

ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ООН ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Статтю присвячено критичному аналізу діяльності ООН щодо захисту прав національних меншин. З'ясовуються причини і наслідки майже піввікового байдужо-споглядального ставлення цієї організації до їх поневоленого та дискримінованого становища, ґрунтовно аналізуються передумови і чинники, які у 1990-х роках призвели до суттєвих позитивних змін у ставленні ООН до меншин та захисту їх мовних, культурних та політичних прав.

Як відомо, з початком Другої світової війни система захисту прав етнічних та національних меншин Ліги Націй фактично стала недієвою, а з 1946 р. - припинила існування юридичне, в зв'язку з офіційним розпуском останньої [1]. Внаслідок цього впродовж першої половини 40-х років питання захисту прав етнічних та національних меншин на міжнародному рівні не ставилося. Не розглядалося воно і під час утворення ООН та підписання її основоположних документів, зокрема Статуту. Тому варто погодитися з цілком слушними твердженнями В.О.Нікітюка про те, що:

1. "Статут ООН (при підготовці проекту якого за проблемою етнонаціональних меншин не визнавалося значного місця у порядку денному міжнародних відносин) та повоєнні мирні договори роблять наголос на правах людини, а не етнонаціональних меншин".

2. "Статут ООН не містить жодної норми, присвяченої спеціально питанню прав етнонаціональних меншин... Натомість, наголос зроблено на (індивідуальних) правах людини та на колективному праві всіх "народів" на самовизначення" [2].

Грузинський вчений А.Абашидзе теж зауважує, що "ООН не стала спадкоємицею Ліги Націй щодо міжнародних гарантій по здійсненню угод про права меншин, укладених у рамках Ліги Націй". Члени ООН, стверджує він, продемонстрували "повне заперечення" значення системи захисту меншин Ліги Націй, хоча єдності щодо наслідків цього заперечення серед них не було [3].

Подібну точку зору, хоча і в дещо м'якшій формі, висловлюють й автори "Британської енциклопедії". "Проблемам меншин, - пишуть вони, - була приділена велика увага з

боку Ліги Націй після Першої світової війни, їм було надано значно менше уваги ООН після Другої світової війни. Не було нічого схожого на законодавство стосовно меншин та договорів щодо меншин більш раннього міжвоєнного періоду" [4].

Красномовним є висновок російського вченого С.С.Юр'єва: "Очевидно, що держави, які перемогли в Другій світовій війні, вбачали в меншинах одне з джерел загрози для стабільності та незалежності суверенних держав; більше того, "синдром меншин" виявився настільки хворобливим, що у статуті ООН, покликаний стати організацією міжнародної безпеки, значне місце було відведено питанням територіальної опіки, які не мали якогось суттєвого значення для підтримки миру, але жодного слова - правам меншин" [5].

Дійсно, в часи формування та перших років діяльності ООН дещо зневажливо поставилася до проблем національних меншин та їх групових, колективних прав. Вона, по суті, відкинула, хай і незначний, але досить важливий позитивний досвід, накопичений Лігою Націй у справі міжнародно-правового захисту меншин у період між двома світовими війнами.

Натомість, ООН взяла курс на захист індивідуальних прав людини та реалізацію прав націй (народів) на самовизначення. І лише на Паризькій мирній конференції 1946 р. розпочалося обговорення проблем, пов'язаних з етнічними та національними меншинами. Але це обговорення стосувалося не проблем визначення і забезпечення їх прав, а проблем формування моноетнічного населення в країнах, що межували з переможеною Німеччиною та масового переселення центрально- та східноєвропейських меншин. Така позиція учасників зазначеної Конференції дозволила

В.О.Нікітюку дійти цілком слушного висновку про те, що вони "швидше бажали ліквідувати, ніж захистити етнонаціональні меншини" [6].

Одразу ж зазначимо, що зусилля ООН щодо формування моноетнічного населення в сусідніх з переможеною Німеччиною країнах слід вважати, на нашу думку, значним відступом від підходів і позицій Ліги Націй та безперспективним поверненням до "принципу національності". Як відомо, цей принцип, що передбачав створення "етнічно чистих" держав, зародився ще наприкінці XIX ст., але так і залишився мертвнонародженою і далеко не безневинною ідеєю. Спроби її реанімації під егідою ООН не додали лаврів цій міжнародній організації. Більше того, реалізація цього принципу призвела до масової, безпрецедентної за своїми масштабами депортації населення. Замість правового вирішення проблем національних меншин, мільйони німців Польщі, Чехословаччини, Угорщини та Румунії були переселені до західних регіонів Німеччини, а сотні тисяч угорців Чехословаччини - до Угорщини. "Вигнання меншин з їх рідних земель у масштабах, невідомих у донові часи, було використано після Другої світової війни як "вирішення проблем меншин", - із сумом і сарказмом зазначали автори "Британської енциклопедії" [7].

Все це, по-перше, дає підстави для висновку про те, що західні держави, а під їхнім впливом і ООН, не поспішали, а, можливо, і штучно стримували розвиток міжнародного права щодо врегулювання проблем національних меншин. На користь цього сумного висновку свідчить і той факт, що західні країни і ООН так нічого і не зробили для створення належних умов для повернення до Палестини 800 тис. палестинських арабів, які були вимушені залишити рідні землі під час війни 1948 р.

По-друге, показує, що дії західних країн та ООН щодо національних меншин у перші роки після Другої світової війни мало чим відрізнялися від інтернування японців США та депортації близько двох десятків народів СРСР у часи Другої світової війни.

По-третє, немає потреби доводити, що всі ті й інші масові переселення етнонаціональних спільнот мали антигуманний, антидемократичний характер, а з точки зору норм сучасного внутрішньодержавного законодавства та міжнародного права - були їхнім грубим порушенням. Недарма деякі фахівці цілком

слушно вважають, що 40-ві роки XX ст. стали "чорною смугою" для етнічних та національних меншин усього світу [8].

По-четверте, примусове вигнання людей з їх рідних земель, яким би масовим воно не було, не вирішило і не могло вирішити проблему етнічних та національних меншин як таку. Ці вигнання, за слушним твердженням авторів "Британської енциклопедії", дещо пом'якшили цю проблему, але лише в Центральній Європі [9]. В усіх інших регіонах світу проблеми етнічних та національних меншин продовжували дедалі загострюватися.

Попри цей факт, світове співтовариство та ООН, позиції якої тоді визначалися впливом США, колоніальних імперій та СРСР, взяли курс не на безпосереднє визнання, формулювання і забезпечення прав етнічних та національних меншин, як це було у міжвоєнні роки, а на інші чинники. Зарубіжні та вітчизняні дослідники пояснюють таке більш ніж "прохолодне" ставлення ООН до проблем міжнародно-правового захисту етнічних і національних меншин у перші повоєнні десятиліття по-різному. Але майже всі вони однак стайні у тому, що головною причиною цього була пам'ять про намагання фашистської Німеччини розглядати свої меншини в інших країнах як свої "п'яті колони" та використовувати їх у підричних, агресивних цілях.

Погоджуючись у цілому з такою точкою зору, тим не менш, слід назвати й інші основні чинники, які визначали позицію правлячих кіл поліетнічних держав та ООН щодо етнічних і національних меншин. Ними, на наш погляд, були і залишаються:

- абсолютизація концепції прав людини, сподівання, що вона зможе відіграти роль своєрідної "чарівної палички", за помахом якої будуть вирішені всі проблеми і захищені права не лише окремої людини, а й етнічних та національних меншин;

- очікування швидкої і повної асиміляції етнічних та національних меншин у "велике суспільство";

- ідеалізація етичних норм та толерантного ставлення пануючих і домінуючих етнонацій до етнічних і національних меншин тощо.

За хрестоматійний приклад саме такого розуміння шляхів забезпечення прав етнічних і національних меншин може правити наступне твердження авторів "Британської енциклопедії": "Лише розвиток ліберальних традицій індивідуальної свободи та толерантності може

вирішити проблеми меншин у формі, прийнятій для совісті цивілізованого людства" [10].

Вартий уваги і висновок незалежних експертів самої ООН. "Після Другої світової війни, - стверджували вони, - коли була створена Організація Об'єднаних Націй, переважачою стала така точка зору: якщо індивідуальні права належним чином охороняються, то немає необхідності і в прийнятті особливих положень про охорону прав меншин. У Статуті Організації Об'єднаних Націй про меншини нічого не говориться. Проект договору про захист меншин, поданий Угорщиною на Лондонській мирній конференції 1946 р., підтримки не мав. Не були прийняті і пропозиції про включення положень про меншини в Загальну декларацію прав людини" [11]. Все це спростовує твердження більшості вітчизняних і зарубіжних дослідників, що з часу свого заснування ООН стояла на сторожі прав етнічних та національних меншин.

Наведеш дані свідчать скоріше про зворотне: ООН свідомо ухилялася від участі у вирішенні проблем захисту прав етнічних та національних меншин. Більше того, як відомо, вона відкинула всі пропозиції щодо розв'язання цих проблем на міжнародно-правовому рівні і навіть відмовилася включити положення про права меншин у "Загальну декларацію прав людини". Ставку було зроблено на захист виключно індивідуальних прав людини (особистих, політичних, соціальних, економічних та культурних, але аж ніяк не етнонаціональних і, тим більше, не етнополітичних) та морально-етичні норми, зокрема толерантне ставлення до етнічних і національних меншин.

Підсумовуючи діяльність ООН у перші повоєнні роки та її ставлення до національних меншин, В.О.Нікітюк цілком слушно зазначав: "... Ні в Статуті ООН, ні в Загальній Декларації прав людини національні меншини навіть не згадувалися. Більше того, спочатку Секретаріат ООН дійшов висновку, що прийнята Лігою Націй система захисту меншин "припинила своє існування, поступившись своїм місцем новій універсальній та індивідуалістичній концепції прав людини" [12]. Однак, як і слід було очікувати, сподівання на ефективність морально-етичних норм у справі захисту прав етнічних та національних меншин виявилися безпідставними, а результативність впливу політики захисту прав людини на підвищення статусу цих меншин досить обмеженою. Тому є всі підстави погодитися із

висновком відомого австрійського фахівця з проблем захисту прав етнічних та національних меншин Дж. Булгариса, який писав; "Після Другої світової війни Організація Об'єднаних Націй намагалася гарантувати захист меншин за допомогою універсального визнання прав людини. Однак невдовзі стало зрозумілим, що цього буде важко досягти лише такими методами" [13].

Саме, мабуть, тому 1947 р. в Комісії ООН з прав людини було створено Підкомісію з попередження дискримінації і захисту расових, національних, релігійних і мовних меншин. Однак її функції були вкрай обмеженими і зводилися до вивчення фактів дискримінації меншин та підготовки рекомендацій щодо її подолання, а також розробки понятійно-категоріального апарату та визначення понять "етнічна меншина" і "національна меншина", придатних для використання в міжнародному праві та внутрішньодержавному законодавстві.

Злам на краще у ставленні ООН до прав етнічних та національних меншин відбувся наприкінці 40-х років, коли впродовж двох днів було прийнято два надзвичайно важливих, хоча певною мірою і різних та дещо суперечливих, документи.

9 грудня 1948 р. було прийнято "Конвенцію про запобігання злочинів геноциду і покарання за нього", в якій вперше в документах ООН поняття "національна, етнічна група" вживалося як міжнародно-правова категорія, її стаття II була викладена в наступній редакції: "У цій Конвенції під геноцидом слід розуміти такі дії, що чиняться з наміром знищити, цілком або частково, яку-небудь національну, етнічну, расову або релігійну групу як таку:

- а) вбивство членів такої групи;
- б) заподіяння серйозних тілесних пошкоджень або розумового розладу членам такої групи;
- в) навмисне створення для якої-небудь групи таких життєвих умов, що розраховані на цілковите або часткове фізичне винищення її;
- г) заходи, розраховані на запобігання дітородінню у середовищі такої групи;
- д) насильна передача дітей з однієї групи людей в іншу" [14].

Можна припускати, що цей документ вперше в практиці ООН поставив питання про групові права етнічних та національних меншин. Однак підкреслимо, що хоча це питання

і було поставлено, але відповіді на нього не було запропоновано. До того ж під груповими правами малися на увазі лише "негативні" права. Варто також звернути увагу на те, що цей підхід своїми основними положеннями нагадував подібний підхід Ліги Націй, який так легковажно і необачно, на наш погляд, відкинула ООН в часи свого заснування і не включила до своїх програмних документів. Разом з тим, слід відзначити значну позитивну роль, яку відіграв цей документ ООН у подальшій долі численних етнічних та національних меншин. Він, по суті, засвідчив, що ООН не забула і не відмовилась остаточно від спроб забезпечити права меншин.

Утім, уже наступного дня, тобто 10 грудня 1948 р. ГА ООН прийняла "Загальну декларацію прав людини", в якій йшлося лише про індивідуальні права людини, а також про рівність прав і свобод людини незалежно від її "національного походження" (ст. 2) чи "національності" (ст. 16) і не було жодних згадок ні про етнічні чи національні меншини, ні про їх права. В.О.Нікітюк у своєму спеціальному дослідженні дійшов висновку, що: "Загальна декларація прав людини... не згадує окремо прав меншин" [15]. Пояснюючи цей, на нашу думку, не зовсім коректний, а головне, недостатньо конструктивний підхід, українські дослідники В.Є.Мармазов та І.С.Піляєв зазначали, що Декларація "виходила з того, що гарантування прав людини автоматично призведе до адекватного вирішення проблем етнічних чи культурних груп" [16].

Отже, ГА ООН одночасно прийняла два документи, які відіграли надзвичайно важливу роль у розвитку міжнародного права та національного законодавства. Але тут постають щонайменше три запитання: 1. Чим можна пояснити такий досить рідкісний в теорії й практиці міжнародного права випадок? 2. Як оцінювати ці два документи? 3. Як ставитися до них?

Наскільки нам відомо, вичерпної і коректної відповіді на ці запитання немає ані у вітчизняній, ані у зарубіжній науковій літературі, присвяченій цій проблемі. Тому спробуємо їх віднайти самостійно.

По-перше, зазначені документи ООН слід сприймати як різні, окремі, специфічні документи, в яких йшлося про два різні, окремі феномени: 1) права (хоча лише "негативні") етнічних та національних меншин та 2) права людини. Це свідчить про те, що ООН визнала

факт існування двох різних, окремих суб'єктів міжнародного права: 1) етнічні й національні меншини та 2) людина, з їх такими спільними і водночас різними правами.

По-друге, з цих двох документів хронологічно першим все ж таки стала "Конвенція про запобігання злочинів геноциду і покарання за нього", в якій йшлося про групові права етнічних та національних меншин. Наголошуємо на цьому тому, що деякі опоненти прав етнічних та національних меншин або взагалі "забувають" про існування зазначеної Конвенції, або згадують про неї лише після "Загальної декларації прав людини".

По-третє, зазначені документи не можна протиставляти, оскільки вони взаємопов'язані і взаємодоповнюють один одного.

По-четверте, обидва документи в цілому заслуговують високої, але далеко не однозначної оцінки. Зокрема, "Загальна декларація прав людини", з одного боку, вже давно і цілком слушно визнана видатним історичним документом, який здійснив справжню революцію у міжнародному, а з часом - і у національному праві та створив міцне правове підґрунтя і сприятливі умови для розвитку прав етнічних та національних меншин, яких (умов) не спромоглася створити Ліга Націй. Але, з другого боку, "Загальна декларація прав людини" (в якій не було згадок про етнічні та національні меншини) певною мірою поставила під сумнів положення про права етнічних та національних меншин "Конвенції про запобігання злочинів геноциду і покарання за нього". Більше того, згадана Декларація стала "козирною картою" тих сил, які виступали і виступають проти визнання групових, колективних прав етнічних та національних меншин.

По-п'яте, роль і значимість "Конвенції про запобігання злочинів геноциду і покарання за нього", зокрема її положення про захист групових прав етнічних та національних меншин, на нашу думку, залишилися недооціненими, а їх досить могутній конструктивний потенціал так до кінця і не використаний.

"Негативні" права етнічних та національних меншин, проголошені зазначеною Конвенцією, на жаль, упродовж кількох десятиліть так і не були розширені й підсилені "позитивними" правами. Але це стало зрозумілим лише наприкінці 80 - початку 90-х років (та і то далеко не всім), коли нерівноправність, а то і повна безправність етнічних і національних

меншин виявилася однією з головних причин ескалації багатьох етнополітичних конфліктів та перетворення деяких з них на етнічні війни або на тривалу терористичну діяльність.

По-шосте, можна припускати, що майже одночасне прийняття двох міжнародно-правових документів, з яких один присвячений правам етнічних та національних меншин, а другий -- правам людини, було своєрідним компромісом, причому своєчасним і мудрим, між тими силами, які робили ставку виключно на концепцію прав людини, і тими, які, розуміючи певну обмеженість цієї концепції, намагалися доповнити її концепцією прав етнічних та національних меншин.

Наступним кроком в еволюції міжнародного права щодо правового статусу етнічних та національних меншин стала "Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти", прийнята ЮНЕСКО 14 грудня 1960 р. В її ст. 5 двічі йшлося про "осіб, які належать до національних меншин", та їх права в галузі освіти. Цей документ мав неабияке значення з огляду на те, що в ньому підтверджувалося існування групових прав національних меншин, а також вимагалось, щоб їх реалізація не заважала особам, які належать до меншин, розуміти культуру й мову всього колективу і брати участь у його діяльності та не підривала суверенітету країни [17].

Досить важливу роль в еволюції міжнародного права щодо прав етнічних та національних меншин, але знов-таки далеко не однозначну, відіграли "Міжнародний пакт про громадянські та політичні права" та "Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права", прийняті ГА ООН 16 грудня 1966 р. Зазначені документи задекларували досить широкий набір прав людини. Ці права, як правило, поділяються на кілька блоків та кільканадцять груп. Найбільш вдалий поділ запропонував німецький дослідник, професор Гейдельберзького університету Р.Кюннеманн. На його слушну думку, права людини, викладені в зазначених міжнародно-правових документах, поділяються на 5 блоків та 16 груп, зокрема: блок економічних прав (2 групи); блок соціальних прав (3 групи); блок культурних прав (3 групи); блок громадянських прав (5 груп); блок політичних прав (3 групи) [18].

Показово, що обидва Міжнародні пакти проголосили право "усіх народів на самовизначення" і закликали всі держави "заохочувати здійснення права на самовизначення і пова-

жати це право". Ці документи також визнали рівність прав людини незалежно від її "національного походження".

Щодо прав етнічних та національних меншин, то про них йшлося лише в "Міжнародному пакті про громадянські та політичні права", ст. 27 якого була викладена в наступній редакції: "У тих країнах, де існують етнічні, релігійні та мовні меншості, особам, які належать до таких меншостей, не може бути відмовлено в праві разом з іншими членами тієї ж групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою" [19].

Це чергове звернення ООН до проблем етнічних і національних меншин та їх прав заслуговує на схвалення, тим більше, що тут йшлося не лише про індивідуальні, а й про групові права, оскільки вислів "разом з іншими членами тієї ж групи" не виключає і такого тлумачення. Подібні дії ООН, звичайно, покращують стан не лише етнічних та національних меншин, а в остаточному підсумку - і всього поліетнічного суспільства.

Але вразливим місцем положень ст. 27 було і залишається те, що серед багатьох прав етнічних і національних меншин згадуються лише культурно-мовні й релігійні права та й то переважно у "негативному" сенсі, про що свідчить формулювання "не може бути відмовлено в праві". Окрім того, склалася досить парадоксальна ситуація. Ст. 27 про культурно-мовні й релігійні права меншин була "де юре" включена в "Міжнародний пакт про громадянські та політичні права", хоча з точки зору здорового глузду і логіки вона повинна була бути включена до "Міжнародного пакту про соціальні, економічні і культурні права".

Все це породжує, як мінімум, два запитання: 1. Чому в 27-й статті немає згадки про політичні права етнічних та національних меншин? 2. Чому статтю про культурно-мовні й релігійні права меншин включено не до "Міжнародного пакту про соціальні, економічні і культурні права", а до "Міжнародного пакту про громадянські та політичні права"?

І знов доводиться констатувати, що ні в тодішній, ні в сучасній правничій науковій літературі відповіді на ці запитання немає. Тому висловимо власні припущення. По-перше, ані правознавці, ані ООН, ані більшість світової громадськості тоді ще не були готові визнати наявність політичних прав у етнічних та національних меншин. По-друге, проти та-

кого визнання активно виступали уряди багатьох поліетнічних країн. По-третє, включення культурно-мовних і релігійних прав меншин у "Міжнародний пакт про громадянські та політичні права" замість "Міжнародного пакту про соціальні, економічні і культурні права" (що значно коректніше) було свідомим рішенням ООН, прийнятим з метою досягнення компромісу між прихильниками і опонентами прав етнічних та національних меншин, особливо прав політичних. Нарешті, саме цій меті було підпорядковано і рішення про включення зазначених групових (колективних) прав меншин до одного з документів ООН, присвячених індивідуальним правам людини, замість розробки і видання їх окремим, спеціальним документом, як це сталося 1992 р.

Слід особливо наголосити на тому, що при всій значимості появи статті про групові (колективні) права етнічних та національних меншин, її включення в один з документів, присвячених індивідуальним правам людини, на нашу думку, мало і деякі негативні наслідки для розвитку як прав людини, так і прав меншин. Це, зокрема:

- надмірно розширило і перевантажило концепцію прав людини і ускладнило її розуміння та впровадження в життя;
- звело численні й різноманітні права меншин до культурно-мовних і релігійних;
- розчинило, втопило ці групові (колективні) права меншин в індивідуальних правах людини;
- дало привід та додаткові "аргументи" тим силам, які виступали і виступають проти групових, колективних прав етнічних та національних меншин, особливо прав політичних.

Все це разом на тривалий час загальмувало розвиток міжнародного і національного права та завадило належному забезпеченню прав етнічних і національних меншин, що у другій половині 80-х років стало однією з головних причин вибуху та ескалації етнополітичних конфліктів.

І лише на початку 1990-х років ООН, нарешті, зацікавилася проблемами етнічних і національних меншин і змінила своє споглядале-байдухе ставлення до їхньої боротьби за свої права на досить активну діяльність щодо захисту цих прав.

Свідченням і наслідком цих епохальних, справді революційних змін у ставленні ООН до справ меншин стали "Декларація про права осіб, що належать до національних або етніч-

них, релігійних та мовних меншин", прийнята ГА ООН 18 грудня 1992 р. (далі: "Декларація ООН 1992 р.") та Резолюція "Права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин", прийнята Комісією з прав людини ООН 3 березня 1995 р. (далі: "Резолюція ООН 1995 р.").

Слід особливо наголосити, що це були документи, яких світова демократична громадськість і особливо самі етнічні та національні меншини очікували від ООН майже півстоліття. Порівняльний аналіз зазначених документів з усіма попередніми відповідними документами ООН дає підстави для наступних висновків. По-перше, Декларація ООН 1992 р. та Резолюція ООН 1995 р. є спеціальними документами, призначеними для захисту прав саме етнічних та національних меншин. По-друге, зазначені документи є окремими самостійними документами, тобто не якимись абзацами, статтями чи розділами якогось більш широкого, загального документа, а саме окремими, самостійними документами. По-третє, вони значною мірою є оригінальними документами в розумінні оригінальності постановки і вирішення проблем забезпечення прав етнічних та національних меншин. (Ці документи є значною, але не повною мірою оригінальними, оскільки деякі їх положення нагадують положення відповідних документів Ліги Націй, про що ще йтиметься.) По-четверте, зазначені документи є інноваційними документами і за своїми назвами, і за своїм духом, і за своїм змістом, оскільки в них міститься ціла низка нових підходів і тлумачень прав етнічних та національних меншин та окреслюються нові шляхи і засоби їх забезпечення. Це вже документи нового покоління, документи, хоча і не ідеальні, але гідні такої поважної міжнародної організації, як Організація Об'єднаних Націй, а головне - це документи, що здійснили другу у ХХ ст. (після прийняття "Загальної декларації прав людини") революцію у міжнародному праві, започаткувавши якісно новий етап його розвитку.

Як уже відмічалось, в обох документах міститься ціла низка нових, оригінальних, раніше не притаманних ООН тлумачень і підходів щодо прав етнічних та національних меншин. Зокрема, вже в преамбулі Декларації ООН 1992 р. зазначалося, по-перше, що ця міжнародна організація "покликана відігравати важливу роль у захисті меншин". По-друге, визнавалися групові права етнічних та

національних меншин. Підтвердження тому - вживання не лише словосполучень "захист прав осіб, що належать до етнічних та національних меншин" (що вже є свідченням визнання існування групових прав), а й окремого самостійного словосполучення "захист меншин", а також одночасне застосування їх обох. Так, в одному з речень преамбули йшлося про необхідність роботи для "захисту меншин, а також для заохочення захисту прав осіб, що належать до національних або етнічних меншин". Отже, тут поняття "захист меншин" та "захист прав осіб, що належать до меншин" рознесені і мають різне змістове навантаження. Це дає підстави говорити про визнання ООН групових, колективних прав етнічних та національних меншин. По-третє, відкрито визнавалася необхідність "постійного заохочення та здійснення прав осіб, що належать до національних або етнічних меншин". По-четверте, підкреслювалося, що така діяльність "сприяє політичній та соціальній стабільності держав", "зміцненню дружби та співпраці між народами та державами" [20].

Подібні підходи і положення містяться також і в преамбулі Резолюції ООН 1995 р. При цьому особливий наголос робиться на "необхідності ефективного заохочення і захисту прав осіб, що належать до меншин", на тому, що це "збагачує культурну спадщину всього суспільства", а також на привітанні "позитивних ініціатив багатьох країн, скерованих на захист меншин" [21].

Ще більше інновацій міститься в основних текстах зазначених міжнародно-правових документів. Перш за все, відзначимо ті положення, які, здається, вперше в історії міжнародного права визнають існування особливих, специфічних законних інтересів осіб, що належать до етнічних та національних меншин, і вимагають їх врахування у внутрішній та міжнародній політиці. Про це, зокрема, свідчить ст. 5 Декларації ООН 1992 р.:

1. "Національна політика та програми плануються та здійснюються за належного врахування законних інтересів осіб, що належать до меншин.

2. Програми співпраці та допомоги між державами плануються та здійснюються за належного врахування законних інтересів осіб, що належать до меншин" [22].

На особливу увагу заслуговують також положення пункту 1 ст. 3 Декларації ООН 1992 р., де йдеться про те, що "особи, що належать до меншин, можуть здійснювати свої права... як індивідуально, так і спільно з іншими членами своєї групи без будь-якої дискримінації" [23], а також пункту в) ст. 9 Резолюції ООН 1995 р. -- про необхідність "вивчати можливі вирішення проблем, що зачіпають меншини, включаючи сприяння взаєморозумінню між меншинами та урядами і між самими меншинами" [24]. Ці, а також відповідні положення преамбул обох зазначених міжнародно-правових документів дають достатньо підстав для висновку про те, що ООН нарешті визнала наявність групових, колективних прав етнічних та національних меншин.

Принадно відзначимо, що серед сучасних вітчизняних та зарубіжних дослідників немає єдиної точки зору щодо того: визнала чи не визнала ООН групові права меншин? Так, російський дослідник С.С.Юр'єв стверджує: "Права меншин як соціальних груп (тобто "групові" права) в Декларації не згадувалися" [25]. Його співвітчизник М.Д.Смислов, навпаки, вважає, що з її прийняттям "було зроблено крок у процесі законодавчого оформлення статусу меншин" та визнання спеціальних прав меншин, що йдуть далі "загально визнаних прав людини" [26].

Вітчизняні науковці теж поділяються на дві групи: більшу, яка вважає, що в міжнародно-правових документах не визнається існування групових прав меншин та меншу групу, яка вважає, що в зазначених документах йдеться і про ці права. Щодо представників самих меншин, то багато з них переконано, що в документах ООН йдеться саме про групові, колективні права етнічних та національних меншин. Більш коректною і юридично виваженою можна вважати, на наш погляд, точку зору, згідно з якою ООН визнає існування групових прав етнічних і національних меншин та необхідність їх захисту. Як би там не було, але варто взяти до уваги досить слушний висновок В.О.Нікітюка: "Міжнародне співтовариство усвідомило той факт, що правило недискримінації та орієнтація на індивіда самі по собі недостатні для захисту прав індивідів як членів груп, а також самих груп" [27].

Інноваційний характер та надзвичайно важливе значення мають положення Декла-

рації та Резолюції ООН, в яких вперше в історії існування етнічних та національних меншин визнається ціла низка нових, "позитивних", раніше не згадуваних прав, причому як на індивідуальному, так і на груповому рівнях. Так, у пункті 2 ст. 2 Декларації ООН 1992 р. та ст. 1 Резолюції ООН 1995 р. стверджується, що особи, які належать до етнічних та національних меншин, окрім раніше визнаних культурних, мовних та релігійних прав, мають право "активної", "повної" участі в політичному, економічному, соціальному, громадському та державному житті [28].

До нових положень Декларації та Резолюції ООН слід віднести низку обов'язків, які вперше поклалися міжнародним правом на всі поліетнічні держави. Показово, що ці положення сформульовані досить чітко, однозначно і в обох документах зосереджені в статтях під номером 1, а також у деяких інших. Зокрема, пункт 1 ст. 1 Декларації ООН 1992 р. викладено так:

"Держави захищають на їх відповідних територіях існування та самобутність національних чи етнічних, культурних, релігійних та мовних меншин та заохочують створення умов для розвитку тої самобутності" [29].

Ст. 1 Резолюції ООН 1995 р. також "настійно закликає держави та міжнародну спільноту заохочувати права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин..." [30].

У цих статтях щонайменше три положення заслуговують на особливу увагу. По-перше, те, що на держави покладаються обов'язки не лише захищати існування та самобутність меншин, а й створювати належні умови для цього. По-друге, подібна політика й діяльність держави має стосуватися лише меншин, які проживають на її території. Появу останнього положення можна пояснити залишковими страхами щодо давніх спроб фашистської Німеччини використати свої етнічні меншини в інших країнах як "п'яті колони" та намаганням ООН запобігти втручанням одних держав у внутрішні справи інших. По-третє, ООН закликає до захисту існування й самобутності етнічних та національних меншин та створення для цього належних умов не лише відповідні держави, а й міжнародну спільноту. Це положення можна розглядати як намагання підвести міжнародно-правову основу під нову етнополітичну та правову парадигму, згідно з якою статус етнічних та національних

меншин тієї чи іншої держави більше не вважається виключно її внутрішньою справою. Останнє, в свою чергу, відкриває можливість втручання міжнародної спільноти, зокрема, міжнародних організацій у внутрішні справи тієї поліетнічної держави, де грубо, масово порушуються права етнічних та національних меншин.

Значним ступенем новизни відзначаються положення, які стосуються шляхів і методів захисту існування й самобутності етнічних та національних меншин та заохочення створення для цього належних умов. Основні зусилля держав тепер мають бути зосереджені, перш за все, на правових аспектах їх діяльності, про що свідчить пункт 2 ст. 1 Декларації ООН 1992 р.: "Держави вживають належні законодавчі та інші кроки для досягнення цих цілей". Важко переоцінити значимість цього положення, оскільки століттями багато поліетнічних держав намагалися вирішувати проблеми етнічних та національних меншин переважно або виключно не правовими, а силовими методами.

Важливого значення набувають і нові положення обох міжнародно-правових документів, в яких звертається увага держав на доцільність і необхідність їх дотримання та виконання. Зокрема, ст. 2 Резолюції ООН 1995 р. "настійно закликає держави вжити у відповідних випадках усіх необхідних конституційних, законодавчих, адміністративних та інших заходів для сприяння, дотримання та здійснення на практиці Декларації". Принагідно відзначимо, що, по-перше, в жодних попередніх міжнародно-правових документах не ставилося так чітко і наполегливо питання про необхідність виконання всіх їх положень. А по-друге, тут знову на перше місце висуваються відповідні конституційні та законодавчі заходи держав.

Відносно інноваційними можна вважати положення обох зазначених документів, в яких заохочується співпраця поліетнічних держав у справі захисту правового статусу етнічних та національних меншин. Зокрема, в ст. 6 Декларації ООН 1992 р. наголошується: "Державам слід співпрацювати у питаннях, що стосуються осіб, які належать до меншин, в тому числі в обміні інформацією та досвідом, з метою розвитку взаєморозуміння та довіри".

У ст. 3 Резолюції ООН 1995 р. зазначається, що ця міжнародна організація "звертається із закликом до держав розглянути,

якщо вони побажають, питання про укладення двосторонніх та багатосторонніх домовленостей чи угод з метою захисту прав осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин, в їхніх країнах відповідно до Декларації".

Високо оцінюючи наведені положення, однак, вважаємо за доцільне зробити кілька зауважень. По-перше, заклики ООН до співпраці держав у справі захисту прав етнічних та національних меншин з'явилися в її документах вже після того, коли ця практика набула значного поширення. По-друге, ООН так і не наважилась відкрито поставити питання про доцільність і необхідність укладення двох багатосторонніх угод щодо захисту меншин в Декларації 1992 р., а зробила це лише в Резолюції ООН 1995 р. По-третє, положення про згадану співпрацю та міждержавні угоди не є зовсім новими, оскільки саме на них свого часу була побудована вся система захисту меншин Ліги Націй, від якої так нерозважливо і даремно відмовилась ООН.

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. Показово, що ООН прийняла Декларацію про надання незалежності колоніальним країнам і народам (14 грудня 1960 р.) також лише після того, як "значна частина колоніального світу вже завоювала свою незалежність", на що звернув увагу американський дослідник І.Валлерстайн [31].

Таким чином, усі зазначені вище права етнічних та національних меншин (як і права людини, націй та народів) були, за французькою термінологією, не дарованими "octroyee", а вирваними "agachee", тобто завойованими правами. Отже, є всі підстави погодитися з висновком авторів енциклопедії "Міграційні процеси в сучасному світі", що права етнічних та національних меншин можна вважати за такі, що виникли та розвивалися внаслідок систематичних протестів проти політичної дискримінації [32]. Все це, на наш погляд, не повинно принижувати, а тим більше ставити під сумнів загалом позитивну діяльність та внесок ООН у справу захисту прав етнічних та національних меншин.

1. Докладно про діяльність Ліги Націй щодо захисту прав національних меншин див.: *Macartney C.* League of Nations Protection of Minority Rights // *Luard E.* (ed.) *International Protection of Human Rights.* - L., 1967; *Mair L.* The Protection of Minorities. The Working and Scope of the Minorities. *Treaties under the League of Nations.* - Heineman, 1980; *Pearson R.* National Minorities in Eastern Europe 1848-1945. - London, 1983; *Jackson P.* Minority Rights in Europe: Westphalia to Helsinki // *Review of International Studies.* - 1997. - Vol. 23. - № 1.

2. *Нікітюк В.О.* Статус етнонаціональних меншин (порівняльно-правний аспект). - К., 1996. - С. 47.

3. Див.: *Абашидзе А.Х.* Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. - М., 1996. - С. 59.

4. *Minorities* // *Encyclopedia Britannica.* - Chicago - London, 1971. - Vol. 13. - P. 549-550.

5. *Юрьев С.С.* Правовой статус национальных меньшинств. - М., 2000. - С. 165.

6. Див.: *Нікітюк В.О.* Статус етнонаціональних меншин... - С. 47.

7. *Minorities.* - P. 551.

8. Див.: *Юрьев С.С.* Правовой статус национальных меньшинств. - С. 163.

9. Див.: *Minorities.* - P. 551-552.

10. *Ibid.* - P. 552.

11. Цит. за: Права людини в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-Американського Бюро захисту прав людини. - Вип. 21. - Права меншин. - К., 1998. - С. 89.

12. *Нікітюк В.О.* Національні меншини (міжнародне тло) // Мала енциклопедія етнодержавознавства. - К., 1996. - С. 558.

13. *Boulgaris J.-M.* Minority Rights: A Remedy for International Conflict // *Local Self-Government, Territorial Integrity and Protection of Minorities.* - Strasbourg, 2000. - P. 7.

14. Конвенція про запобігання злочинів геноциду і покарання за нього // Права людини в Україні. - Вип. 21. - С. 69.

15. Див.: *Нікітюк В.О.* Статус етнонаціональних меншин ... - С. 49.

16. *Мармазов В.Є., Піляєв І.С.* Україна в політико-правовому просторі Ради Європи: досвід і проблеми. - К., 1999. - С. 162.

17. Див.: Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти // Права людини в Україні. - Вип. 21. - С. 75.

18. Див.: *Kunneman R.A.* Coherent Approach to Human Rights // *Human Rights Quarterly.* - 1995. - Vol. 2. - P. 324-325.

19. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права // Права людини в Україні. - Вип. 21. - С. 46.
20. Див.: Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин // Права людини в Україні. - Вип. 21. - С. 79-80.
21. Див.: Права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин // Права людини в Україні. - Вип. 21. - С. 83-84.
22. Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. — С. 81.
23. Там само. - С. 81.
24. Права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. - С. 85.
25. Юрьев С.С. Правовой статус национальных меньшинств. - С. 197.
26. Права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. - С. 84.
27. Нікітюк В.О. Статус етнонаціональних меншин ... - С. 52.
28. Див.: Права людини в Україні. - Вип. 21. - С. 80, 84.
29. Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. - С. 80.
30. Права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. - С. 84.
31. Див.: Валлерстайн-И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. - СПб., 2001. - С. 188-89.
32. Міжнародне право і права національних меншин // Міграційні процеси в сучасному світі. Енциклопедія / За ред. Ю.Римаренка. - К., 1998. - С. 155.

Oleksiy Kartunov, Petro Myts'kyi

POLITICAL-LEGAL ANALYSIS OF UNO'S REGULATION OF THE STATUS OF NATIONAL MINORITIES

The article offers a critical analysis of UNO's policy concerned with protection of national minority rights. The authors consider the reasons and the effects of UNO's almost half-century-long indifferent and observant position as to minorities' discriminated position and then focus on those motives and factors that led to positive changes in UNO's policy concerned with protection of minority linguistic, cultural and political rights.