

Юрій Копинець,
старший викладач кафедри міжнародних студій
та суспільних комунікацій
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ТА МІЖНАРОДНІ ІНСТРУМЕНТИ ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

У статті автор аналізує еволюцію питання захисту прав національних меншин, акцентуючи увагу саме на розв'язанні цієї проблеми. Зокрема, використовуються основні конвенції, резолюції і пакти авторитетних міжнародних інституцій стосовно цього питання. Висвітлюються особливості вирішення питання захисту прав національних меншин і дається оцінка ключових міжнародно-правових документів, що торкаються даної проблеми і які охоплюють політичні, мовні, освітні, культурні права меншин.

Ключові слова: національні спільноти, етнічна спільність, нормативно-правова основа, міжнародні організації.

В статье автор анализирует эволюцию вопроса защиты прав национальных меньшинств, акцентируя внимание именно на решении данной проблемы. В частности, используются основные конвенции, резолюции и пакты авторитетных международных институций, касающиеся этого вопроса. В статье говорится об особенностях решения вопроса защиты прав национальных меньшинств и дается оценка ключевым международно-правовым документам, касающимся данной проблемы и которые охватывают политические, языковые, образовательные, культурные права меньшинств.

Ключевые слова: национальные меньшинства, этническая общность, нормативно-правовая основа, международные организации.

The author analyzes the evolution of the issue of protecting the rights of national minorities focusing attention on solving this problem. In particular, use the main conventions, resolutions and covenants authoritative international institutions dealing with this issue. The article says about the features address

the issue of protection of rights of national minorities and assesses the key international instruments relating to this issue and that cover political, linguistic, educational and cultural rights of minorities.

Keywords: *national minority ethnic community, regulatory and legal framework, international organizations.*

Міжнародно-правовий захист національних меншин – одна з найбільш актуальних проблем, що стоять перед світовою спільнотою, від вирішення якої може залежати політичний стан в різних регіонах, а багато в чому й сам хід історичного розвитку сучасного світу. Досить кинути поверховий погляд на ситуацію в Європі і світі, на події в різних країнах і районах, щоб відмітити зростаючу роль і значення цього питання у справі забезпечення захисту прав людини, підтримки миру і стабільності.

Дискусія навколо можливості визнання прав народів і меншин, а також врахування цих прав в національній політиці держав впродовж ХХ століття була складовою частиною ширшої проблеми визнання групових або колективних прав.

Практика міжнародно-правового захисту вперше була застосована відносно релігійних меншин. У середині ХІХ ст. ця практика почала застосовуватися і для міжнародно-правового захисту національних меншин. До створення Ліги Націй міжнародно-правовий захист меншин носив несистемний і неорганізований характер через відсутність постійного міжнародного контрольного механізму з виконання державами міжнародних зобов'язань щодо відношення до меншин [13, с.18].

До створення ООН практика міжнародно-правового захисту меншин не змогла сформуватися навіть у вигляді інституту міжнародного права в зв'язку з неправильним підходом до міжнародно-правового захисту меншин і

унаслідок нерозвиненості самого міжнародного права. Міжнародно-правовий захист меншин здійснювався в умовах відсутності в міжнародному праві міжнародного принципу захисту прав і основних свобод людини.

Вимога меншин захистити їх колективні права викликана необхідністю зберегти себе як етнічну групу, свою культуру, відтворювати себе як окрему етнічну групу. Обсяг цієї вимоги більший, ніж дотримання недискримінації або рівності перед законом: він охоплює проблеми мови, освіти, власних освітніх і культурних інститутів і часто – самоврядності і культурної автономії.

Перші міжнародні документи, присвячені захисту прав людини і національних меншин на універсальній основі з'явилися лише після Другої світової війни. До їх числа перш за все відносяться Загальна декларація прав людини (1948 р.), а також міжнародні пакти про права людини (1966 р.).

У повоєнний період Організація Об'єднаних Націй, хоча вона є правонаступницею Ліги Націй, утримується від безпосереднього міжнародно-правового регулювання відносин, пов'язаних із національними меншинами, обмежуючись у Загальній декларації прав людини 1948 року декларуванням принципів заборони дискримінації і захисту від неї, у тому числі й за ознаками раси, кольору шкіри, мови, релігії, національного походження. І тільки в статті 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року проголошуються зобов'язання для країн, де існують етнічні, релігійні та мовні меншини, не відмовляти особам, які належать до таких меншостей, разом з іншими членами такої групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію та виконувати її обряди й користуватися рідною мовою. Ці документи містили достатньо стандартні

антидискримінаційні положення про те, що права, проголошені в них, «здійснюватимуть без якихось відмінностей, як ось: відносно раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних та інших переконань, національного або соціального походження» [6, с.34].

Міжнародний нормотворчий процес у справі захисту меншин найбільш просунувся в Європі. Уже в Європейській конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. було записано, що закріплені в ній права і свободи забезпечуються «без дискримінації за якою б то не було ознакою», зокрема за «приналежністю до національних меншин» (ст. 14).

Разом з антидискримінаційними нормами Міжнародний пакт про цивільні і політичні права (1966 р.) містить і спеціальну статтю, присвячену національним меншинам, яка свідчить: «У тих країнах, де існують етнічні, релігійні і мовні меншини, особам, що належать до таких меншин, не може бути відмовлено в праві спільно з іншими членами тієї ж групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою» (ст. 27) [10, с.57].

Як видно, згадані міжнародні акти підходять до проблем національних меншин або в загальному контексті прав людини через запобігання дискримінації, або через визнання спеціальних прав осіб, що належать до національних меншин. Цей підхід проявився і в створенні в 1948 р. у структурі Комітету ООН з прав людини Підкомісії із запобігання дискримінації і захисту меншин, а також в ухваленні в 1992 р. 47-ою сесією ГА ООН (рез. 47/135) Декларації про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і

мовних меншин, яка з'явилася результатом багаторічної діяльності цієї Підкомісії [7].

Визнаючи, що забезпечення прав людини, і, зокрема, національних меншин, повинно бути основою нової Європи, представники європейських держав обговорювали проблеми національних меншин на Конференції з людського виміру ОБСЕ, яка проходила в три етапи: в Парижі (1989 р.), в Копенгагені (1990 р.) і в Москві (1991 р.). Особливо насиченою була Копенгагенська нарада, на якій був прийнятий завершальний документ, що містить багато положень, які стосуються національних меншин.

Паризька Хартія для нової Європи підтвердила принципи Копенгагенського Документа про права меншин. У розвиток процесу в липні 1991 р. в Женеві була скликана зустріч експертів із проблем національних меншин, одним з головних підсумків якої була констатація того, що проблеми, пов'язані з національними меншинами, «не є виключно внутрішньою справою кожної держави» [5, с.135].

Проте, водночас, дискусії виявляють не лише великий ступінь заклопотаності держав-учасниць питаннями захисту прав національних меншин, а і відмінності в оцінках і підходах, відмінності, що деколи носять принциповий характер. Це пояснюється тим, що за наявності досить значного нормативного матеріалу і доктринальних джерел немає, напевно, у міжнародному праві галузі більш дискусійної, ніж розглядувана. Незважаючи на те, що захист національних меншин уже став «традиційним», в міжнародній практиці цей інститут усе ще знаходиться у стадії становлення, оскільки відсутня цілісна загальновизнана концепція національних меншин, міжнародного захисту їх прав, без чого важко погоджувати розрізнені положення,

установки і пропозиції, які є на сьогоднішній день, з метою вироблення єдиних і універсальних міжнародних стандартів, що стосуються практики держав у взаєминах з національними меншинами як такими, їх прав і міжнародно-правових способів забезпечення цих прав.

Сутність міжнародно-правового захисту національних меншин сформульовано в статті 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" [11, с.140].

Ця стисла 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, отож права національних меншин можуть розглядатись і як індивідуальні, і як колективні. Друга — у тому, що захист прав меншин є складовою міжнародного захисту прав людини. А третя особливість безпосередньо впливає з другої: захист прав національних меншин не є суто внутрішньою справою держав, але є також і справою міжнародного співробітництва.

Історія розвитку прав меншин протягом ХХ століття засвідчує принципову відмінність, яка спостерігалась у підходах до цієї проблеми в міжвоєнний період та після Другої світової війни. Якщо в документах Ліги Націй права національних меншин розглядалися здебільшого як права групи, то в документах ООН наголошується на суто

індивідуальному, персоніфікованому їх характері та припускається, що "особи, які належать до меншин, можуть здійснювати свої права, в тому числі права, викладені в цій Декларації, як індивідуально, так і спільно з іншими членами своєї групи без будь-якої дискримінації" [15, с.29].

Питання про статус національних меншин неодноразово розглядалося Радою Європи впродовж більше сорока років. Уже в перший рік свого існування (1949) Парламентська Асамблея визнала в доповіді свого Комітету з юридичних і адміністративних питань важливість "проблеми захисту в ширшому плані прав національних меншин". У 1961 році Асамблея рекомендувала включити в другий додатковий протокол окрему статтю і гарантувати національним меншинам деякі права, що не знайшли віддзеркалення в Європейській конвенції з прав людини (ЄКПЛ). У цій Конвенції давалося лише посилання на "асоціацію національної меншини".

Так, наприклад, поміж міжнародними документами щодо прав меншин мирно співіснують Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, стаття 27-ма якого згадує про держави, у яких є "етнічні, релігійні або мовні меншини", і головний юридично зобов'язуючий документ Ради Європи, сама назва якого — Рамкова конвенція про захист національних меншин — свідчить, що поняття "меншини" в європейському контексті можна звести і винятково до "національних" меншин. Характерно, що в жодному із цих документів, так само як і в Декларації Генеральної асамблеї ООН 1992 року, не міститься визначень, які саме групи або категорії підпадають під їх дію. Визначення цього терміна відсутнє і в інших документах Ради Європи, тобто в Європейській хартії регіональних мов або мов меншин та в

нещодавно ухваленому Протоколі № 12 (про недискримінацію) до Європейської конвенції про права людини, який був відкритий для підписання і ратифікації 4 листопада 2000 року [9, с.69].

Щодо питання про сучасні європейські тенденції в галузі прав меншин, відображеного зокрема в Рекомендації № 1201, зауважимо, що протягом багатьох років цей документ залишався лише рекомендацією, і з огляду на енергійний спротив урядів деяких європейських держав, замість додаткового протоколу, був прийнятий значно слабший документ — Рамкова конвенція про захист національних меншин. Цим документом запропоновані лише мінімальні стандарти, яких мусять дотримуватися держави-члени Ради Європи для здійснення внутрішньої політики, спрямованої на захист прав меншин.

Але намір усе ж таки розробити й ухвалити більш дієвий інструмент захисту меншин, тобто додатковий протокол, не втратив своєї актуальності, тож у робочих документах Ради Європи, зокрема в доповіді "Права національних меншин", представленій у січні 2001 року Комітетом РЄ з правових питань і прав людини, обумовлюється бажаність і навіть необхідність повернутися до розробки додаткового протоколу до Європейської конвенції з прав людини, в основу якої мають бути покладені принципи й позиції, що їх містить Рекомендація № 1201 [12, с.178].

Рамкова конвенція про захист національних меншин містить кілька статей, які безпосередньо стосуються мов меншин, зокрема в галузі освіти. Згідно з їх положеннями, держави, які приєдналися до Рамкової конвенції, "зобов'язуються визнавати за кожною особою, яка належить до національної меншини, право на вільне і безперешкодне

використання мови своєї меншини, приватно та публічно, в усній і письмовій формах" (ст. 10, п. 1). Але, наприклад, у наступному пункті цієї ж статті сказано, що "на прохання таких осіб і якщо таке прохання відповідає реальним потребам, Сторони (тобто відповідні держави) намагаються забезпечити за можливості умови, які дозволяють використовувати мову відповідної меншини у спілкуванні цих осіб між собою та з адміністративними властями".

Стосовно ж освіти мовами меншин у п. 1 статті 13 зазначається: "В рамках своїх освітніх систем Сторони визнають за особами, які належать до національних меншин, право створювати свої власні приватні освітні та навчальні заклади і керувати ними", але за цього "здійснення такого права не накладає жодних фінансових зобов'язань на Сторони" (п. 2). Звернемо також пильну увагу на те, яким чином сформульовані положення щодо мовно-освітніх прав національних меншин у наступній статті 14 [11, с.145].

Там сказано, що "в місцевостях, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, або де вони складають значну частину населення, в разі достатньої необхідності Сторони намагаються забезпечити за можливості та в рамках своїх освітніх систем належні умови для викладання мови відповідної меншини або для навчання цією мовою". Воднораз цей пункт "застосовується без шкоди для вивчення офіційної мови або викладання цією мовою" (ст. 14, п. 3).

Серед інших важливих документів Ради Європи, що безпосередньо стосуються проблем меншин, можна назвати Європейську хартію регіональних мов або мов меншин. Треба відзначити, що цей інструмент спрямований не на захист індивідуальних або колективних прав осіб, які належать до груп меншин, а на забезпечення збереження та розвиток саме

мов, які всі разом розглядаються як важлива складова європейської культурної спадщини [14, с.497].

У Гельсінських рішеннях, прийнятих у липні 1992 року Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), запроваджено посаду Верховного комісара з питань національних меншин як "інструмент із забігання конфліктів на найбільш ранній стадії". Цей мандат було створено передусім у відповідь на ту ситуацію в колишній Югославії, яка, як дехто побоювався, може повторитися будь-де в Європі, особливо у країнах, що перебувають на етапі переходу до демократії, може підірвати перспективи миру та процвітання, передбачені Паризькою Хартією Нової Європи, яку було прийнято главами держав та урядів у листопаді 1990 року [8, с.15].

Права осіб, що належать до меншин, викладені в Декларації ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин 1992 р. (далі – Декларація про права меншин).

Відповідно до Декларації про права меншин держави повинні охороняти на своїх територіях існування національну або етнічну самобутність меншин, заохочувати побудову умов для розвитку цієї самобутності; приймати належні законодавчі та інші заходи для досягнення цих цілей (ст. 1). Держави вживають заходи для забезпечення належних до меншин особам користування всіма правами людини і основними свободами в повному обсязі, без дискримінації; правом виражати свої особливості і розвивати свою культуру, мову, релігію, традиції і звичаї, за винятком тих випадків, коли конкретна діяльність здійснюється, порушуючи національне або міжнародне право [7].

Міжнародно-правовим актом, присвяченим меншинам, є європейська Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р. (далі – Рамкова конвенція), у якій закріплено право будь-якої особи, що належить до меншини, вільно розглядати або не розглядати себе такою. Така належність не впливає на рівність перед законом і не тягне за собою якоїсь дискримінації.

Документом, який містить окремі положення щодо захисту прав національних меншин, є Декларація принципів толерантності ЮНЕСКО від 16 листопада 1995 року, у якій, зокрема, йдеться:

1. Толерантність – це обов'язок сприяти утвердженню прав людини, плюралізму (зокрема культурного плюралізму), демократії і правопорядку. Толерантність – це поняття, що означає відмову від догматизму, від абсолютизації істини і що затверджує норми, встановлені в міжнародних правових актах у галузі прав людини.

2. На державному рівні толерантність вимагає справедливого і неупередженого законодавства, дотримання правопорядку і судово-процесуальних і адміністративних норм. Толерантність також вимагає надання кожній людині можливостей для економічного і соціального розвитку без якої-небудь дискримінації. Відчуження і маргіналізація можуть стати причиною стану пригніченості, ворожості й фанатизму.

3. Нетерпимість може набувати форми маргіналізації соціально найменш захищених груп, їх виключення з суспільного і політичного життя, а також насильства і дискримінації щодо них [1].

У Рекомендації 1255 про захист прав національних меншин, прийнятій Парламентською Асамблеєю Ради Європи 31 січня 1995 року зокрема йдеться:

1. Подано визначення поняттю «національна меншина», яку слід сприймати як групу осіб у державі, які:

- проживають на території цієї держави і є його громадянами;
- підтримують давні міцні й безперервні зв'язки з цією державою;
- володіють чіткими етнічними, культурними, релігійними і мовними особливостями;
- є достатньо представницькими, хоча і менш численними в порівнянні з рештою населення цієї держави або якого-небудь регіону цієї держави.

2. Необхідно, щоб рамкова Конвенція супроводжувалася додатковим протоколом до Європейської конвенції про права людини, що містить чітко певні права, до яких окремі особи зможуть апелювати в незалежних судових органах. В останній інстанції такими органами можуть бути Європейська Комісія і Суд з прав людини.

3. Будь-яка особа, що належить до національної меншості, має право проявляти, зберігати та розвивати в умовах повної свободи свою релігійну, етнічну, мовну і/або культурну самобутність, не піддавшись яким-небудь спробам асиміляції всупереч своїй волі.

4. Усі особи, що належать до національної меншості, рівні перед законом. Будь-яка дискримінація на основі належності до національної меншості забороняється.

5. У регіонах проживання значного числа представників національної меншості особи, що належать до національної меншості, мають право використовувати свою рідну мову в контактах з адміністративними органами, а також в ході розглядів справ у судових і юридичних органах [3, с.329].

Серед основних положень Рамкової конвенції про захист національних меншин (Страсбург, 1 лютого 1995 року) можна виділити такі:

1. Захист національних меншин та прав і свобод осіб, які належать до цих меншин, є невід'ємною частиною міжнародного захисту прав людини і як такий є одним із напрямів міжнародного співробітництва (Розділ I, стаття 1).

2. Кожна особа, яка належить до національної меншини, має право вільно вирішувати, вважатися їй, чи не вважатися такою, і таке рішення або здійснення прав у зв'язку з ним не повинно зашкоджувати такій особі (Розділ I, стаття 3).

3. Сторони зобов'язуються визнати, що право на свободу виявлення поглядів кожної особи, яка належить до національної меншини, включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї мовою своєї національної меншини без втручання держави і незалежно від кордонів. Сторони забезпечують, у рамках своїх правових систем, щоб особи, які належать до національної меншини, не дискримінувалися у їхньому доступі до засобів масової інформації (Розділ II, стаття 9).

4. У рамках своїх освітніх систем Сторони визнають за особами, які належать до національних меншин, право створювати свої власні приватні освітні та навчальні заклади і керувати ними (Розділ II, стаття 13) [11].

Рамкова конвенція підкреслює значення захисту меншин для забезпечення стабільності, демократичної безпеки і миру. Такий захист є «сферою міжнародної співпраці» (ст. 1), а не винятково внутрішньою справою. Рамкова конвенція є найбільш ґрунтовним викладом прав осіб, що належать до національних меншин, і відповідних обов'язків держав. При цьому вказано, що беруться до уваги зобов'язання із захисту національних меншин, що містяться в актах ООН і ОБСЄ.

Низка актів, що стосуються прав меншин, прийнятих ОБСЄ, міститься в Заключному акті 1975 р. Принцип пошани до прав людини зобов'язує держави поважати перераховані в ній права осіб, що належать до національних меншин.

У 1992 р. була введена посада Верховного комісара по національних меншинах. Його завдання — запобігання національним конфліктам на ранній стадії. У цих цілях він збирає і вивчає інформацію, результати чого повідомляються голові Керівної ради ОБСЄ. Зміст актів ОБСЄ про права меншин загалом відповідає змісту документів, прийнятих в рамках ООН.

Важливо з цього приводу згадати зобов'язання, які взяли на себе всі держави — учасниці ОБСЄ, зокрема рекомендації Документа Конференції з питань людського виміру, прийнятого у Копенгагені у 1990 році, де у частині 4 докладно сформульовано обов'язки щодо національних меншин. Важливо також зазначити те, що Організацією Об'єднаних Націй на всі держави ОБСЄ покладено обов'язки щодо прав людини, враховуючи права меншин, і те, що більшість держав ОБСЄ також мають зобов'язання стосовно стандартів Ради Європи.

Держави ОБСЄ заохочуються вирішувати проблему прав меншин дійовим шляхом, тобто за статтею 31 Копенгагенського Документа, який заохочує ці держави вживати спеціальних заходів для забезпечення повної рівноправності представників національних меншин. У цьому самому контексті стаття 33 Копенгагенського Документа вимагає, щоб держави захищали етнічну, культурну, мовну та релігійну самобутність національних меншин, що проживають на території цих держав, та створювали умови для сприяння цій самобутності [2, с.40].

Стаття 15 Рамкової конвенції про захист національних меншин, пункт 30 Документа Копенгагенської наради НБСЄ та стаття 3 Декларації ООН щодо прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин, наголошують на необхідності участі національних меншин у процесі прийняття рішень, особливо у випадках, коли питання, що розглядаються, безпосередньо стосуються цих меншин. Ефективна участь у процесі прийняття рішень, особливо рішень, що стосуються меншин, є суттєвою складовою частиною демократичного процесу.

Світова і, зокрема, європейська практика свідчить, що особливі права та особливі заходи, необхідні для збереження самобутності, спадщини та гідності меншин, набувають таких форм:

- право меншин на існування;
- право користування здобутками власної культури і мови та їх розвитку;
- право меншин на забезпечення для них функціонування національних шкіл та інших навчальних

закладів (у тому числі й вищої освіти) із викладанням рідною мовою та контролю за навчальними програмами;

- гарантії політичного представництва в органах, які визначають політику держави, як на виконавчому, так і на законодавчому рівнях;

- надання автономії з передачею меншинам права управляти своїми внутрішніми справами, принаймні у сфері культури, виховання, освіти, релігії, інформації, соціальних справ, із забезпеченням за допомогою субвенцій (на рівні культурної автономії, можливої як при дисперсному, так і при компактному проживанні меншини) та важелів оподаткування (на рівні територіальної автономії, можливої тільки при компактному проживанні меншин), коштів для виконання цих функцій.

Загальні положення про захист прав національних меншин містяться у конституціях Данії, Португалії, Румунії, Чехії, Словаччини, Албанії, Хорватії, Литви. В інших конституціях (Італія, Швейцарія, Росія, Болгарія) йдеться про захист мовних меншин. Детальні положення щодо захисту меншин є в конституції Угорщини. У конституціях Фінляндії, Норвегії, Словенії передбачається безпосередній захист відповідних меншин. Завдяки конституціям нещодавно утворених демократичних держав Центральної та Східної Європи, які містять положення про захист національних меншин, докорінно змінилося обличчя Європи та усього світу.

Захист прав національних меншин на рівні субрегіональних організацій та двосторонніх відносин можна розглянути на прикладі Центрально-Європейської Ініціативи (ЦЄІ) – неінституційоване, вільне об'єднання 16 країн Центральної Європи, головною функцією якого є надати

відповідні умови для спілкування, обміну думками щодо найважливіших питань регіону. Держави-члени ЦЄІ на конференції у Будапешті в 1993 році прийняли рішення розробити текст документа щодо захисту меншин. У 1996 році такий проект був схвалений представниками держав під назвою Інструмент Центрально-Європейської Ініціативи із захисту прав меншин [4].

Характеризуючи документ, слід зазначити, що йдеться не про юридично обов'язковий документ, а про політичну декларацію – заяву, яка, безперечно, ґрунтується на міжнародно-визнаних принципах прав людини та прав меншин. Він підготовлений на базі відповідних документів Ради Європи та ОБСЄ, про що яскраво свідчать прямі тотожності у викладенні окремих положень, і водночас спрямований на висвітлення характерних особливостей проблем меншин регіону. Так, серед дій, що передбачають підбурювання до насильства проти осіб або груп, наводиться антисемітизм (ст. 6); особливим проблемам циган присвячена стаття 7. Стаття 9 закликає держави поважати права меншин при встановленні або зміні кордонів адміністративних, судових чи виборчих округів.

Стаття 12 звертає увагу на надання можливості особам, які належать до меншин, спілкуватися з адміністративними властями рідною мовою у випадках, коли кількість таких осіб у певній місцевості це виправдовує. До новацій або, принаймні, до положень, що не містяться в інших подібних документах, слід зарахувати такі: рекомендацію державам за можливості в місцевостях компактного проживання національних меншин, право на захист держави представників титульної нації від пригноблення національними меншинами у місцевостях, де перші складають меншість (ст. 25).

21 жовтня 1994 року в Москві державами-учасницями СНД була підписана Конвенція СНД про забезпечення прав осіб, що належать до національних меншин. У преамбулі документа Сторони Конвенції підтвердили свою відданість дотриманню міжнародних стандартів у сфері прав людини, закріплених у документах ООН, та своїм зобов'язанням, що випливають з документів Гельсінського процесу, а також визнали, що права осіб, котрі належать до національних меншин, є невід'ємною частиною загальновизнаних прав людини.

Наведений у Конвенції перелік прав меншин і зобов'язань держав щодо створення відповідних умов для реалізації цих прав в основному відповідає змісту Резолюції 47/135 ООН (Декларація прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин) та деяким іншим вищенаведеним документам регіонального рівня. Документ суттєво доповнив перелік можливих зобов'язань держав щодо створення умов для збереження та розвитку меншинами своєї етнічної самобутності. Зокрема, пункти статті 10 Конвенції містять зобов'язання держав із: забезпечення охорони пам'яток їхньої історії та культури; врахування історії і культури національних меншин при вивченні історії та культури держави в навчальних закладах; сприяння збереженню та розвитку національних промислів [13, с.31].

Обов'язки з нагляду за виконанням цієї Конвенції покладено на Комісію з прав людини Співдружності Незалежних Держав.

Не виправдана спроба визначити в міжнародному праві поняття "меншина" взагалі. Проблеми меншин носять комплексний характер. Мета сучасного міжнародного права

повинна полягати у визначенні не поняття "меншина" "взагалі", а тільки тієї її частини, яка підпадає під міжнародний захист. При такому підході поняття "меншина" слід розглядати як соціальне явище, і воно припиняє бути етнічним або біологічним явищем. Інакше очевидна суперечність з основними принципами сучасного міжнародного права — принципами рівності і недискримінації за будь-якою ознакою.

Міжнародний захист меншин припускає кілька рівнів, залежно від конкретних ситуацій меншин, які підпадають під її захист. Їх умовно можна позначити так:

- перший рівень – захист індивідуальних прав меншин. Тут головним є забезпечення принципу рівності і недискримінації. Це припускає вироблення міжнародних стандартів в галузі індивідуальних прав людини й залучення існуючих механізмів з міжнародного захисту прав людини.

- другий рівень припускає вживання особливих додаткових заходів із забезпечення характерних особливостей меншин. Ці заходи не розглядаються як дискримінаційні стосовно решти частини населення країни і вони діють до тих пір, поки не будуть досягнуті бажані результати. Цей рівень визначає, що міжнародного захисту прав людини недостатньо для забезпечення фактичної рівності меншин стосовно решти частини населення країни. Другий рівень припускає також забезпечення колективних прав меншин як спільності людей, чого неможливо досягти захистом тільки індивідуальних прав людини.

- третій рівень припускає захист меншин від політики і практики насильницької асиміляції, масової депортації з місць їх традиційного розселення (те, що зараз називається

етнічною чисткою) і від акцій, спрямованих на кількісну зміну співвідношення населення регіону не на користь меншин.

- четвертий рівень припускає захист меншин від фізичного знищення, тобто геноциду.

Протягом тривалого часу відбувається еволюція у формулюванні прав меншин у міжнародно-правових актах. Такі пасивні формули, як "...особам, що належать до меншин, не може бути відмовлено в праві...", як це зазначається в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1966), були змінені на більш позитивний, дійовий підхід до формулювання, як, приміром, таке: "...Держави мають захищати етнічну, культурну, мовну та релігійну самобутність національних меншин...", що міститься в Документі Копенгагенської наради НБСЕ (1990) [3, с.15].

Засобами міжнародного контролю виконання державами взятих зобов'язань у сфері захисту прав національних меншин є змішані міжурядові комісії з питань забезпечення прав національних меншин, які створюються на основі міждержавних двосторонніх угод. Такі комісії є постійно діючими органами, які, керуючись принципами та нормами міжнародного права, аналізують стан законодавчого забезпечення, а також умови практичної реалізації прав меншин у відповідних країнах-учасницях таких договорів. На підставі проведеного аналізу сторони формулюють рекомендації своїм урядам щодо усунення виявлених недоліків, удосконалення діяльності у цій сфері. Про виконання таких спільних рекомендацій сторони періодично звітують на пленарних засіданнях комісій. До участі в роботі змішаних комісій залучаються представники відповідних національних меншин.

До особливостей, що безпосередньо впливають на обсяг або повноту виконання зобов'язань державами за договорами у сфері захисту прав національних меншин, а отже, і на настання відповідальності за невиконання, належить рівень імplementованості положень таких договорів у національне законодавство. Невиконання певних зобов'язань може бути наслідком не тільки суб'єктивної волі окремих органів державної влади або їхніх посадових осіб, а й недосконалості національного законодавства. Тобто, головним чином від національного законодавства залежить можливість для особи або спільноти реалізувати або захистити будь-яке право, передбачене міжнародним договором держави. Це – з одного боку. А з іншого – міжнародні зобов'язання у цій сфері слугують також і додатковими гарантіями дотримання прав меншин, передбачених національним законодавством країни.

Отже, в основі міжнародно-правового захисту національних меншин лежать такі положення: захист меншин має на меті забезпечення безпечного існування, гарантування рівноправ'я і створення умов для вільного вираження, збереження і розвитку етнічної, культурної, релігійної і мовної самобутності меншин. Цей захист, в основному, здійснюється через визнання і закріплення за меншинами і їх членами певних прав і ухвалення державами відповідних зобов'язань, пов'язаних з реалізацією цих прав.

Аналіз розвитку міжнародної системи захисту народів і національних меншин показує, що в рамках міжнародних організацій урядам вдається домовитися про захист прав етнічних груп крізь призму загально визнаної концепції прав людини, тобто за допомогою індивідуальних прав людини. Сьогодні не менш актуально треба говорити про необхідність формулювати і захищати колективні права національних та

етнічних груп. Від їх фактичного визнання багато в чому залежатиме і подальший розвиток системи міжнародно-правового захисту етнічних груп.

Характерною особливістю сучасного стану розвитку процесів у сферах кодифікації і систематизації прав національних меншин на рівні міжнародних організацій слід вважати розробку та схвалення значної кількості документів рекомендаційного характеру, що належать до міжнародних актів "м'якого" права, зокрема: окремих робочих документів органів та установ ООН, рекомендацій та резолюцій органів Ради Європи, Гаазьких, Ословських та інших рекомендацій ОБСЄ, спрямованих на з'ясування, тлумачення у загальноприйнятний спосіб змісту й сутності окремих прав меншин; узагальнення наявного міжнародно-правового та національного досвіду окремих держав у цій сфері; пропонування конкретних засобів і механізмів щодо імплементації міжнародно-правових принципів і норм у національне законодавство та практичну діяльність окремих держав.

Очевидним є і той факт, що окремі права національних меншин по-різному підкріплюються приписами міжнародно-правових норм. Найбільш ґрунтовно виписані в міжнародних документах мовні та освітні права національних меншин, і в цих сферах суспільних відносин на держави покладаються найбільш змістовні та конкретні зобов'язання. Найменш підкріплені міжнародно-правовою аргументацією ті права меншин, які належать до суто політичних прав, зокрема право на представництво й на автономію, що пояснюється певним побоюванням урядів низки країн з огляду на їхню внутрішню ситуацію з цих питань, що стримує та ускладнює процес пошуку компромісів або консенсусу, необхідних для

прийняття відповідних рішень на рівні міжнародних організацій.

Список використаних джерел

1. About term "national minority" in international law // headheeb.blogspot.com/2003_02_02_headheeb_archive.html/
2. Act on the Rights of National and Ethnic Minorities. – Budapest: Office for National and Ethnic Minorities, 1993. – 44 p.
3. The protection of national minorities by their kin-state. European Commission for Democracy through Law. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2002. – 425 p.
4. Yevtoukh V. National Minorities in Ukraine: Status, Rights, Prospects // Law and Practice of Central European Countries in the Field of National Minorities Protection after 1989. / Ed. by J. Kranz. – Warszawa: Center for International Relations, 1998. – P. 323–345.
5. Буроменский М.В. Защита прав меньшинств / М.В. Буроменский // Права человека в современном мире. – Донецк, 1995. – С. 134–138.
6. Губин В.Ф. Обеспечение национально-расового равноправия – важное условие укрепления международного правопорядка / В. Ф. Губин // Международное право и международный правопорядок. – М.: Наука, 1981. – С. 29–42.
7. Декларація ООН щодо прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин (1992 р.) // Права людини в Україні. – К., 1998. – Вип. 21. – С. 81.
8. Кочарян В. В. Международно-правовые проблемы защиты национальных меньшинств: Дис. ... канд. юрид. наук. / В. В. Кочарян – Ереван, 1996. – 171 с.
9. Мицик В.В. До питання про визначення поняття “меншина” та “національна меншина” у міжнародному праві / В. В. Мицик // Вісник Київського національного ун-ту

ім.Тараса Шевченка. Юридичні науки. – К., 2003. – Вип. 53. – С. 67–70.

10. Мицик В.В. На захист національних меншин / В.В. Мицик // “Політика і час”. Суспільно-політичний журнал. – К., 2001. – №1. – С. 50–62.

11. 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.

12. Рекомендація № 1201 (1993) 44-ї Парламентської асамблеї Ради Європи щодо тексту додаткового протоколу до Конвенції про захист прав та основних свобод людини щодо осіб, які належать до національних меншин // Права людини в Україні. – К., 1998. – Вип. 21. – С. 176–181.

13. Товт М. Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку) / М. Товт – Ужгород: ІВА, 2002. – 160 с.

14. Товт М.М. Визначення поняття національної меншини у міжнародно-правових документах і актах національних законодавств / М. М. Товт // Держава і право. Зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – Вип. 15. – С. 494–502.

15. Шульга М. Міжнародний досвід захисту прав національних меншин / М. Шульга // Права людини в Україні: інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-американського бюро захисту прав людини. – 1998. – Вип. 21. – С. 25–30.