

НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ В ПОЛІТИЧНОМУ І ПРАВОВОМУ ДИСКУРСІ ООН**NATIONAL MINORITIES IN THE POLITICAL AND LEGAL DISCOURSE OF THE UNITED NATIONS****Трофіменко А.В.,***кандидат політичних наук,**доцент кафедри політології та міжнародних відносин**Маріупольського державного університету*

Робиться спроба стисло окреслити проблему захисту базових прав і свобод національних громад відповідно до міжнародного законодавства. Авторка визначає поняття базових прав згідно з нормативно-правовими актами, що були прийняті після завершення Другої світової війни – у 40 – 60-х рр. ХХ століття. Наголошується, що одним з перших міжнародних нормативних документів де є згадка про права меншин став Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, проте мова у ньому не йшла про національні меншини, а лише про мовні, релігійні та етнічні меншості.

Свого роду новим стартом у захисті прав меншин стала Декларація Організації Об'єднаних Націй про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, запроваджена у дію на початку 90 х рр. ХХ століття, яка була основою для ряду подальших документів ООН, що наближали європейське співтовариство до розуміння поняття «національні меншини». Тоді ж, у 90-х рр. почали свою роботу окремі структури у складі ООН, які займалися питаннями меншин – мова йде про Робочу групу з проблем меншин (1995) та Форум з питань меншин (2007), у який була трансформована робоча група. Ці робочі органи Організації Об'єднаних Націй сприяли міжнародному діалогу у найбільш гострі періоди дискусій щодо питань етнічного розмаїття та прав меншин.

У статті зосереджується увага на діяльності окремих робочих органів ООН з проблем національних меншин – авторка спирається на роботи як індивідуальних органів (окремі експерти), так і колективних (робочі групи та комісії). Окрім того, вказано на важливу роль Універсального періодичного огляду як механізму, що слугує узагальненню відомостей про дотримання прав меншин у всіх країнах-членах ООН. Одним з найбільш важливих інструментів захисту національних меншин названо Рамкову конвенцію, яка містить преамбулу та 32 статті. У дослідженні відзначено, що саме ця конвенція є першим обов'язковим для виконання багатостороннім правовим актом, що слугує справі захисту прав і свобод національних громад у всьому світі.

Ключові слова: національні меншини, нормативно-правовий акт, міжнародне право, ООН, Рамкова конвенція про захист прав національних меншин, Європейський Союз.

The article attempts to briefly outline the problem of protection of fundamental rights and freedoms of national communities under international law. The author defines the concept of fundamental rights in accordance with the legal acts adopted after the Second World War – in the 40s and 60s of the twentieth century. It is emphasised that one of the first international normative documents to mention minority rights was the International Covenant on Civil and Political Rights, but it did not refer to national minorities, only to linguistic, religious and ethnic minorities.

The United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, enacted in the early 1990s, was a kind of new start in the protection of minority rights, and it was the basis for a number of subsequent UN documents that brought the European community closer to understanding the concept of "national minorities". At the same time, in the 1990s, separate structures within the UN dealing with minority issues began their work – the Working Group on Minority Issues (1995) and the Forum on Minority Issues (2007), into which the Working Group was transformed. These United Nations working bodies have facilitated international dialogue during the most acute periods of debate on ethnic diversity and minority rights.

The article focuses on the activities of individual UN working bodies on national minority issues – the author discusses the work of both individual bodies (individual experts) and collective bodies (working groups and commissions). In addition, the author points out the important role of the Universal Periodic Review as a mechanism that serves to summarise information on the observance of minority rights in all UN member states. One of the most important instruments for the protection of national minorities is the Framework Convention, which contains a preamble and 32 articles. The study notes that this particular Convention is the first binding multilateral legal instrument that serves to protect the rights and freedoms of national communities around the world.

Key words: national minorities, legal act, international law, UN, Framework Convention for the Protection of National Minorities, European Union.

Постановка проблеми. Меншини є особливо вразливими як для зовнішніх, так і для внутрішніх факторів впливу і для того, щоб мати можливість розвиватися в окремій країні, почуватись у безпеці та рівноправності, недостатньо, щоб їх членів прирівнювали до інших громадян, а необхідно, щоб вони мали особливі, додаткові права. Це в інтересах

меншості та більшості, оскільки це сприяє їхньому співіснуванню. Національні громади будь якої країни Організації Об'єднаних Націй реалізують свої права відповідно до міжнародно-правових угод та документів, що опікуються правами людини та громадянина. Переважна більшість цих документів була прийнята протягом другої половини ХХ сто-

ліття, однак далеко не всі вони отримали належну характеристику у науковій літературі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нормативно-правове забезпечення окремих аспектів політичної участі національних меншин на загальноєвропейському та національному рівнях знайшло своє відображення у розробках М. Жагара, В. Кжишнік-Букіч, М. Комаца, І. Крістан, Г. Пентассуглії, К. Рібічича, П. Ротера.

Метою статті є характеристика засадничих документів Організації Об'єднаних Націй у сфері захисту прав національних меншин.

Виклад основного матеріалу. Сучасні підходи міжнародного співробітництва до вирішення комплексу питань із захисту національних меншин випрацьовані після Другої світової війни, коли правонаступницею колишньої Ліги Націй стала Організація Об'єднаних Націй. Саме в її структурах та документах найбільш помітно відбиті нові тенденції у цій галузі та причетність до них органів і спеціалізованих установ ООН. Базові права осіб, що належать до національних меншин (право на фізичне існування і недоторканність, заборона дискримінації і т. д.) були гарантовані такими міжнародними договорами, як Конвенція про попередження злочину геноциду і покарання за нього 1948 р. і Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р.

Проте, тільки в 1966 році ООН прийняла документ, який вперше містить згадку про права меншин – Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. МПГПП є відправною точкою для обговорення міжнародного захисту меншин, як перший обов'язковий документ, що стосується цих груп населення. Стаття 27 пакту стверджує: «У тих країнах, де проживають етнічні, релігійні або мовні меншини особи, що належать до таких меншостей, не повинні бути позбавлені права користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію, або використовувати свою власну мову з іншими членами своєї групи». Як бачимо, стаття не використовує термін «національні меншини» Замість цього всі меншини поділяються на етнічні, релігійні та мовні.

Звернемо увагу на формулювання статті: «не повинні бути позбавлені права користуватися своєю культурою...» – вона передбачає терпимість держав по відношенню до національних меншин, але не прихильність справі збереження і розвитку їх особливої національної ідентичності. Будучи спрямованою на особливу категорію суб'єктів – осіб, що належать до меншин, зазначена норма не тільки не виключає дії щодо них інших прав, гарантованих МПГПП (у тому числі права на участь у веденні державних справ, права на свободу асоціацій з іншими, права на захист та ін.), а й передбачає наявність у держав окремих зобов'язань, обумовлених особливостями реалізації зазначеними особами своїх прав і необхідністю їх захисту [2].

Важливе значення у розвитку захисту прав національних меншин стало прийняття ГА ООН

Резолюції 47/135 «Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин», де в преамбулі викладено основні засади захисту прав меншин. Проведення низки зустрічей ОБСЄ також зробили свій внесок у справу захисту прав і свобод національних меншин: у Мадриді 1983р., акцентовано увагу на вимозі розвитку захисту національних меншин; у Відні 1989р., наголошено на рівноправності меншості з більшістю, визначено право на розвиток 219 своєї культури, на збереження культурно-історичних матеріалів, на навчання в межах власної культури; у Копенгагені 1990р., конкретизовано культурні, релігійні й мовні сфери захисту національних меншин, уперше порушено питання про їхні політичні права; у Гельсінкі 1992р., прийнято зобов'язання утримуватися від практики переселення.

Декларація Організації Об'єднаних Націй про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин була прийнята 18 грудня 1992 року. З одного боку, вона базується на попередніх документах, які гарантують рівність прав таких категорій населення, і особливо на МПГПП. З іншого, боку, її слід розглядати не як розширення МПГПП, а як новий старт у процесі юридичного закріплення прав меншин на міжнародному рівні. Хоча декларація є досить загальною, оскільки неможливо визначити з такою детальністю на глобальному рівні права, які застосовувалися б до всіх меншин і які були б підтримані всіма країнами.

Захист меншин у Декларації базується на чотирьох вимогах: захист існування, невиключення, недискримінація та неасиміляція відповідних груп. Документ містить дев'ять статей, преамбулу та охоплює всі особливі права меншин і, перш за все, закликає держави активно сприяти тому, щоб особи, які належать до меншин, могли здійснювати ці права на практиці. Перша стаття носить досить загальний характер, зобов'язуючи держави не тільки захищати існування меншин і їх особливу ідентичність, але також і створювати можливості для просування цього. Звернемо увагу, що згадана вище стаття 27 МПГПП не містила заклик до держав сприяти збереженню і розвитку ідентичності.

У другій статті меншинам гарантовані права сповідувати свою релігію і відправляти релігійні обряди; використовувати свою мову (як у приватному житті, так і публічно); активно брати участь у культурному, релігійному, громадському, економічному та державному житті, створювати власні асоціації, а також право «брати активну участь в ухваленні на національному та, де це необхідно, на регіональному рівні рішень, що стосуються тієї меншини, до якої вони належать, або тих регіонів, в яких вони проживають, в порядку, що не суперечить національному законодавству». Крім цього, особи, які належать до меншин, мають право встановлювати і підтримувати вільні та мирні контакти

як з іншими членами своєї групи, так і з особами, які належать до інших меншин, а також контакти через кордони з громадянами інших держав, з якими вони пов'язані національними, етнічними, релігійними або мовними зв'язками [1].

Новим ефективним механізмом забезпечення захисту прав національних меншин стало створення на цій зустрічі посади Верховного комісара НБСЕ у справах національних меншин. У прийнятих на зустрічі на найвищому рівні Гельсінських рішеннях від 10 липня 1992 р. був ухвалений мандат Верховного комісара у справах національних меншин. Згідно з мандатом Верховний комісар 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 [4].

Після прийняття Декларації, у 1995 році була створена Робоча група з меншин для ведення діалогу з питань меншин, моніторингу процесу виконання і просування їх прав. Робоча група з меншин проводила щорічні зустрічі з державами-членами ООН, експертами, представниками меншин, неурядових організацій та представниками агентств ООН. Ця різноманітність забезпечила більш широкий підхід – різні практики, різні думки і досвід. У 2007 році замість Робочої групи з меншин був створений діючий Форум з питань меншин наслідуючи аналогічним принципам і, таким чином, надаючи допомогу і консультуючи Раду з прав людини на основі інформації, отриманої під час вивчення питань меншин.

Ми хотіли б виділити два механізми, які мають вирішальне значення в системі захисту прав людини і, отже, меншин в ООН. Рада з прав людини засновує спеціальні процедури – це або індивідуальна робота (незалежні експерти і спеціальні доповідачі), або колективна робота (робочі або експертні групи). Їх робота зосереджена або на конкретній області прав людини, або на конкретній країні та її режимі прав людини. До їх завдань входить відвідування країн, розгляд окремих випадків порушень і вивчення проблеми в цілому, на основі чого вони можуть потім запропонувати рішення, керівні принципи і поліпшення як для кожної країни, так і для Ради з прав людини та Управління Верховного комісара з прав людини.

Ще одним ключовим механізмом є Універсальний періодичний огляд, унікальний механізм, який досліджує захист прав людини в усіх 193 державах-членах ООН. Огляд заснований на національному звіті країни, в якій проводиться огляд, інформації, зібраної ООН, і інформації, наданої іншими організаціями (регіональними, неурядовими і т. д.). Ключовим елементом огляду є діалог з країною, щодо якої проводиться огляд, в результаті чого країна несе відповідальність за прийняття і виконання. Таким чином, за допомогою цих інститутів і механізмів ООН бере активну участь у розробці, реалізації та моніторингу захисту прав людини, в тому числі і прав меншин [7, s. 219-222].

В 1990-х роках РЄ більш активно і предметно зайнялася питанням національних меншин. Віденська Декларація країн Ради Європи 1993 року проголосила дотримання принципів міжнародного права в захисті національних меншин вирішальним критерієм для оцінки будь-якої заяви про прийом нових країн в члени Ради Європи. В цей же час були прийняті документи, які на додачу до більш загальної Конвенції про захист прав людини і основних свобод, регулюють права меншин. Це Європейська хартія регіональних мов або мов меншин і Рамкова конвенція про захист прав національних меншин, що представляють найбільш важливі правові джерела, які регулюють зазначені питання.

Рамкова конвенція містить преамбулу і 32 статті. Як випливає з назви, вона забезпечує рамки, в яких держави повинні діяти, а її положення носять програмний характер, що означає, що держави повинні реалізовувати індивідуальні заходи. У преамбулі Конвенції фактично викладені всі основні причини самого походження Конвенції, наприклад що захист меншин необхідний заради миру, що захист прав людини і, отже, меншин зберігає єдність, і що в демократичному суспільстві необхідно не тільки не дискримінувати осіб, що належать до меншин, а й просувати їх культуру.

Можна сказати, що Рамкова Конвенція стала першим багатостороннім обов'язковим правовим актом, присвяченим захисту інтересів і прав національних меншин. Уже стаття 1 свідчить, що захист національних меншин, їх прав і свобод відтепер є невід'ємною частиною міжнародного захисту прав людини. Стаття 3 закріплює вільний вибір кожної людини щодо вирішення питання про приналежність до національних меншин і вільний вибір, відповідно, національності. Саме в цьому документі з'являються ідеї про так звану позитивну дискримінацію, тобто про деякі заходи протекції по відношенню до осіб, які належать до національних меншин (афірмативні акції). Так, стаття 4 пропонує не тільки вживати всіх необхідних заходів для заохочення повної рівності між етнічною меншиною і більшістю в усіх галузях економічного, культурного, соціального, політичного життя, але й належним чином враховувати «особливе становище осіб, які належать до національних меншин». Разом з тим, у цій же статті пропонується не вважати це «особливе становище» актом дискримінації.

Особлива увага в Конвенції приділяється проблемам асиміляції і в статті 5 сторони зобов'язуються вжити всіх можливих заходів, що перешкоджають насильницькій асиміляції і заохочувати діалог між культурами, сприяти розвитку взаємної поваги і співпраці в області культури, мови та освіти. Стаття 9 закріплює можливість і право національних меншин на свободу вираження поглядів та свободу інформації незалежно від кордонів, що має велике значення для розділених народів або діаспор. Разом з тим Конвенція

надає можливість вільного створення і використання власних засобів масової інформації. Закріплюються безперешкодне використання власної мови спілкування у приватному і суспільному житті (стаття 10); право створювати приватні освітні установи з метою заохочення вивчення культури та мови меншин, а також видавати власні підручники (стаття 12). Конвенція підтримує ідею вільного і безперешкодного спілкування та контактів між особами, які мають загальну етнічну або культурну самобутність, у тому числі через кордони (стаття 17), а також брати активну участь у суспільно-політичному житті, особливо з тих питань, які стосуються їх безпосередньо (стаття 15).

Слід підкреслити, що обумовлюючи мовні права меншин і їх право на освіту, Конвенція закликає держави вживати певних заходів (наприклад, двомовні написи або навчання на рідній мові), якщо це доцільно, або якщо в цьому районі проживає значна кількість представників меншини. Це можна віднести до етнічно змішаних районів, але це положення сформульовано досить широко, що означає, що держави можуть інтерпретувати це по-своєму – навіть на шкоду представникам меншин.

Як новизну порівняно з Декларацією ООН 1992 року можна виділити статтю 20 Конвенції, яка зобов'язує осіб, що належать до меншин, поважати закон і права інших при реалізації своїх прав [3].

Низку актів прийнято на рівні ОБСЄ, зокрема: у Гаазьких рекомендаціях щодо прав національних меншин на освіту 1996 р. було зроблено спробу висвітлити зміст тих прав меншин на освіту, що застосовуються переважно у ситуаціях, які є полем діяльності Верховного комісара у справах національних меншин ОБСЄ. До того ж тлумачення норм було здійснене таким чином, щоб забезпечити послідовність їх застосування. Рекомендації поділені на вісім підрозділів – відповідно до практичних питань освіти. Докладне пояснення Рекомендацій подано у супровідній

Пояснювальній записці, яка містить чітке посилання на відповідні міжнародні норми

Слід згадати ще одну особливість – Рамкова конвенція не містить визначення національної меншини. Під час підготовки тексту Конвенції не вдалося досягти згоди, яка була б підтримана більшістю держав-членів. Проте, в Рамковій конвенції є ряд положень, які в результаті компромісного формулювання і прагматичного підходу в деякому сенсі залишають визначення концепції влади, яка контролює виконання Рамкової конвенції. Крім того, в ряді попередніх і наступних документах РЄ (але не в Конвенції) містяться тлумачення цього терміну [5-6].

Висновки та перспективи подальших розвідок. Отже, в сфері захисту прав етнічних та національних меншин ООН, подібно до Ліги Націй, майже півстоліття діяла вкрай повільно, мляво, нерішуче і малоефективно. Лише на початку 1990-х років вона почала діяти більш активно, рішуче і конструктивно. Це сталося лише тоді, коли етнічні та національні меншини, втомлені й розчаровані безплідним очікуванням розширення своїх прав з боку держав, посилили боротьбу за ці права, вдаючись до етнонаціональних повстань чи революцій, або до партизанських методів чи терористичних дій.

Двома головними дилемами на методологічному рівні в справі захисту прав національних меншин є: відсутність загальновизнаного, юридичного визначення національної меншини і невизначеність характеру її прав у розрізі – індивідуальні або колективні. Відзначимо, що відсутність нормованого визначення меншини дозволяє різним країнам варіювати їх власний вибір. Що стосується другої проблеми, то вона полягає у з'ясуванні того, що є найкращим способом захисту представників національних меншин, забезпечення чітких гарантій індивідуальних прав, що супроводжується заборонаю дискримінації, або повинен існувати спеціальний конституційний принцип (або набір принципів), який гарантує спеціальні права членам меншин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_318#Text
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
3. Рамкова конвенція про захист національних меншин. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055#Text
4. Human Rights Bodies. OHCHR. URL: <https://www.ohchr.org/EN/Pages/Home.aspx> (дата звернення: 09.09.2023).
5. Recommendation 1134 (1990). URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15168&lang=en>
6. Recommendation 1201 (1993). URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15235>
7. Roter P. Narodne manjšine v mednarodnih odnosih. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2014. 326 s.