути ініційований ідеологією та державною політикою (винищення євреїв, слов'ян нацистами) або ж, не будучи задекларованим офіційно, може лише спиратися на підтримку держави, основне населення якої і проводить нищення інших народів шляхом витіснення автохтонного населення з місць його проживання, економічного і політичного утиску, поширення алкоголізму і венеричних захворювань серед народів, які перебувають на нижчому щаблі

суспільного розвитку. Наслідки Е. є досить тяжкими і відчуваються впродовж десятиліть як в генетичному (зменшення чисельності народів, нищення еліти), так і в етносоціальному сенсі (конфлікти між народами, які повертаються, і штучно змішаними етносами, що викликає спотворення соціальної структури, диспропорції в розподілі матеріальних благ тощо). Сьогодні Е. потрібно називати і таку державну політику, що просто ігнорує потреби народів, які внаслідок колоніальних завоювань поставлені на межу вимирання й не здатні належним чином відродитись, щоб забезпечити своє майбутнє, без економічної та іншої допомоги.

Є

ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД – міжнародна угода, яка гарантує дотримання базових прав і свобод людини. Відкрита для підписання з 4 листопада 1950 р., набрала чинності 3 вересня 1953 р. Положення Конвенції спрямовані на захист широкого кола громадянських та політичних прав. Прийняття Конвенції стало першою вдалою спробою забезпечення на регіональному рівні прав і свобод, визначених у Загальній декларації прав людини (1948 р.), а також встановлення механізму постійного і незалежного контролю за дотриманням державами-учасницями основних прав людини. Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію про захист прав і основних свобод людини 1950 р., підписану від імені України 9 листопада 1995 р.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ (*The European Court of Human Rights, ECHR*) – одна з основних міжнародних правозахисних інституцій загальноєвропейської системи захисту прав людини. Заснований 1959 р., відповідно до Конвенції про захист прав людини та основних свобод (1950 р.), з тим, щоб забезпечити дотримання державами-учасницями їхніх зобов'язань. 1998 р. мала місце реформа Є.с.п.л. Новий Є.с.п.л. замінив, відповідно до протоколу № 11 до Європейської конвенції з прав людини (набув чинності 1 листопада 1998 р.), контрольні органи цієї Конвенції – Європейську комісію з прав людини та Європейський суд з прав людини. Судді Є.с.п.л. обираються

Консультативною асамблеєю строком на дев'ять років із списку осіб, висунутих державами-членами Ради Європи. Вони можуть бути переобрані. Судді є цілком незалежними під час здійснення своїх повноважень. Упродовж строку своїх повноважень вони мають утримуватись від зобов'язань, що є несумісними з вимогами незалежності, неупередженості та незайнятості, які є обов'язковими вимогами цього органу.

З

ЗАХИСТ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН – це теоретичні і політико-правові підходи до вирішення політичних, етнокультурних, освітніх, мовних проблем поліетнічних суспільств та передовий практичний досвід демократичних держав у сфері захисту прав національних меншин.

І

ІДЕНТИФІКАЦІЯ (від лат. *identi(tas)* – тотожний) – пізнавальний засіб для встановлення тотожності, подібності речей, процесів, явищ, осіб. І. називають також і процеси, що пов'язані із сферою самосвідомості, самопізнання особи: ототожнення себе з іншими, уява іншої людини як продовження самого себе, перенесення себе на місце іншого. Окремою проблемою є ідентифікація і самоідентифікація особи із спільнотою і, зокрема, з етнічною спільнотою.

ІДЕНТИЧНІСТЬ ЕТНІЧНА – відчуття належності до певної етнічної спільноти, однаковості з іншими її членами внаслідок спільності історичної пам'яті, спогадів про єдиних предків та емоціональних зв'язків з батьківщиною, а також спільності основних компонентів культури, що, звичайно, виявляється у солідарності з членами цієї спільноти. Явище І.е. може мати як індивідуальні, так і колективні форми. Колективна І.е. відображає спільність культурних компонентів упродовж життя багатьох поколінь, створює чуття неперервності при змінах поколінь у цій етнічній спільноті. До основних факторів, які забезпечують та підкріплюють І.е., належать державотворення, військова мобілізація та релігія. Численні історичні приклади показують, що заснування об'єднаного політичного утворення відігравало

провідну роль у розвитку чуття етнічної спільноти. Війна мобілізує етнічні почуття й свідомість, стає об'єднуючою силою в житті спільноти і забезпечує спогадами та міфами наступні покоління. Релігія відіграє важливу духовну та соціальну роль, консервуючи обряди й традиції та переказуючи нащадкам спогади про спільне етнічне походження. Можна стверджувати, що війни й завоювання, вигнання і поневолення, прибуття іммігрантів та релігійне навернення, як свідчать численні історичні приклади, радше підживили, ніж зруйнували чуття етнічної належності у багатьох етнічних спільнот.

ІНТЕГРАЦІЯ МІЖЕТНІЧНА – вид об'єднавчих етнічних процесів, що полягають у взаємодії двох і більше етносів чи етнічних груп у рамках поліетнічної держави і приводять до формування в них ряду спільних духовно-культурних ознак, але не викликають зміни етнічної самосвідомості (у результаті такої взаємодії жодна з етнічних спільнот не втрачає своєї внутрішньогрупової ідентичності). І.м., згідно з Дж. Беррі, є найбільш доцільною стратегією акультурації (інші стратегії акультурації – асиміляція, маргіналізація, сегрегація). Останнім часом інтеграційна стратегія не лише як теорія, а і як практична модель державної етнополітики дедалі більше привертає до себе увагу управлінців у ряді пострадянських країн.

ІНТЕРЕСИ НАЦІОНАЛЬНІ – найважливіша складова суспільних інтересів, які є основною детермінантою, початковим пунктом і реальною причиною свідомих дій людей. І.н., будучи вираженням об'єктивних потреб, являють собою сукупність збалансованих інтересів особистості, суспільства і держави в різних сферах життя, у внутрішній і зовнішній політиці. І.н. складаються на основі національних цінностей, враховують спосіб життя, менталітет і прагнення народу, особливості соціально-економічного і політичного устрою країни, її можливості, геополітичне і геостратегічне положення. Основною формою вираження І.н. виступає державна політика, цілі й конкретні завдання якої виробляють і здійснюють відповідні органи державної влади із залученням неурядових організацій та інститутів громадянського суспільства.

К

КОНФЛІКТ ЗБРОЙНИЙ ЕТНОПОЛІТИЧНИЙ (лат. *conflictus* – зіткнення) – крайня форма загострення протиріч в етнополітичній сфері, зіткнення, боротьба етнічних груп між собою та державою за політичну владу, що ведеться із застосуванням збройної сили. У К.з.е. має місце не лише збройне, а й політичне, економічне, інформаційне протистояння. Ескалація К.з.е. може призвести до зменшення ефективності функціонування системи державного управління. К.з.е. пов'язані з феноменом сепаратизму. У разі перемоги сепаратистів центральні органи державної влади втрачають можливість здійснювати свої управлінські функції на всій території країни, частина територій та адміністративно-територіальних одиниць виходять з-під їхнього контролю. Виникає реальна загроза державно-управлінській складовій політичної стабільності.

КОНЦЕПЦІЯ (лат. *conceptio* – сприйняття) – спосіб розуміння, трактування процесів або явищ; система доказів певного положення, сукупність поглядів на окремий предмет дослідження, доктрина, теоретичний напрям або підхід, провідна ідея; форма провідного ідейного задуму при формуванні державної політики або розробленого і затвердженого в установленому порядку документа. Як провідний ідейний задум, К. визначає стратегію дій у здійсненні реформ, програм, планів дій здебільшого на національному рівні. У цьому разі концепція слугує основою для прийняття рішень і вирішення конкретних завдань. Як документ, К. розробляється державними органами з метою визначення основних засад (напрямів, пріоритетів) реалізації державної політики у відповідній сфері, якою передбачаються заходи для вирішення конкретної проблеми.

КСЕНОФОБІЯ – постійний, ірраціональний або надмірний страх (чи ненависть) до іноземців або незнайомців, який заохочується, стимулюється чи терпимий владою. Поширеним різновидом К. є стійке почуття неприязні й відвертої ворожнечі, ненависть до людей певної національності. Для людини чи групи людей, що перебувають у стані К., характерне девіантне переживання цього почуття: переляк, жах, тривога. Вирізняються,

відповідно, і типи поведінки ксенофоба: самоізоляція, агресія, втеча, уникання контактів тощо. У суспільстві неприйнятними і такими, що становлять небезпеку, повинні сприйматися такі прояви К., як людиноненависництво, расизм, ненависть до іновірців, фанатизм. Саме в цих випадках найвиразніше проявляється агресивна природа К.: демонструється нетерпимість, неприязнь, ворожнеча до «інших» у вигляді словесних образ, демонстративного ігнорування або навіть застосування фізичної сили. К., існуючи переважно на емоційно-психічному рівні, може набути характеру стійких переконань, які є визначальними в поведінці людини.

Серед ознак можна виокремити пошуки власного ворога серед «інших», наявність комплексу зверхності, виключності (шовінізм), нігілістичне сприйняття «чужої нації» та її конкретних представників. На соціальному рівні К. може проявлятися в таких формах політичної поведінки: дискримінація, етноцентризм, сегрегація, апартеїд, шовінізм, расизм, геноцид, антисемітизм. Проблема К. залишається серйозною загрозою міжнародній та національній безпеці, потребує пильної уваги збоку міжнародної спільноти і національних урядів.

М

МЕНШИНА ЕТНІЧНА – самосвідома своєї єдності спільність людей, для яких властиві спільне походження, спільні мовно-культурні риси, спільні психологічні орієнтації та які у кількісному плані поступаються домінантній групі поліетнічного суспільства. За характером розселення етнічні меншини можуть бути компактними і дисперсними. Серед перших – індіанці, мексиканці, вихідці із Азії у США; в Україні – практично всі меншини, за винятком хіба що кримських татар й до певної міри угорців Закарпаття, розселені дисперсно. За такими базовими показниками, як а) походження (шляхи формування); б) структурно-соціальне становище у суспільстві; в) політичні орієнтації, виділяються п'ять типів етнічних меншин: 1) національні меншини; 2) регіональні меншини; 3) мігрантські меншини; 4) колонізовані меншини; 5) нові національні меншини.

МІЖНАРОДНІ МЕХАНІЗМИ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ПРАВ ЛЮДИНИ – система організаційних

інструментів та процедур, що діють на міжнародному рівні з метою виявлення (моніторингу), вивчення й запобігання порушень міжнародно-визнаних норм і стандартів у сфері прав людини.

МІЖНАРОДНИЙ ДОГОВІР – угода між двома або більше суб'єктами міжнародного права щодо встановлення, зміни або припинення їхніх взаємних прав і обов'язків.

МІЖНАРОДНИЙ ЗЛОЧИН – міжнародно-протиправне діяння, що виникає в результаті порушення державою основного для забезпечення життєво важливих інтересів міжнародного співробітництва зобов'язання (агресія, апартеїд, геноцид та ін.).

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА ДОКТРИНА – сукупність поглядів і уявлень найбільш авторитетних юристів-міжнародників щодо визначеної проблеми.

МОВИ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН – знакові системи, спосіб внутрішньогрупового спілкування осіб, що належать до національних меншин у певній поліетнічній країні або країні з поліетнічним складом населення. М.н.м. є одним з основних індикаторів збереження і розвитку їхньої групової ідентичності, тобто такі мови виконують насамперед культурну функцію. На цій функції роблять основний акцент відповідні міжнародно-правові документи, які стосуються захисту мовних прав національних меншин, зокрема Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин і Європейська хартія регіональних мов або мов меншин. В Україні гарантія вільного розвитку, використання і захисту М.н.м. є конституційним обов'язком держави. У ряді законів України закріплені конкретні норми щодо прав національних меншин на використання рідної мови поряд з українською у суспільному та громадському житті.

Н

НАРОД – усе населення певної країни або держави; окремий етнос; широкі верстви населення, відокремлені від пануючої еліти. В офіційних документах найчастіше термін вживається саме у першому значенні, адже на відміну від термінів «нація» та

«етнос» він не має чіткої політичної або етнічної атрибуції. Навпаки, у наукових працях термін «народ» вживається рідко, оскільки він є надто розпливчастим й у більшості випадків не може коректно відображати реально існуючі етнополітичні спільноти. Окремо виділяють корінні Н., які проживають у поліетнічних державах і є нащадками тих, хто населяв країну в період встановлення існуючих державних кордонів.

НАРОД, ЩО РЕАЛІЗУЄ ПРАВО НА САМОВИЗНАЧЕННЯ – різновид основних суб'єктів міжнародного права. На міжнародній арені такий народ виступає під керівництвом національно-визвольних рухів і фронтів, що виражають його суверенну волю і здійснюють законодавчі та виконавчі функції.

НАЦІОНАЛІЗМ (від лат. *nation* – народ, франц. *nationalisme*) – ідеологія та політичний рух за досягнення й утвердження незалежності, суверенності та соборності нації. Основними положеннями ідеології Н. є: 1) світ, поділений на нації із власною історією; 2) нація є джерелом політичної влади; 3) людина може досягнути свободи та самореалізації лише у складі нації; 4) нації можуть самореалізуватись лише у власній державі; 5) гармонія та свобода можливі у світі суверенних національних держав. Н. містить розроблені принципи побудови держави, державної політики, має своє бачення розвитку суспільства, культури, економіки тощо.

НАЦІОНАЛЬНА ЗГОДА – стан гармонійних взаємовідносин й успішної взаємодії всіх рівнів національно-етнічних, політичних та інших сил у межах одного державного утворення, єдність усієї нації або різних національних меншин, що складають населення багатонаціональної держави, з якогось життєво важливого питання, результат успішного розвитку процесів, що називають політикою Н.з., примирення.

НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ – всебічно обґрунтована система концепцій, засобів, заходів, які використовують різні політичні суб'єкти для вирішення національного питання всередині країни і врегулювання міжнародних відносин.

У різний час і в різних країнах може змінювати характер від національного терору (погроми, етнічні чистки та ін.), штучної асиміляції до надання повної культурної і частково політичної автономії різним народам у межах єдиної держави. У сучасних умовах Н.п.д. базується на таких науково обґрунтованих принципах: 1) науковий аналіз і творче осмислення здійснення національної політики. Основні положення національної політики: рівноправ'я народів, взаємовигідна співпраця, взаємна пошана інтересів і цінностей усіх народів, непримиренність до шовінізму та ін.; 2) стабільність територіальних кордонів національно-державних утворень (за федеративного та конфедеративного устрою); 3) урахування взаємозв'язку реформ в економічній, політичній, духовній і національній сферах; 4) цілісність національної політики, урахування взаємозв'язку всіх її компонентів; 5) надання допомоги нечисленним народам у розвитку їхньої економіки, культури, у збереженні середовища існування; 6) формування етики міжнаціональних відносин, виключення всіх форм насильства, несправедливості.

НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ – соціокультурний феномен, який до цього часу не знайшов загальноприйнятого (універсального) тлумачення в міжнародному праві. Є лише ряд міжнародно-правових критеріїв, які стосуються розуміння цього поняття. Найповніше ці критерії визначені в «Рекомендації 1201» Парламентської Асамблеї Ради Європи 1993 р. Відповідно до цього документа поняття «національна меншина» застосовується до групи осіб у країнах, які: проживають на території цієї країни і є її громадянами; підтримують довгострокові, міцні, тривалі зв'язки з країною; демонструють характерні етнічні, мистецькі, релігійні або лінгвістичні характеристики; достатньо представлені, хоча кількість цих осіб менша від решти населення країни або району країни; зацікавлені зберегти те, що становить їхню спільну індивідуальність, включаючи їхню культуру, традиції, релігію або мову. Українське національне законодавство, зокрема Закон України «Про національні меншини в Україні» (1992), дає більш загальне визначення цього поняття: «До національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного

самоусвідомлення та спільності між собою». Збереження та розвиток етнокультурної самобутності Н.м. є важливим напрямом державної етнонаціональної політики.

НАЦІЯ – тип етносу, що виникає як історична, соціально-економічна та духовна спільність людей з певною психологією і самосвідомістю. Н. виникають на основі народностей (винятком є США, Канада), причому історичні фактори відіграють визначальну роль. Риси національного характеру є найбільш сталими ознаками, за допомогою яких визначається психологічний образ Н.

О

ОКУПАЦІЯ – тимчасове захоплення збройними силами воюючою стороною у міжнародному конфлікті території (або її частин) противника, що не зумовлює перехід суверенітету над щойно окупованою територією до держави, що окупує.

ОПТАЦІЯ (лат. *optacio* – бажання, вибір) – засіб зміни громадянства, що являє собою право жителів території, що перейшла за договором, на добровільний вибір одного з двох громадянств.

П

ПЛЕБІСЦИТ – 1) термін, яким позначається інститут референдуму або один з його різновидів; 2) форма безпосередньої демократії. П. – голосування осіб, наділених активним виборчим правом щодо зміни належності певної території або визначення її статусу як території новоутвореної держави, а також прийняття або зміни форми державного правління. П. часто проводить держава, яка приєднала до себе чужу територію, серед населення цієї території, щоб надати фактові приєднання видимість санкції народу. За своєю політично-правовою природою і порядком проведення П. є тотожним референдуму.

ПЛЮРАЛІЗМ ЕТНІЧНИЙ – світоглядна позиція, сутністю якої є визнання рівності і самоцінності кожного етносу, його права на збереження своєї самобутності, на вільний та всебічний розвиток. Плюралізм етнічний постає на противагу етноцентризму,

а також таким явищам, як етнічне протистояння, конфронтація, а то й ворожнеча. Витоками плюралізму етнічного є гуманістичні ідеали людства, загальнолюдські цінності. Прагнучи до збереження своєї етнічної багатоманітності, людство тим самим бореться (сьогодні вже досить усвідомлено) за високий рівень своєї життєздатності. Плюралізм етнічний уособлює в собі усвідомлення неподільності загальнолюдської культури; він усе більшою мірою стає органічною часткою сучасного цивілізованого способу мислення.

ПОЛІЕТНІЧНІСТЬ – у найзагальнішому контексті спільність проживання у певній країні двох і більше етносів або етнічних груп. У такому контексті переважна більшість країн сучасного світу є поліетнічними. Але є ще спеціальне розуміння терміна «П.». В останньому випадку: а) спільність проживання кількох етносів або етнічних груп у поліетнічній країні має, як правило, свою давню традицію; б) здебільшого найчисленніша етнічна спільнота в класичній поліетнічній країні не має явної переваги за цією ознакою над другою етнічною групою або найчисленніша етнічна спільнота кількісно не переважає чи переважає мінімально сукупність осіб, що належать до інших етнічних груп; в) у класичній поліетнічній країні набагато розвиненіші й глибші за змістом форми інституційного забезпечення П., що виявляється передусім у статусі мов. Розвиток П. є невід'ємною складовою державного регулювання міжетнічних відносин, зокрема за допомогою механізмів державної етнонаціональної політики.

ПСЕВДОМЕНШИНИ – несправжні, вигадані й тимчасові етноси, які виникають у період політичної кон'юнктури, не несуть національних ідей і зникають із зміною політичної ситуації, їхнє існування не підлягає ніякому науковому обґрунтуванню. Хоча в цілому і вітчизняні, і зарубіжні вчені виділяють у межах якогось одного народу кілька субетнолінгвістичних, етнографічних, регіональних груп. Але намагання деяких зовнішньополітичних сил виокремити із сукупності народу ще кілька етносів несе в собі прояви необґрунтованого штучного етнічного (національного) сепаратизму. У стимулюванні таких політичних спекуляцій зацікавлені певні політичні кола, які намагаються використати

приналежність особи до конкретної етнічної спільноти у своїх цілях. В історичному минулому однією з таких невдалих спроб були дії українських поліщуків з Полісся 1931 р. виділити себе в окрему етнічну групу.

Сьогодні в Україні такі негативні політичні експерименти щодо виникнення псевдоменшин тривають. Прикладом можуть бути спроби створити такі псевдоменшини, як підкарпатські русини, новороси-одесити та ін.

Р

РАМКОВА УГОДА – документ, що закріплює принципову домовленість сторін про форми, напрями і умови співробітництва, визначає обов'язкові рамки застосування основних принципів, правил та процедур для виконання її положень, які надалі втілюються у конкретних договорах.

РАСИЗМ (франц. *racisme*, від *race* – рід, порода) – ненаукова, реакційна, людиноненависницька теорія, що проповідує ідеї про нерівноцінність людських рас за своєю біологічною природою (біорасизм) або психологічними особливостями (психорасизм), чим начебто обумовлюється їхнє положення та роль у світовій спільності, в розвитку тих суспільств, до яких вони належать. Расизм – це і протиправна політична практика, спрямована на дискримінацію народів за расовою ознакою, придушення тих із них, які за умов, що склалися, опинилися в положенні слаборозвинених та неповноправних. У дійсності ж різниця в досягненнях народів, – підкреслено в Декларації про раси та расові упередження, що була прийнята на XX сесії Генеральної конференції ЮНЕСКО (1978), – пояснюється виключно географічними, політичними, економічними, соціальними та культурними факторами. Одна з крайніх форм прояву расизму – фашизм, який сповідує ідею про особливе історичне призначення так званих арійців. Ця ідея має слугувати прикриттям людиноненависницької політики фашизму.

РЕЖИМ ПОЛІТИЧНИЙ – сукупність способів і методів здійснення державної влади. Розрізняють демократичний, авторитарний, тоталітарний типи Р.п. Різновидами таких режимів

також є фашистський, теократичний, ліберально-демократичний та ін. Р.п. розрізняються між собою за такими ознаками: спосіб формування органів влади; співвідношення законодавчої, виконавчої і судової влади, центрального уряду та місцевого самоврядування; становище і роль громадських організацій та партій; правовий статус особистості; прийнята законодавча система; зміст і співвідношення того, що дозволено і що заборонено; рівень економічно-господарського розвитку; політична стабільність суспільства; порядок функціювання правоохоронних та каральних органів; історичні, культурні традиції, моральні звичаї народу. Коли йдеться про демократичну державу, то насамперед мається на увазі Р.п. з певними ознаками, а саме: пріоритетом права, підконтрольною виборчою системою формування всіх ланок влади, взаємно врівноваженими гілками влади (законодавчої, виконавчої та судової), що плідно працюють, максимально можливим і реальним забезпеченням прав та свобод людини і громадянина, вільним співіснуванням громадських організацій та партій, рівноправним розвитком різних форм економіки, збереженням і розвитком історичних та культурних традицій народів, що проживають на певній території. Р.п., як правило, спирається на правове підґрунтя шляхом його закріплення в конституціях відповідних країн.

РУСИФІКАЦІЯ – процес етнічної, національно-культурної та мовної уніфікації народів в умовах їхньої бездержавності у складі Російської імперії і Радянського Союзу при російській етнополітичній і етнокультурній експансії. Русифікація як вияв асиміляції, денаціоналізації національно-культурного життя органічно притаманна імперському, а згодом радянському тоталітарному державному устрою.

С

САМОВИЗНАЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНЕ – це право кожного народу на визволення й утворення власної самостійної держави або добровільне влаштування взаємин з іншими державами на основі федерації чи автономії. З цього принципу виникає також прагнення членів того самого народу до об'єднання в одній національній державі (нім. та італ. рухи в XIX ст.).

Самовизначення націй повинно ґрунтуватись на дотриманні індивідуальних прав людини, незалежно від її національної незалежності. Національні спільноти мають право користуватися досягненнями своєї культури, сповідувати свою релігію, а також користуватися своєю мовою у приватному житті та публічно вільно і без втручання чи дискримінації у будь-якій формі мають право активної участі в культурному, релігійному, громадському, економічному та державному житті.

СЕПАРАТИЗМ (від франц. *séparatisme*, від лат. *separatus* – відокремлення) – рух, спрямований на відокремлення від держави частини її території та населення. У багатонаціональних державах це – рух національних меншин до відокремлення і створення власної держави чи встановлення автономного самоврядування.

СУВЕРЕНІТЕТ ДЕРЖАВНИЙ (від франц. *souveraineté*, від лат. *superus* – відокремлення) – визначальна і невід'ємна якість держави, її фундаментальна ознака, яка розкриває політико-юридичну властивість державної влади і характеризується її верховенством, повнотою, невідчужуваністю, неподільністю всередині країни та незалежністю і рівністю поза межами країни, а також самостійністю.

СУВЕРЕНІТЕТ НАЦІОНАЛЬНИЙ – суверенітет народу як політичної нації. Ідея суверенітету народу як носія державної влади набула завершеності у XVIII ст. Згодом С. н. почали характеризувати в контексті права нації на політичне самовизначення. У чинній Конституції України суб'єктом здійснення права на самовизначення названі як українська нація, так і Український народ – громадяни України всіх національностей.

Т

ТОЛЕРАНТНІСТЬ ЕТНІЧНА – терпимість до будь-яких проявів іноетнічного менталітету (у поведінці, способі життя, характері, висловлюваннях тощо). Етнічна толерантність є предметом вивчення етносоціології і етнопсихології. Відповідно, існує два взаємодоповнюючі підходи до вивчення толерантності у міжетнічних стосунках: соціологічний і психологічний. При

соціологічному вона досліджується як соціальне явище, обумовлене певними соціально-економічними і політичними відносинами, традиціями міжетнічного спілкування, рівнем політичної і гуманітарної культури суспільства. При психологічному – вивчають структуру сприйняття, соціальну дистанцію, етнічну упередженість та інші психологічні фактори у міжособовому і міжгруповому спілкуванні представників різних етносів та етнічних груп.

ТОТАЛІТАРИЗМ (франц. *totolitarisme*, від пізнього *totalis*, лат. *totus* – повний, увесь, цілий) – політичний режим, в умовах якого держава, політична влада повністю підпорядковують собі суспільство й особистість, усі аспекти їхньої життєдіяльності, придушують право та свободи людини і громадянина. Термін Т. був запроваджений у 20-х рр. XX ст. Дж. Джентіле при обґрунтуванні політичної практики італійського фашизму. Набув поширення напередодні Другої світової війни. Т. притаманні такі риси: всебічний контроль за життям суспільства та особистості, однопартійна система і заборона діяльності опозиції, мілітаризація суспільного виробництва; централізація і бюрократизація влади, порушення прав і свобод особистості; контроль за ЗМІ, брутальне насадження войовничої, антигуманної ідеології, закриті суспільства. Окремі риси Т. у сучасних умовах характерні для держав з одноособовою владою.

ТРАДИЦІЇ ЕТНІЧНІ – елементи соціальної та культурної спадщини етносу, що передаються від покоління до покоління і зберігаються у свідомості та укладі життя цього етносу впродовж тривалого часу. Вони охоплюють певні суспільні настанови, норми поведінки, цінності, ідеї, звичаї, ритуали та ін., всі сфери соціального та приватного життя етносуб'єктів, суттєво впливаючи на всю систему життєдіяльності етносу. Традиції забезпечують наступність у розвитку матеріальної та духовної культури етносу, сприяють збереженню зв'язку поколінь. Традиції можуть стати гальмом розвитку, коли перестають відповідати новим умовам, і в такому випадку вони повинні витискуватися іншими як на основі спонтанної дії інноваційних соціальних механізмів, так і цілеспрямованих, планомірних дій етносуб'єкта. Процес оновлення традицій є незмінним компонентом у механізмі оновлення життя.

ТРАНСФЕРТ – передача населення території, що переходить з-під суверенітету однієї держави під суверенітет іншої, відповідно, з одного громадянства в інше. Трансферт здійснюється на основі міжнародного договору та в автоматичному режимі застосовується рідко.

У

УКРАЇНІЗАЦІЯ – процес розширення функцій української мови, впровадження її використання в усі сфери в Україні. Широке розуміння терміна «У.» – це відновлення ролі та функцій української мови й культури на історичних українських територіях, втрачених унаслідок дискримінаційних дій (зокрема, зросійщення, полонізації, румунізації тощо), і забезпечення розвитку української мови та культури. У процесі здійснення українізації можна виділити кілька етапів. У 1923–1925 рр. заходи відбувались досить повільно внаслідок здебільшого антиукраїнських настроїв у керівництві України. Ситуація зазнала змін після призначення на посаду Генерального секретаря КП(Б)У Л. Кагановича. Відкидаючи одіозність цієї постаті, потрібно зазначити, що саме за нього відбулися найвідчутніші зміни. Етап найбільшої активності у проведенні українізації – 1925–1929 рр., що завершився після повороту, що стався на рубежі 20–30-х рр. у внутрішній політиці країни. У наступні роки дії у рамках українізації тривали, але втратили динамізм. 1933 р. після того, як найактивніші діячі були звинувачені у «національному ухилі», українізація припинилася зовсім. Згодом почався процес розгрому українізації. Поруч з політикою українізації здійснювалась державна політика щодо представників інших етнічних груп, що мешкали на території України. Вона була покликана забезпечити їм сприятливі умови не тільки для культурної, а й для політичної активності.

УНІТАРИЗМ (від франц. *unitaire* – унітарний, єдиний, від лат. *unitas* – єдність, єдине ціле) – форма територіально-політичної організації держави. Унітарна держава – єдина централізована держава, нерозділена на самоврядні одиниці. Як форма державного устрою, вона характеризується такими ознаками: 1) єдина територія (існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності, хоча деяким може

бути наданий статус автономії (самоврядування) – національної, територіальної, культурної); 2) єдина конституція, що діє на всій території країни без будь-яких обмежень; 3) єдина система вищих органів державної влади – глава держави, парламент, уряд, судові органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни; 4) єдина система права і судова система (у тому числі єдине громадянство); 5) єдиний державний бюджет, фінансова, податкова та інші системи. Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. Водночас у більшості сучасних демократичних держав є виборні органи місцевого самоврядування, яким держава делегує виконання частини своїх функцій: стягнення місцевих податків, благоустрій, будівництво, розвиток освіти, охорони здоров'я тощо.

УНІЯ (від лат. *unitas* – єдність, єдине ціле). Існують дві форми унії: церковна та державна. Церковна У. означає об'єднання двох або більше церков на принципах верховенства однієї з них при збереженні іншими своєї обрядовості. Існують кілька католицьких церков східного обряду: маронітська, греко-римська, халдейська, вірмено-католицька, копто-католицька, сирійсько-католицька тощо. Найбільш впливова уніатська церква в Україні – це Українська греко-католицька церква, яка була утворена 1596 р. у результаті прийняття Брестської унії і остаточно сформована 1700 р. Державна У. – об'єднання країн на основі договорів або персональних домовленостей правлячими колами країн. Крім того, існують так звані унії держав для проведення спільних дій у галузі митної політики.

Ф

ФАКУЛЬТАТИВНИЙ ПРОТОКОЛ – різновид багатостороннього міжнародного договору, що підписується у формі самостійного документа зазвичай у зв'язку з укладанням основного договору і як додатки до нього (але не є його невід'ємною частиною).

ФЕДЕРАЛІЗМ – форма державного устрою, за якої держава утворюється як об'єднання певних територій (республік, штатів,

земель, округів), що володіють певною юридичною та політичною самостійністю. Для неї характерний поділ сфер компетенції між центральними (федеральними) органами влади й органами влади її територіальних утворень (членів федерації).

ФЕДЕРАЦІЯ – союз кількох держав з метою утворення нової єдиної держави, у якому держави – суб'єкти Ф. зберігають певний суверенітет та значну частину своїх прав.

Ц–Я

ЦЕСІЯ – платна або безоплатна передача частини території однієї держави іншій на підставі угоди між ними.

ЦІННОСТІ ЕТНІЧНІ – різновидність форм соціальних цінностей, що утворюється культурою певного етносу і є продуктом його свідомості. Кожен етнос має специфічний, властивий йому набір та ієрархію соціальних цінностей, що в цілому й надає останнім етнічні особливості. Ця система цінностей виступає найвищим (фундаментальним) рівнем соціальної регуляції. Саме в ній зафіксовані критерії соціально цінного, визнаного цим етнічним формуванням, на ґрунті яких і розгортаються конкретніші та спеціалізовані системи нормативного контролю, відповідні соціальні інститути і, власне, цілеспрямовані індивідуальні чи колективні дії людей. Засвоєння критеріїв системи цінностей етнічних на рівні структури особистості становить основу формування етнічної свідомості людей. Виконуючи роль соціально-нормативного регулятора суспільного життя і поведінки людей, цінності етнічні забезпечують цілісність етнічного формування, оскільки, власне, в них втілена особлива значущість (за М. Вебером) певних матеріальних і духовних благ для існування та розвитку етнічної спільноти. Власне, нормативна функція цінностей робить їх спеціальним предметом соціологічних досліджень у галузі вивчення культури, соціальних інститутів і особистості.

ШОВІНІЗМ (від прізвища солдата франц. армії Шовіна (*Chowin*) – фанатичного прихильника завойовницьких походів Наполеона Бонапарта) – ідеологічна форма виправдання права панування одних етносів над іншими етнічними спільнотами і

групами за допомогою антинаукових тверджень про винятковість і месіанське призначення окремих рас і народів, необхідність поширення «вищої» культури тощо. Шовінізм неодмінно з'являється тоді, коли в певній поліетнічній державі один із етносів досягає привілейованого становища й намагається будь-що зберегти та закріпити свої панівні позиції або коли має місце поневолення і гноблення великими і сильними націями менш розвинених народів залежних країн.

Джерела:

1. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України : від 06.09.2012 (зі змінами 13.05.2014).

2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

3. Етнічність : енциклопедичний довідник / В. Б. Євтух ; Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова, Центр етноглобалістики. – К. : Фенікс, 2012. – 396 с.

4. Термінологічний словник: Міжнародне публічне право [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ebooktime.net/book_247_glava_195_%D0%A2%D0%95%D0%A0%D0%9C%D0%86%D0%9D%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%93%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%98%D0%99.html

5. Українська етнографія. Словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://etno.us.org.ua

6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004.

ІНОЗЕМНІ ВИРАЗИ В ЛАТИНСЬКОМУ НАПИСАННІ*

ad hoc	(ад хок) – тільки для цього випадку
avis consultatif	(авіс консультатіф) – консультативне заключення
capitis deminutio	(капітіс демінутіо) – обмеження правоздатності
divide et impera	(дівіде ет імпера) – «розділяй і володарюй»
ex post facto	(екс пост факто) – після здійсненого факту
signum temporis	(сігнум ем поріс) – ознака часу
cujus regio ejus religio	(куюс регіо еюс релігіо) – чия територія, того і релігія
cujus regio ejus lingua	(куюс регіо еюс лінгва) – чия територія, того і мова
pacta sunt servanta	(пакта сунт серванта) – договори належить виконувати
status quo	(статус-кво) – існуюче становище; становище, яке існує в певний визначений момент
veto	(вето) – заборона

** Джерела: Литвинов В. Д. Латинсько-український словник. К. : Українські пропілеї, 1998; ABBYY Lingvo Multilingual Electronic Dictionary.*

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ

СИТУАТИВНІ ЗАДАЧІ

Задача 1

Принципи рівності і недискримінації закріплені у Загальній декларації прав людини: «Усі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах» (стаття 1). Ця концепція рівності в гідності та правах вбудована в сучасну демократію, так держави зобов'язані захищати національні меншини та інші вразливі групи від нерівного поводження. Стаття 2 закріплює свободу від дискримінації: «Кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, викладені в цій Декларації, без будь-яких винятків».

Держави-члени Ради Європи також затверджують неприпустимість дискримінації у статті 14 Європейської конвенції з прав людини. Ця стаття забороняє дискримінацію тільки в тому, що стосується користування правами, викладеними у Конвенції. Протокол № 12 до ЄКПЛ був складений, щоб забезпечити більш сильне, окреме право на рівність і загальну заборону дискримінації: «Користування будь-яким правом, визнаним законом, повинно бути забезпечено без дискримінації за будь-якою ознакою...». Таким чином, цей протокол розширює сферу ЄКПЛ, оскільки він охоплює дискримінацію будь-якого законного права, навіть якщо це право не прописане в Конвенції.

Запитання

Чи ратифікувала Україна Протокол № 12 до ЄКПЛ? Чи закріплений принцип рівності та недискримінації в українському законодавстві?

Задача 2

Дискримінація може здійснюватися у прямий та непрямий спосіб. Пряма дискримінація характеризується наявністю наміру дискримінувати людину чи групу людей, наприклад коли бюро з працевлаштування відхиляє претендента або компанія з нерухомості не надає квартир представникам циганської національності. Непряма дискримінація має місце, коли нібито

нейтральна умова, критерій або практика де-факто ставить окрему особу чи представників певної меншини у невигідне, порівняно з іншими, становище. Наприклад, до універмагів, що не приймають на роботу людей з покритою головою. Ці на вигляд нейтральні правила насправді можуть створити непропорційно великі перешкоди членам певних меншин. Пряма і непряма дискримінація заборонена договорами з прав людини; непряма дискримінація часто є більш поширеною і її важче довести, ніж пряму дискримінацію.

Запитання

Наведіть відомі вам приклади прямої або непрямої дискримінації в Україні.

Чи ви коли-небудь відчували дискримінацію в свою адресу? Яка це була дискримінація: пряма чи непряма?

Задача 3

Азіз проти Кіпру 22.06.2004

Заявник скаржився до Європейського суду з прав людини, що він позбавлений права голосу на підставі свого етнічного походження зі спільноти турків-кіпріотів. За законодавством Кіпру, турки-кіпріоти і греки-кіпріоти могли голосувати на парламентських виборах виключно за кандидатів, що представляють їхні етнічні спільноти. Однак після того, як Туреччина окупувала Північний Кіпр, більшість турецького населення залишило територію і не мало своїх представників у парламенті. Тому кандидатів, за яких міг би проголосувати заявник, просто не існувало. Уряд, власне, і посилався на те, що заявник не може реалізувати право голосу через відсутність кандидатів, за яких він може голосувати.

Запитання

Як ви вважаєте, яким було рішення ЄСПЛ? Чи мала місце у цій конкретній ситуації дискримінація на підставі етнічного походження? Відповідь обґрунтуйте.

Задача 4

D.r. та інші проти Чеської Республіки 13.11.2007

Скарга до ЄСПЛ полягала у тому, що у школах Чехії проводили тестування з метою виявлення рівня інтелектуальних

здібностей учнів. Залежно від результатів тестування вирішували, залишати учня у звичайній школі чи переводити до спеціалізованої. Спеціалізовані школи були розраховані на дітей з вадами розумового розвитку та проблемами в навчанні. Усі учні, яких було рекомендовано до спеціалізованих закладів, проходили однакові тести, розроблені виходячи з можливостей пересічних представників чеського населення. Тому було цілком очевидно, що учні з ромського середовища складуть їх гірше. Що, власне, і сталося: від 50 до 90 відсотків дітей – ромів направлялись на навчання до спеціалізованих закладів.

Запитання

Яким, на вашу думку, було рішення ЄСПЛ у цій справі? Чи мала місце у цьому випадку дискримінація? Якщо так, то яка саме: пряма чи непряма? Відповідь обґрунтуйте.

ТЕСТИ

1. Що не належить до прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин?

а) видавати законодавчі акти;

б) користуватися надбанням своєї культури;

в) сповідувати свою релігію;

г) створювати свої власні об'єднання в рамках національного закону.

2. Загальне положення про захист прав осіб, які належать до меншин, у рамках ООН було закріплене:

а) Конвенцією про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р.;

б) Конвенцією про права дитини 1989 р.;

в) Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р.;

г) Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966 р.

3. До якого покоління прав людини належать колективні права людини?

а) до першого;

б) до другого;
в) до третього;
г) до четвертого.

4. Чи визнається в сучасному міжнародному праві право національних меншин на самовизначення?

а) так, визнається повним обсягом;
б) визнається лише частково як внутрішнє самовизначення без відокремлення та руйнування територіальної цілісності держав;
в) ні, не визнається;
г) правильної відповіді немає.

5. Перший післявоєнний міжнародний договір, який містив положення, покликані захистити існування меншин від найбільшої загрози:

а) Загальна декларація прав людини 1948 р.;
б) Конвенція ООН про запобігання і покарання за злочини геноциду 1948 р.;
в) Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р.;
г) Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р.

6. У якому році було прийнято Декларацію ООН про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин?

а) 1995 р.;
б) 1992 р.;
в) 1993 р.;
г) 1996 р.

7. Декларація ООН про права корінних народів була прийнята:

а) 17 січня 2008 р.;
б) 25 квітня 2011 р.;
в) 14 вересня 2007 р.;
г) 16 серпня 2005 р.

8. Яка спеціалізована інституція діє при НБСЄ/ОБСЄ із захисту прав національних меншин?

а) Європейський суд з прав людини;

б) Бюро демократичних інститутів та прав людини;

в) Верховний комісар у справах національних меншин;

г) Рада у справах меншин.

9. Згідно з Рамковою конвенцією про захист національних меншин сторони зобов'язані:

а) заохочувати до терпимості та міжкультурного діалогу;

б) створити необхідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість зберігати й розвивати свою культуру, зберігати основні елементи своєї самобутності, зокрема релігію, мову, традиції та культурну спадщину;

в) забезпечити умови для реалізації права на самовизначення;

г) правильної відповіді немає.

10. Яка основна функція Комітету Міністрів Ради Європи відповідно до Рамкової конвенції про захист національних меншин?

а) моніторинг;

б) нагляд;

в) контроль;

г) розгляд скарг національних меншин.

ІМЕННИЙ ПОКАЖЧИК

Alfredsson G., *12*
Barsh R. L., *12*
Bassiouni M., *214*
Baumont M., *109*
Borek J., *190*
Capotorti F., *28*
Carr E., *109*
Chlebowczyk J., *67*
Ehrlich L, *42*
Fawcett J., *190*
Fouques-Duparc J., *13*
Gathorne-Hardy G., *109*
Gerber H., *13*
Hannum H., *54*
Heckmann F., *12*
Jeziorański K., *81*
Jonston D., *172*
Kierski K., *77*
Kimminich O., *14*
Krasuski J., *91*
Kraus H., *81*
Kutrzeba S., *94, 99*
Kwaśniewski K, *14*
Lerner N., *31*
Łodziński S., *28*
Łypacewicz W., *94*
Mair L. P., *108*
Makowski J., *103*
Mandelstam A., *46*
Michowicz W., *108*
Miller D. H., *76, 77, 78*
Modeen T., *65*
Nielsson G. P., *7*
Pawlikowski G., *156*
Ragowski R., *7*
Rosenfeld M., *172*
Rudnicki Z., *8*
Sierpowski St., *109*
Sworakowski W., *42, 46, 58, 78, 88, 104*
Thornberry P., *190*
Tiryakin E. A., *7*
Tomicki J., *63*
Walters F. A., *109*
Weller M., *191*
Wingstedt M., *65*
Wirth L., *22*
Zaleski W., *12, 83, 86, 91, 101*
Żołędowski C., *19*
Абашидзе А. Х., *9, 12, 15, 22, 23, 31, 65, 66, 72, 91, 177, 178*
Аби-Сааб Г., *169*
Александров Б. А., *74*
Алмаші М. М., *222*
Амерсфорт Ганс Ван, *19*
Аннан Кофі, *197*
Антонович М. М., *141, 216*
Бадехот Вальтер, *16*
Бассіуні М., *214*
Бауер О., *63*
Бекир Надир, *167*
Беліцер Н., *148, 220*
Бенеш Б., *90*
Бертелот Ф., *78*
Биткова Т. Г., *43*
Бісмарк, *51*
Бліщенко І. П., *21, 23, 66*
Богдановська І. Ю., *220*

Боден Ж., *47*
Браво П. Феррари, *169*
Брайс Дж., *73*
Бредні Е., *208*
Буткевич В., *9*
Буткевич О. В., *32*
Вальтерс Ф., *109*
Васильєва Т. А., *220*
Веглі К., *9*
Веллер М., *191*
Винниченко В., *64*
Вільсон В., *55, 56, 57, 58, 61, 75, 76*
Вірт Льюїс, *22*
Вітошинський Б., *10*
Власюк О. С., *33*
Водовозов В., *57, 72*
Воєводін Л. Д., *176*
Воробйов Д. В., *51*
Вятр Є., *18*
Гаджиєв К. С., *48*
Галайчук Б., *53, 58*
Гарріс М., *20*
Гегель, 11, *49*
Гекман Ф., *9, 24*
Гельмер Ростінг, *13*
Генріх IV, *37*
Генріх фон Трейчке, *51*
Геродот, *33*
Гітлер, *68*
Гильдербрант О., *108*
Глейзер Н., *177*
Глухарєва Л. І., *175*
Гоббс Т., *47*
Гранчак І. М., *90*
Грей Дж., *177*
Гриневич Л., *240*
Гроцій Гуго, *48*
Грушкін Д. В., *51, 54*
Губер А. А., *41*
Гумільов Л., *225*
Гурр Т., *177*
Гусейнов Л., *214, 217*
Давидовський Л., *55, 70, 90, 103*
Дайе П., *53*
Дайк В. Ван, *177*
де Ваттель, *48*
Денисов В., *9*
Дешен Жюль, *120*
Джексон Д., *75*
Джонстон Д., *172, 177*
Динь Н. К., *53*
Дікінзон У., *14, 24*
Дінь Н. К., *52*
Дмитрієв А. І., *31, 38, 39*
Дмитрієва Ю. А., *31*
Дністрянський С., *9, 53, 54*
Дрибінс Лео, *220*
Ейде А., *120, 213*
Ермакори Ф., *8*
Ефіальт, *34*
Євінтов В., *9*
Євтух В. Б., *235*
Єльченко В., *233*
Жванія Г. Е., *72, 103*
Задорожний О. В., *31, 160*
Залєскі, *99*
Захаров Є., *222, 242*
Зобернхейм, *13*
Кант, *48*

Капіцин В. М., *35*
Капоторті Франческо, *8, 27*
Карапетян Л. М., *20*
Карл V, *37*
Картунов О., *16, 50, 173, 177*
Кассен А., *169*
Катько Н., *21, 23, 172*
Каутський К., *16*
Кваснєвські К., *21*
Ким Г. Ф., *41*
Кимлічка В., *9, 18, 172, 177*
Кисельова Ю., *125*
Киценко Д. М., *9, 25*
Клісфен, *34*
Коадик Р. Л., *66*
Ковальова І. В., *63*
Кокшаров Н. В., *7*
Кон Г., *51*
Косик В., *55*
Котигоренко В., *228*
Крахер А., *9*
Крилов К., *52*
Крилова Н. С., *220*
Крисаченко В. С., *33*
Лазерсон М. Я., *64*
Ламберто Заньєр, *142*
Лансінг, *57*
Латтимер Марко, *164*
Лемаршан Р., *190*
Ленін В. І., *60*
Локк, *48*
Лукашук И. И., *96*
Львова Є., *72*
Людвіг фон Мізес, *22*
Макаров А. Н., *72*
Мандельстам, *91*
Макдональд М., *177*
Маковський Є., *103*
Маланчук П., *72, 215*
Мандрика М., *10, 37, 43, 58, 59, 86*
Манчіні Паскуале, *50*
Мармазов В., *235*
Мартиненко А. П., *170, 189*
Мартинов М. Ю., *65*
Матарассо Л., *169*
Мацко А. С., *38*
Махатма Ганді, *7*
Мережко О. О., *38, 61*
Мизес Л., *22*
Мицик В. В., *10, 12, 15, 24, 31, 134, 145, 146, 155, 161, 173, 174, 210*
Мілль Д. С., *52*
Муравйов В. І., *38*
Муцький П. П., *72, 173*
Нам И. В., *64, 72*
Наумова Н., *72*
Нельсон Дж., *7*
Нікітюк В. О., *10, 18, 155, 173*
Ніколенко О., *199*
Новіцка Е., *19*
Олександр І, *43*
Олесницький Я., *10*
Оппенгейм Л., *72*
Осипов А. Г., *26*
Остервуд О., *51*
Павленко О., *16*
Папіш Н. І., *220, 227*
Пелле А., *53*

Пеллі Клер, *120*
Пеллі Р., *9*
Перікл, *34*
Попок А. А., *227*
Приходько В. П., *90*
Пунжин С. М., *9, 13, 20, 145, 172, 190*
Рабінович П. М., *173, 174*
Радчук В., *235*
Рапп І., *222, 242*
Реннер К., *63*
Решетников Ю., *145*
Риго Ф., *169*
Римаренко С., *190*
Розенфельд М., *172, 177*
Романов Р., *149, 210*
Ронан Ле Коадик, *66*
Руссо Ж.-Ж., *48, 49, 176*
Сальмон Ж., *169*
Сандевуар П., *176*
Свораковський В., *42, 43*
Селль Ж., *53*
Семьоркіна О., *227*
Сеньобос Ш., *55*
Сєрповскі С., *109*
Симоненко Р. Г., *64*
Симонідес Януш, *190*
Сміт Ентоні, *26*
Соколовський С. В., *12, 28, 35, 57, 66, 100*
Солон, *34*
Сталін Й. В., *60, 61*
Степико М., *33, 225*
Стул М. Ван Дер., *142, 183*
Сулейман Пишний, *40*
Тафт В., *73*
Тимченко Л. Д., *9, 73, 125*
Тіттоні, *97, 99*
Товт М., *10, 12, 24, 134, 151, 155, 179, 180, 183, 227, 243*
Томпсон С., *206*
Трощинский В., *227*
Ульманн, *96*
Уоглі К., *20*
Уркварт Б., *8*
Фадєєв В., *227*
Федунь О. В., *227*
Фоглесонг Д. С., *58*
Фои П., *169*
Франциск І, *40*
Фуке-Дюпарк, *13*
Халавка Т. Б., *227*
Ханнум Х., *9, 54*
Хауз Едвард, *57*
Хеййец А. Н., *41*
Хлєбовчик Є., *67*
Хобсбаум Э., *65*
Цхурбаті З., *180*
Черніченко С. В., *106*
Шамшур О. В., *220*
Шаумян С., *60*
Шермергорн Р., *19*
Шкляр Л. Є., *227*
Шлигіна Н. В., *65*
Шоу М., *9*
Юр'єв С. С., *9, 36, 36, 172, 174*
Ютиккала Э., *65*
Ющук І., *235*
Яворський В., *222, 242*
Ярославцев В. Г., *213*

ДОДАТКИ

Додаток А

ТРАКТАТ ПРО ЗАХИСТ МЕНШИН
/Витяг/

укладений у Версалі 28 червня 1919 р.
між Головними Союзними Державами і Польщею
(т. зв. «Малий Версальський Трактат (договір)»)

Сполучені Штати Америки, Британська Імперія, Франція, Італія і Японія, Головні союзницькі та об'єднані Держави,
з одного боку,

і Польща,
з іншого боку

Відповідно до того, що союзницькі та об'єднані Держави завдяки своїй зброї повернули Польському Народові незалежність, якої він був несправедливо позбавлений;

відповідно до того, що російський Уряд відозвою від 30 березня 1917 року погодився на відновлення незалежної Польської Держави;

тому що Польська Держава, яка фактично здійснює тепер верховенство над частинами колишньої Російської Імперії, заселеними переважно Поляками, уже визнана Головними союзницькими та об'єднаними Державами як Держава самостійна і незалежна;

згідно з тим, що на основі Мирного Договору, укладеного союзницькими та об'єднаними Державами з Німеччиною, Договору, підписаного Польщею, деякі території колишньої Німецької Імперії будуть приєднані до території Польщі;

що відповідно до положень згаданого Мирного Договору кордони Польщі, які ще не встановлені, мають бути визначені пізніше Головними союзницькими та об'єднаними Державами:

Сполучені Штати Америки, Імперія Великої Британії, Франція, Італія та Японія, з одного боку, підтверджуючи своє визнання Польської Держави, встановленої у згаданих кордонах, як суверенного і не-

залежного члена родини народів, а також бажаючи забезпечити виконання статті 93 Мирного Договору з Німеччиною;

з іншого боку Польща, прагнучи пристосувати своє управління до принципів свободи і справедливості, а також надати надійну гарантію всім мешканцям територій, над якими встановлено верховенство;

з цією метою Високі Сторони, які домовляються, в особі своїх представників, якими є:… … після обміну повноваженнями, визнаними як такі, що відповідають формі, погодились на такі рішення:

Стаття 1

Польща зобов'язується, що положення, які містяться в статтях від 2 до 8 цього Розділу, будуть визнані як основні (засадничі), що жоден закон, жодне розпорядження, ні будь-яка урядова діяльність не може суперечити чи протиставлятися цим положенням, що жоден закон, жодне розпорядження а також жодна урядова діяльність не матиме проти них сили.

Стаття 2

Уряд Польщі зобов'язується надавати всім мешканцям, незалежно від народження, національності, мови, раси чи релігії, повний і цілковитий захист життя і свободи.

Усі мешканці Польщі матимуть право вільного використання на практиці як публічно, так і приватно будь-якої віри, релігії чи віросповідання настільки, щоб ця практика не порушувала громадського порядку та добрих звичаїв.

Стаття 3

Польща визнає польськими громадянами виходячи із самого права і без жодних формальностей тих німецьких, австрійських, угорських або російських громадян, які на момент набуття договором чинності постійно проживають на визнаній території, чи тій, що буде визнана як складова частина Польщі, але і з врахуванням відповідних положень Договорів про мир з Німеччиною,чи Австрією щодо осіб, які постійно проживають на цій території станом на певну визначену дату.

Зазначені особи, яким виповниться 18 років, матимуть можливість на умовах, передбачених у цих договорах, здійснити вибір (оптацію) будь-якого іншого громадянства, доступного для них. Вибір,

зроблений чоловіком, поширюватиметься і на його дружину, так само як вибір батьків поширюватиметься на дітей до 18 років.

Особи, які здійснили право вибору, зобов'язані упродовж 12 наступних місяців, оскільки Мирний договір з Німеччиною не містить положень, які б цьому суперечили, перенести своє постійне місце проживання до держави, громадянство якої вони обрали. Вони матимуть право зберегти нерухоме майно, яким володіли на території Польщі. Вони матимуть змогу забрати із собою всі види рухомого майна. Жодні експортні мита не будуть з цього приводу накладатися.

Стаття 4

Польща визнає, відповідно до права і без жодних формальностей, польськими громадянами тих німецьких, австрійських, угорських або російських громадян, які народилися на згаданій території від родичів, які там само постійно проживали, навіть якби вони на момент набуття договором чинності не мали там постійного місця проживання.

Упродовж двох років після набуття чинності договором ці особи зможуть зробити заяву до польських органів влади про відмову від польського громадянства. З цього моменту вони перестануть вважатися польськими громадянами. У зв'язку з цим заява чоловіка розглядатиметься як така, що поширюється на дружину. Так само заяви батьків розглядатимуться як такі, що мають силу для дітей до 18 років.

Стаття 5

Польща зобов'язується не чинити жодних перешкод у здійсненні права вибору, передбаченого в договорах укладених або тих, які повинні бути укладені Союзними та Об'єднаними державами з Німеччиною, Австрією, Угорщиною чи Росією, і нічого такого, що дозволяє зацікавленим особам набувати польського громадянства або не набувати його.

Стаття 6

Польська приналежність, відповідно до права, набувається самим фактом народження на території Польщі, кожним, кому не слугує право користування з іншої державної приналежності.

Стаття 7

Усі польські громадяни, незалежно від раси, мови або релігії, рівні перед правом і користуватимуться тими самими громадянськими і політичними правами.

Відмінності щодо релігії, вірувань чи віросповідання не повинні шкодити жодному польському громадянинові у користуванні громадянськими і політичними правами, особливо коли йдеться про допуск до публічних органів влади, обов'язків і винагород, чи то про заняття різними професіями або промислами.

Не буде видано жодного обмеження щодо вільного вживання польським громадянином будь-якої мови чи то в приватних стосунках або торгових, чи то в справах релігійних, чи то в пресі, в публікаціях різного роду, чи на публічних зібраннях.

Незалежно від затвердження Урядом Польщі урядової мови, мають бути створені польським громадянам, які послуговуються іншою мовою, ніж польська, умови для використання їхньої мови в судах як усно, так і письмово.

Стаття 8

Польські громадяни, які належать до етнічних, релігійних або мовних меншин, користуватимуться з такого самого відношення і з таких самих юридичних і фактичних гарантій, що й інші громадяни Польщі. А отже, вони матимуть рівні права на створення, ведення і контроль за рахунок власних коштів доброчинних релігійних або громадських інституцій, шкіл та інших виховних закладів, а також право вільного вживання в них власної мови та вільного практикування своєї релігії.

Стаття 9

У містах і округах, де проживає значна частина громадян іншої мови, ніж польська, польський уряд у сфері публічної освіти надасть певну допомогу, щоб забезпечити у початкових школах можливість дітям таких польських громадян навчатися їхньою власною мовою. Це рішення не перешкодить польському урядові організувати у цих школах обов'язкове вивчення польської мови.

У містах і округах, де проживає значна частина польських громадян, що належать до етнічних, релігійних або мовних меншин, цим меншинам буде забезпечена належна участь у використанні, а також у призначенні сум, які бюджет державний, бюджети міські чи інші виділяють із публічних фондів на цілі освітні, релігійні або доброчинні.

Положення цієї статті застосовуватимуться до польських громадян, які послуговуються німецькою мовою, лише в тих частинах Польщі, які до 1 серпня 1914 р. становили німецьку територію.

Стаття 10

Шкільні комітети, сформовані на місцях єврейськими общинами, забезпечать під загальним контролем Держави поділ відповідної частини публічних фондів, призначених на користь єврейських шкіл, згідно із ст. 9, одночасно як на організацію, так і на керівництво цими школами.

Положення статті 9 щодо вживання мов у школах стосуватиметься визначених шкіл.

Стаття 11

Євреї не будуть змушувані до виконання будь-яких дій, що становлять порушення шабату і не повинні відчувати будь-якого применшення своєї правової здатності, якщо відмовляться від участі в суді або виконання правових дій у день шабату. Однак це положення не звільняє євреїв від обов'язків, покладених на всіх польських громадян, з огляду на обов'язковість військової служби, народної оборони чи дотримання громадського порядку.

Польща має намір невстановлення і ненадання дозволу на вибори – чи то загальні, чи локальні, які мали б відбутись у суботу; жодне включення у виборчі списки чи інше не повинно відбуватись обов'язково в суботи.

Стаття 12

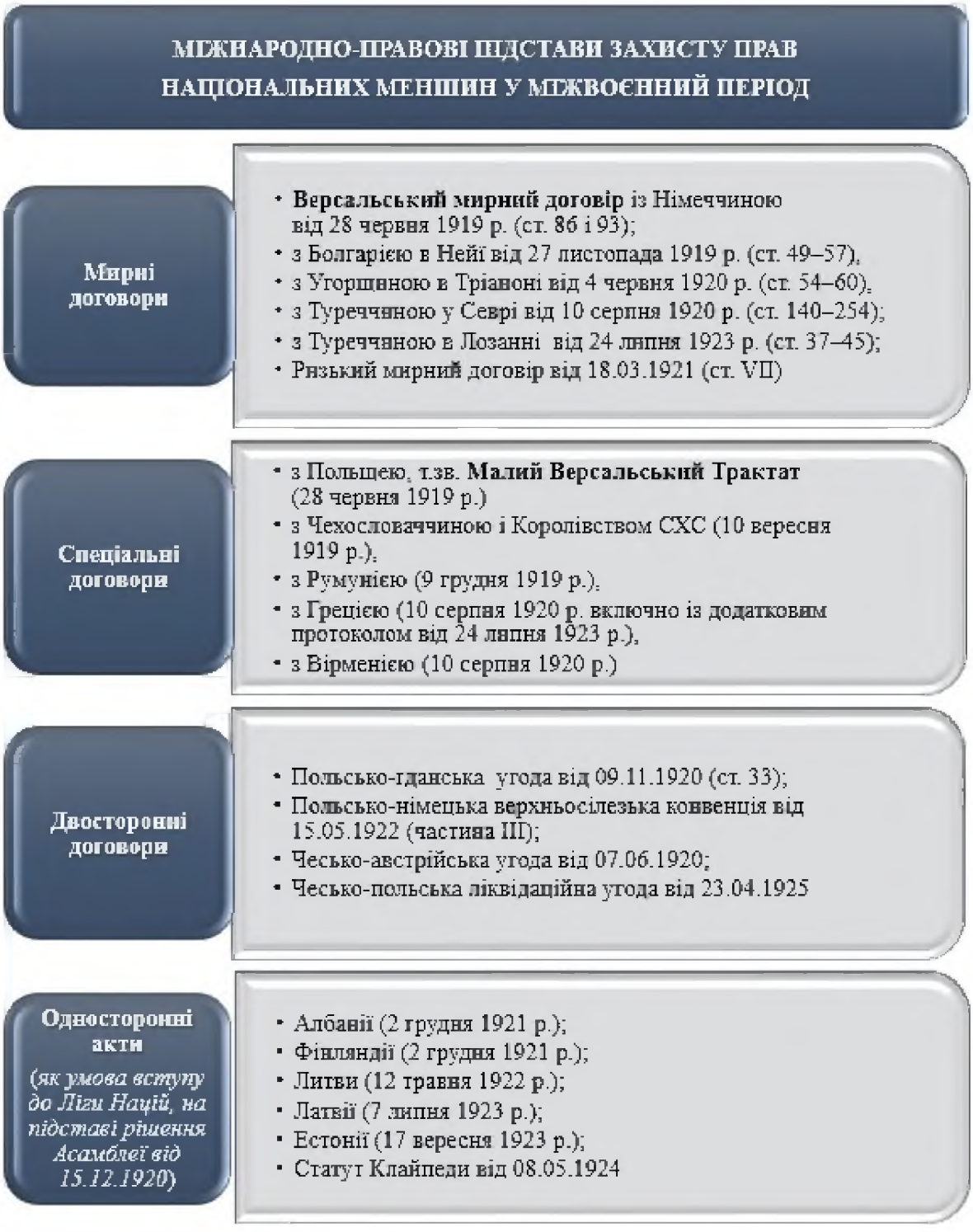
Польща погоджується, щоб положення попередніх статей, оскільки вони стосуються осіб, що належать до расових, релігійних або мовних меншин, становили зобов'язання міжнародного характеру і були передані під гарантії Ліги Націй. Вони не можуть бути змінені без згоди більшості Ради Ліги Націй. Сполучені Штати Америки, Британська Імперія, Франція, Італія і Японія зобов'язуються не відмовляти у своєму дозволі на будь-яку зміну згаданих статей, яка б одержала в належній формі згоду більшості Ради Ліги Націй.

Польща погоджується на те, щоб кожен член Ради Ліги Націй мав право звертати увагу Ради на порушення чи небезпеку порушення будь-якого з цих зобов'язань, а також щоб Рада могла вчинити в такий спосіб і надати такі інструкції, які визнає за потрібні в цих обставинах.

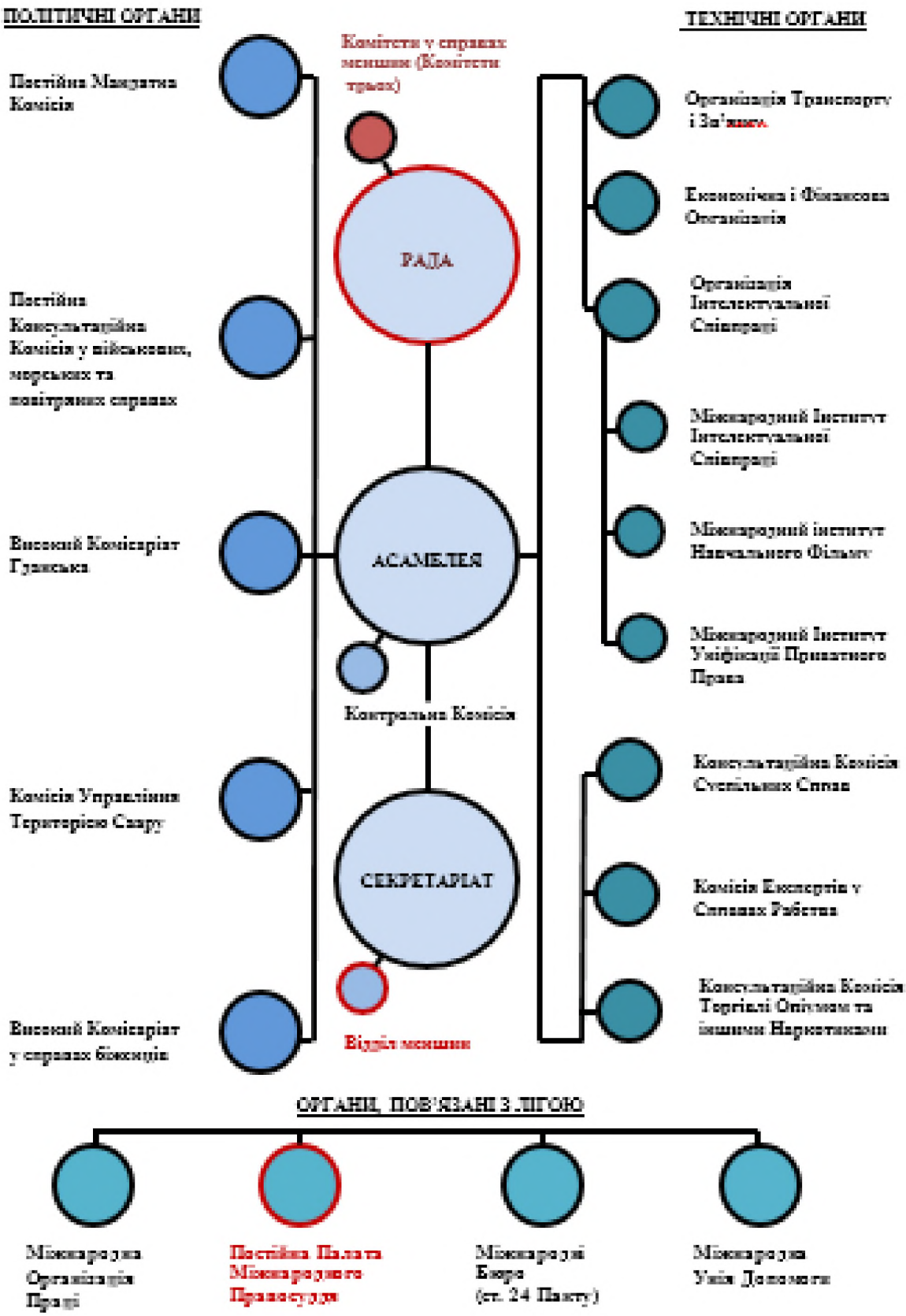
Крім того, Польща погоджується, щоб у випадку різниці думок у питаннях права або дій, передбачених цими статтями, що можуть

виникнути між польським Урядом і будь-якою із Головних союзних та об'єднаних Держав або якоюсь іншою Державою Членом Ради Ліги Націй, ця різниця поглядів була визнана за спір міжнародного характеру згідно із змістом статті 14 Пакту Ліги Націй. Уряд Польщі погоджується, щоб усі спори такого роду були на вимогу другої сторони передані Постійній Палаті Міжнародного Правосуддя. Рішення Постійної Палати будуть безапеляційні і матимуть ту саму силу і цінність, що рішення, видані на основі статті 13 Пакту.

У Розділі II (ст. 13–21) йдеться про дипломатичне і консульське представництво, митні і навігаційні (судноплавні) відносини, транзит, приєднання Польщі до ряду багатосторонніх угод (ст. 19) і, нарешті, про відповідальність Польщі за частину фінансових зобов'язань Росії, яка має бути визначена за потреби спеціальною Конвенцією між Польщею і Головними Союзними та Об'єднаними Державами.


МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У МІЖВОЄННИЙ ПЕРІОД
Мирні договори
• Версальський мирний договір із Німеччиною від 28 червня 1919 р. (ст. 86 і 93);
• з Болгарією в Нейї від 27 листопада 1919 р. (ст. 49–57),
• з Угорщиною в Тріаноні від 4 червня 1920 р. (ст. 54–60),
• з Туреччиною у Севрі від 10 серпня 1920 р. (ст. 140–254);
• з Туреччиною в Лозанні від 24 липня 1923 р. (ст. 37–45);
• Ризький мирний договір від 18.03.1921 (ст. VII)
Спеціальні договори
• з Польщею, т.зв. Малий Версальський Трактат (28 червня 1919 р.)
• з Чехословаччиною і Королівством СХС (10 вересня 1919 р.),
• з Румунією (9 грудня 1919 р.),
• з Грецією (10 серпня 1920 р. включно із додатковим протоколом від 24 липня 1923 р.),
• з Вірменією (10 серпня 1920 р.)
Двосторонні договори
• Польсько-гданська угода від 09.11.1920 (ст. 33);
• Польсько-німецька верхньосілезька конвенція від 15.05.1922 (частина III);
• Чесько-австрійська угода від 07.06.1920;
• Чесько-польська ліквідаційна угода від 23.04.1925
Односторонні акти
(як умова вступу до Ліги Націй, на підставі рішення Асамблеї від 15.12.1920)
• Албанії (2 грудня 1921 р.);
• Фінляндії (2 грудня 1921 р.);
• Литви (12 травня 1922 р.);
• Латвії (7 липня 1923 р.);
• Естонії (17 вересня 1923 р.);
• Статут Клайпеди від 08.05.1924

«Організаційна структура Ліги Націй»



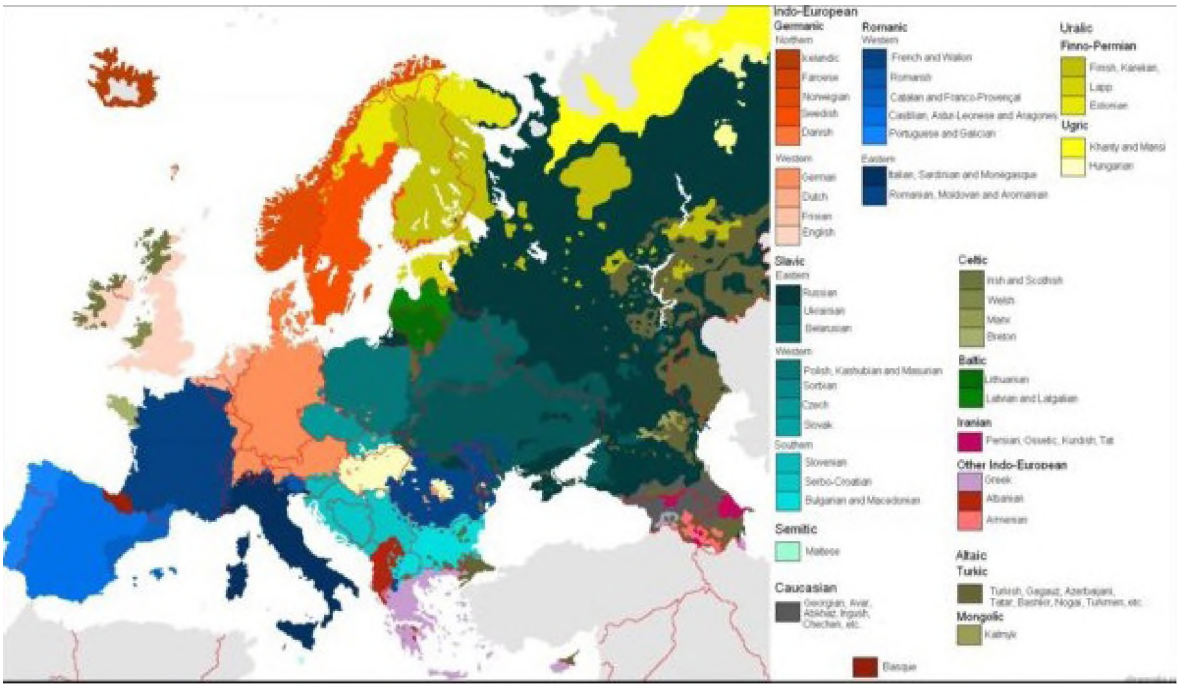


Рис. 1. Етнічний склад Європи

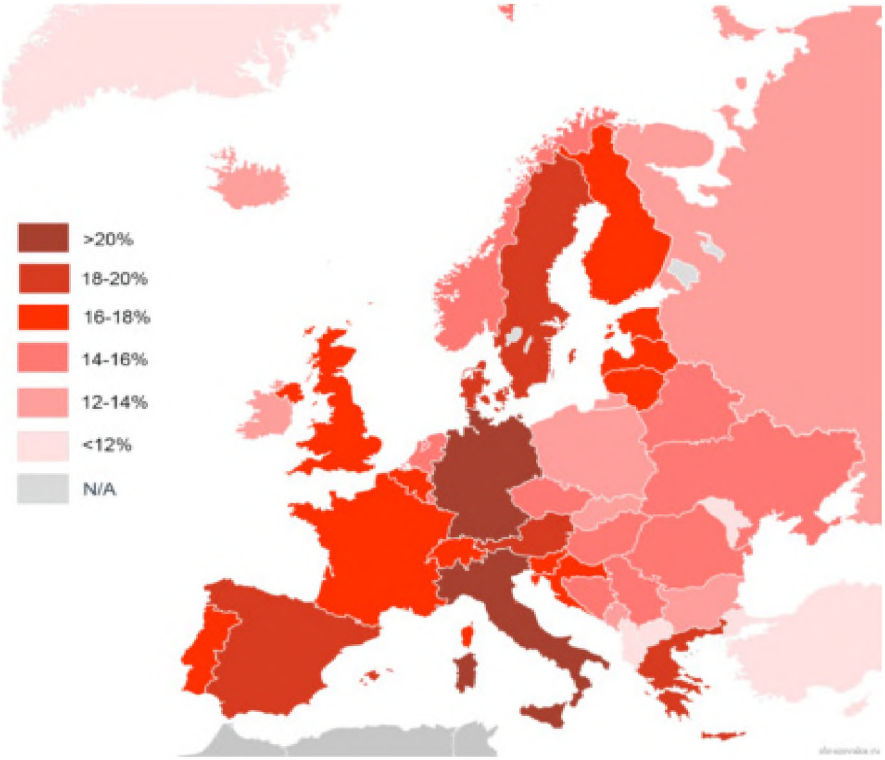
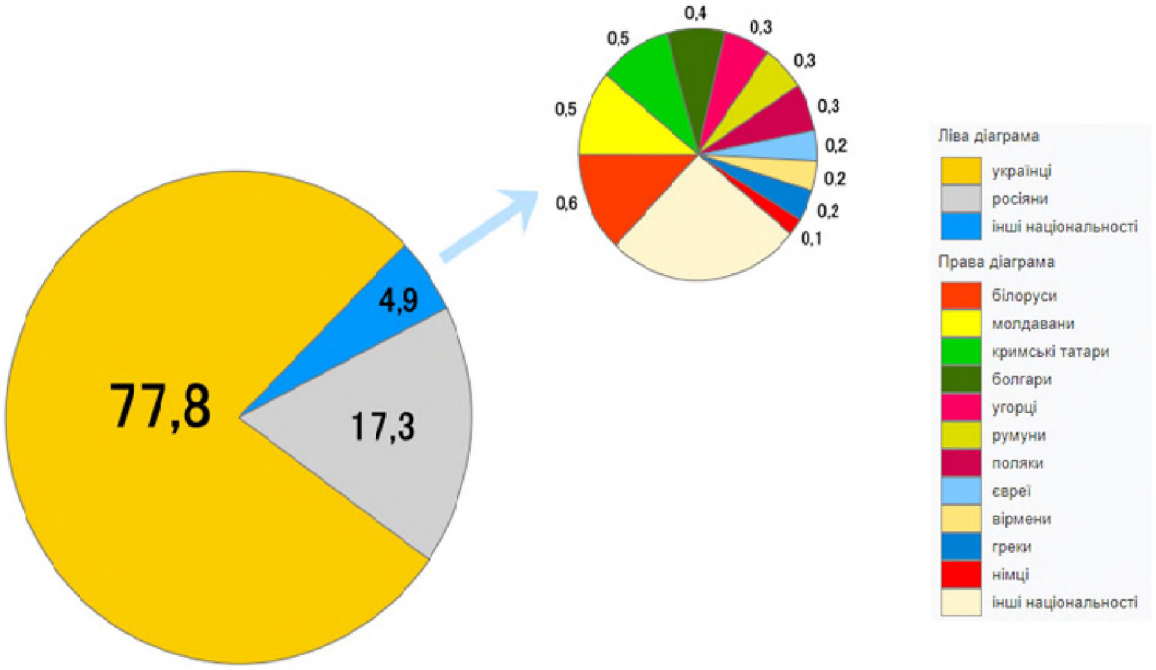


Рис. 2. Відсоток корінного населення

Джерело: національний склад Закордонної Європи. URL : http://mykniga.com.ua/poradi/nacionalnij-sklad-zakordonno%D1%97-yevropi-bagatonacionalni-i-odnonacionalnix-kra%D1%97n.html

Національний склад населення України
(за результатами перепису 2001 р.)



Джерело: File:Ukraine census 2001 Ethnic groups.svg. URL : https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ukraine_census_2001_Ethnic_groups.svg

Навчальне видання

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»

Яцишин Надія Григорівна

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ДЕРЖАВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Навчальний посібник

Редактор-коректор *Грабарчук М. М.*

Комп'ютерне верстання *Лисенко О. В.*

Дизайн обкладинки *Маншилін М. Ю.*

Здано до друку 12.11.2018. Формат 60×84/16.
Папір офсетний № 1. Гарнітура «Times New Roman».
Друк. арк. 18.6.
Тираж 300 примірників. Замовлення № 724.

Підготовлено до друку Видавничо-поліграфічним центром
Національного Університету ДФС України
08200, вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київська область, Україна

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготовлювачів і
розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 5104 від 20.05.2016*