

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

УДК 323.1

К. Вітман,

доктор політичних наук, декан магістратури державної служби
Одеської національної юридичної академії

СТАНОВЛЕННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У КРАЇНАХ СХІДНОЇ ЄВРОПИ (ПІСЛЯ ДРУГОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ)

Відправною точкою усвідомлення необхідності створення міжнародно-правової системи захисту прав людини в цілому і національних меншин зокрема у країнах Східної Європи після Другої світової війни став Нюрнберзький процес над керівниками нацистської Німеччини 1945–1946 років [1]. Довоєнні спроби забезпечити захист основних прав на національному рівні виявилися неефективними під тиском зовнішньої агресії. Міжнародно-правова система захисту прав меншин перебувала на перших етапах формування і не змогла гарантувати дотримання своїх ключових положень учасниками. Наприкінці 1930-х років у Східній Європі успішно існували диктатури, що залишалися рівноправними учасниками міжнародного процесу, незалежно від того, визнавали вони основні права і свободи своїх громадян чи ні. Підтвердженням цьому може служити окупаційний режим, установлений на захоплених територіях Буковини і Бессарабії диктатурою Антонеску. Принцип загальної рівності, необхідності забезпечення прав людини незалежно від етнічного, расового походження суперечив ідеологіям подібних режимів, серед яких найбільш злочинною виявилася ідеологія нацизму. Вона базувалася на переконанні в тім, що соціальна, політична, економічна нерівність людей є наслідком біологічної нерівності вищих і нижчих рас. Відповідно, ні про яку політичну, громадянську рівність представників різних етносів не могло йтися.

Перші спроби забезпечення прав меншин на міжнародному рівні належали до релігійних меншин і носили двосторонній характер. Серед таких документів – Оснабрюкський і Мюнстерський договори 1648 року, укладені в рамках Вестфальського миру, що знаменував собою закінчення тридцятирічної війни в Європі. Ці договори передбачали свободу віросповідання і рівні права для релігійних меншин Німеччини. Гарантами дотримання цих положень виступали Франція і Німеччина. Незважаючи на те, що вони ставили собі трохи інші завдання, серед яких – ослаблення Німеччини, а не захист прав релігійних меншин, прецедент був створений.

Перші спроби багатобічного захисту прав меншин здійснювалися на рівні Ліги Націй (1919–1939), що діяла в міжвоєнний період. Необхідність врегулювання захисту прав національних меншин була продиктована не усвідомленням важливості забезпечення міжнаціональної згоди в країнах, а необхідністю розмежування кордонів між новоствореними державами після розпаду Австро-Угорської і Турецької імперій. Очевидно, що без вирішення проблеми меншин на міжнародно-правовому рівні нові кордони в Європі не удалося б закріпити.

Окремі держави, наприклад Австро-Угорщина, намагалися запобігти дезинтеграції, розробляючи власні національні інститути, що гарантували б максимальне забезпечення прав національним

меншинам. Австрійські соціал-демократи в Брюнській програмі партії запропонували до реалізації інститут національно-культурної автономії, що вперше в Європі зафіксував екстериторіальний принцип забезпечення прав національних меншин. Національно-культурна автономія повинна була запобігти розпаду держави за етнічною ознакою. Однак реалізувати її не вдалося.

Перші кроки створення системи захисту прав меншин на рівні Ліги Націй можна назвати пробними. По-перше, у статут Ліги Націй так і не були включені положення про захист національних меншин, так само як і принцип національної, релігійної, расової рівності. Проблеми захисту національних меншин, надання їм прав і гарантій ініціювалися представниками різноманітних держав під час наробітку статуту міжнародної організації [2]. Але їх вирішення так і залишилося на рівні проектів: державам не вдалося досягти компромісу в цьому питанні. Однак на Паризькій мирній конференції засновники Ліги Націй створили спеціальний Комітет по нових державах і національних меншинах.

Саме по його рекомендаціях практично в усі мирні угоди були включені зобов'язання поважати і дотримувати права меншин. У рамках Ліги Націй були укладені окремі угоди з державами, що містили положення, які стосуються захисту національних меншин. Серед них 5 спеціальних угод про меншини з Польщею, Чехословаччиною, Сербо-Хорвато-Словенською державою, Румунією, Грецією. Також розділи, присвячені захисту прав меншин, були включені в мирні договори з Австрією, Болгарією, Угорщиною, Туреччиною. З цього випливає висновок, що довоєнна система захисту прав меншин носила односторонній характер. Дослідники вбачають у цьому небажання національних держав сприяти загальному визнанню і дотриманню принципів рівності й захисту прав меншин.

По-друге, відсутність чітких формулювань у вищезгаданих угодах підтверджує той факт, що країни не мали чіткого розуміння того, як саме слід розвивати

систему захисту прав меншин. Більш того, вони намагалися використовувати її для досягнення власних політичних цілей. Прогресивним моментом слід назвати те, що більшість вищезгаданих угод містили пункти, які оголошували Лігу Націй верховним спостерігачем і гарантом виконання умов цих документів. Однак їм не вистачало механізму діючого контролю. Кожна держава мала можливість самостійно визначати обсяг зобов'язань стосовно національних меншин і тлумачити їх на власний розсуд. На практиці такий підхід цілком нівелював механізм міжнародних гарантій. Адже незважаючи на гарантії, не існувало інструментів впливу на держави — порушниця положень угод, що регламентували права меншин. Девальювало значення системи захисту прав меншин, що її створила Ліга Націй, і те, що договірні гарантії не носили колективного характеру, тому виконували здебільшого політично-декларативну роль. Гарантам дотримання угод виступали кілька держав, при цьому місія контролю над виконанням зобов'язань лежала лише на одній з них [3]. Створюється враження, що система захисту прав меншин не тільки не була метою Ліги Націй, вона була окремим інструментом впливу і тиску на держави — учасниці угод, що містили положення чи розділи про національні меншини.

Таким чином, визнання на міжнародному рівні прав національних меншин не зупиняло країни у здійсненні дискримінаційної політики стосовно меншин, однак служило політичним інструментом. Користаючись захистом прав меншин як приводом, держава могла втручатися у внутрішні справи сусідньої держави. Отже, норми, що стосуються захисту прав меншин, напрацьовані в рамках Ліги Націй, не стали універсальними і не змогли зупинити Германію, хоча і заклали фундамент для створення післявоєнної системи захисту прав меншин.

Слід зазначити, що Германія взагалі не мала зобов'язань із захисту прав меншин на своїй території, хоча і мала достатньо міжнаціональних проблем, наприклад у Верхній Сілезії. Але саме Гер-

манія використовувала захист прав меншин як виправдання експансії в сусідні держави на початку Другої світової війни. Ліга Націй виявилася не в змозі її зупинити: Германія вийшла з цієї міжнародної організації 1933 року. Більш того, Ліга Націй, сформувавши систему захисту прав меншин, фактично надала нацистській Германії міжнародно-правовий механізм для захоплення сусідніх держав. Найкраще принцип захисту прав меншин як привід для вторгнення на територію сусідніх держав спрацював у разі анексії Чехословаччини. Чехословацька держава сформувалася після розпаду Австро-Угорщини 1918 року. Німці, що проживали на землях новоствореної держави, не сприйняли процесів чеського самовизначення, оскільки з титульної нації Австро-Угорщини перетворювалися на меншину. Якщо раніш чехи були етнічною меншиною, то після утворення Чехословаччини, навпаки, німці уперше відчували себе у статусі меншини.

Найбільш активними супротивниками утворення Чехословаччини стали судетські німці, що компактно проживали в промислово розвиненому, багатому на корисні копалини регіоні на півночі й північно-заході Чехії. Після розпаду Австро-Угорщини вони не визнали нової чехословацької влади і проголосили на території Судетської області ряд німецьких адміністрацій, однак їхні спроби домогтися приєднання до Германії успіху не мали. Виступи судетських німців були придушені. Незабаром Чехословаччина стала жертвою своєї недемократичної етнонаціональної політики стосовно німецької меншини. 1938 року прихильна до нацистської Германії Судетська німецька партія звернулася до Германії з проханням про допомогу, тим самим спровокувавши безладдя в прикордонних регіонах Чехословаччини. Невдоволення німецької меншини стало формальним приводом окупації країни.

Германія домоглася анексії територій проживання німецької меншини в результаті Мюнхенської угоди 1938 року, відповідно до якої Судетська область увійшла до складу Германії. Згодом у

1939 році Германія також окупувала частину чеських територій поза Судетською областю. Словаччина відокремилася й одержала статус республіки на подяку за лояльність до Германії. Остання офіційно визнала словацьку націю близькою до арійської. Неарійські нації були піддані знищенню чи нелюдському поводженню в часи Другої світової війни.

Під час Нюрнберзького процесу керівники нацистської Германії були визнані винними у вчиненні злочинів проти миру, проти людства (політика переслідування, репресій і знищення ворогів нацистів), військових злочинів (убивства і жорстоке поводження з населенням окупованих територій, рабство і використання їх для інших цілей, руйнування міст і сіл, германізація окупованих територій). Занадто постраждало мирне населення Східної Європи. Окремі території, що їх анексувала Германія, були піддані методичній насильницькій асиміляції її етнічних товариств. Німці намагалися змінити не тільки національно-культурне тло, але й етнічні пропорції на свою користь. Зокрема, населення окупованих територій виселяли, на його місце вселялися німецькі колоністи.

Міжнародно-правова система захисту прав меншин була цілком зруйнована подібними діями. Друга світова війна сприяла переосмисленню цінностей і перегляду підходів міжнародного співтовариства до проблематики захисту прав меншин. За словами українського теоретика з питань прав меншин М. Товта, післявоєнні реалії свідчили, що реалізація прав національних меншин може бути гарантована лише за умови ефективної взаємодії міжнародного права і національного права, норми яких забезпечують їх захист і вирішення конфліктів мирним, правовим шляхом. Разом з тим відсутність в окремій країні конституційних гарантій, належної взаємодії міжнародного і внутрішнього права може призвести не тільки до погіршення становища етнічних груп, але й до ускладнення міжнародної ситуації в певному регіоні та навіть у світовому масштабі [4].

Одним із перших післявоєнних викликів стало формування міжнародно-правової системи захисту прав людини, у тому числі осіб, що належать до меншин по етнічній, релігійній і інших ознаках. Усвідомлення того, що права національних, етнічних, релігійних, мовних і інших меншин є невід'ємною складовою загальної системи захисту прав людини, що ці права повинні бути надійно захищеними як національними законодавствами окремих країн, так і документами міжнародного права, появилoся саме після Другої світової війни. З цього моменту почалася комплексна розробка системи захисту прав меншин на рівні декількох міжнародних організацій і на національному рівні. У першу чергу в рамках Організації Об'єднаних Націй, що була створена на змiну Лізі Націй.

Статут ООН проголосив однією з основних цілей нового світового порядку відновлення віри «в основні права людини, у гідність і цінність людської особистості, у рівноправність чоловіків і жінок і в рівність прав великих і малих націй». Ця мета була конкретизована в Загальній декларації прав людини, яку прийняла ООН у грудні 1948 року. Зокрема, ст. 7 говорить, що «всі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якої різниці, на рівний захист закону» [5]. Однак у Загальну декларацію прав людини не були включені положення про права національних меншин. Документ не мав обов'язкової сили для держав, що його підписали, але його значення важко переоцінити – злочини проти людини і людства спонукали практично всі країни погодитися, що права і свободи людини повинні стати універсальною основою нового післявоєнного порядку. Відсутність згоди у визначенні національної меншини і курс окремих держав на побудову моноетнічних держав у післявоєнний період усе-таки не загальмував процес створення міжнародно-правової системи захисту прав меншин.

У першу чергу це стосується однієї з країн досліджуваного регіону, Польщі. Між Першою і Другою світовими війнами кількість національних меншин у

Польщі становила близько 35 % населення. Після Другої світової війни повному обкреслена територія Польщі виявилася заселеною численними групами непольського населення: на заході – німцями, на сході – українцями і білорусами. У той самий час за межами Польщі залишилися близько 3 млн поляків на територіях, включених до складу радянської Литви, Білорусії та України. Проблема була вирішена нестандартно, але в дусі недемократичних режимів. Політика польської влади у вирішенні національного питання дотримувалася проведення планового і добре організованого переселення національних меншин і повернення поляків у країну шляхом обміну територій. Польське суспільство здебільшого підтримувало ідею масових переселень як етап створення моноетнічної держави – Польщі для поляків. Національна ідея більшості європейських держав ХХ сторіччя полягала у створенні нації-держави, в якій більшість населення є титульним етносом.

Під час так званої операції «Вісла» на захід і північ Польщі було депортовано близько 150 тис. українців. Етнічне чищення проводилося під гаслом боротьби з УПА, якій нібито допомагали українці. Реально це виселення і розсіювання української меншини з тих українських земель, що виявилися під владою Польщі, було депортацією за етнічною ознакою. У результаті такої етнонаціональної політики Польща справді перетворилася на моноетнічну державу, але її доцільність викликає чимало сумнівів. Стан національних меншин у післявоєнній Східній Європі зазначає також іншу проблему. Усі країни Східної Європи виявилися чи у складі, чи під впливом СРСР. Незважаючи на те, що Східна Європа не має суворого визначення і чітких кордонів, її територія мінялася з ходом історії і до цього регіону раніш відносили всі країни радянського блоку, будемо використовувати визначення ООН. Відповідно до нього, у Східну Європу входять такі держави: Білорусія, Болгарія, Молдавія, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Україна, Чехія і східна частина Росії.

Ставлення СРСР до питання захисту прав національних меншин було більш ніж неоднозначним і кардинально змінювалося в ході історії. Це саме стосувалося держав, що перебували під впливом СРСР. До середини 30-х років у союзних республіках, зокрема в Україні, відбувалося поступове розширення правового статусу національних меншин, створення відповідних національних адміністративно-територіальних одиниць, де компактно проживала значна кількість представників національних меншин. Застосовувався принцип недискримінації за національною ознакою. Конституція УРСР 1919 року надавала право обирати і бути обраним у Ради незалежно від віросповідання, національності, статі.

Але вже в середині 30-х років радянська політика стосовно національних меншин кардинально змінюється. Конституція 1936 року вже не згадувала про національні меншини, чим заклала основу для подальшого згортання роботи з ними. Післявоєнний етап характеризується масовими порушеннями прав національних меншин у Східній Європі в сучасному розумінні, що здійснював СРСР і країни так званого соціалістичного табору. Крім згадуваної операції «Вісла» у Польщі, слід згадати також депортацію кримських татар із Криму, яких обвинуватили в колабораціонізмі й вислали в Узбекистан 1944 року за наказом Сталіна.

Відсутність згоди між Сходом і Заходом Європи пояснює те, що в Загальній Декларації прав людини так і не появилось жодного положення, що безпосередньо стосується прав меншин. Однак у рамках Економічної і соціальної ради (ЕКОСОР) ООН 1947 року була створена Підкомісія із запобігання дискримінації і захисту меншин. Роком пізніше була прийнята Конвенція про запобігання злочинам геноциду і покарання за нього, що під геноцидом розуміє, зокрема, дії, чинені з наміром знищити, цілком чи частково, будь-яку національну, етнічну, расову чи релігійну групу як таку [6]. Міжнародне співтовариство поступово усвідомлювало необхідність

реальної поваги і захисту самотності національних меншин як фактора підтримки миру і стабільності.

Незважаючи на те, що після прийняття цього документа геноцид у світі проти етнічних спільнот не припинився: після Нюрнберзького військового трибуналу не було проведено жодного міжнародного процесу, СРСР і інші держави, в основі розвитку яких лежали відмінні від пріоритету прав людини принципи, зробили застереження по ст. 9 Конвенції про геноцид, відповідно до якої суперечки між договірними сторонами щодо відповідальності держави за здійснення геноциду передаються на розгляд Міжнародного суду лише за узгодженням усіх зацікавлених сторін.

Проте міжнародно-правова база захисту прав меншин успішно розвивалася. У рамках ООН був прийнятий Міжнародний пакт про громадянські й політичні права (1966), що зобов'язує кожну державу, яка бере участь у ньому, поважати і забезпечувати всім особам, які перебувають у межах її території, права без якої б то ні було різниці щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних і інших переконань, національного чи соціального походження [7]. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965) забороняє расову дискримінацію, що визначається як «будь-яка різниця, виключення, обмеження чи перевага, заснована на ознаках раси, кольору шкіри, родового, національного чи етнічного походження, що мають за мету чи наслідком знищення чи применшення визнання, використання чи здійснення на рівних засадах прав людини й основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній чи будь-яких інших сферах громадського життя» [8].

Паралельно в європейській країнах приймаються національні законодавчі акти, спрямовані на національно-культурний і соціально-економічний розвиток національних меншин. Найбільш повно система захисту прав меншин на рівні ООН відбита в Декларації про права осіб, що належать до національних чи етнічних, релігійних і мовних меншин

(1992). У ній викладені права меншин на національну самобутність, захист із боку держави проживання, користування своєю культурою, мовою, вірою, створення своїх об'єднань, вільні контакти через кордони з громадянами тієї самої національності, що проживають в інших державах, активна участь у вирішенні будь-яких питань, що стосуються їх. Також у Декларації зафіксовані обов'язки держав стосовно меншин.

Саме цей документ став стимулом для розробки законодавчих актів із захисту прав національних меншин у Європі, де розуміли необхідність врегулювання прав меншин найвсеохопнішим чином. Починаючи із середини 80-х років, у рамках Ради Європи йшла розробка основного документа — Рамкової конвенції про захист національних меншин. Конвенція, що набрала чинності 1998 року, є найфундаментальнішим міжнародно-правовим актом у сфері захисту прав меншин у Європі. Рамкова конвенція — перший юридично зобов'язуючий багатобічний договір, присвячений питанням захисту національних меншин. Конвенція визначає ряд цілей і принципів, що держави-підписанти зобов'язуються реалізувати на національному рівні через законодавство й етнонаціональну політику. Більшість положень мають програмний характер і дозволяють державам реалізувати їх з урахуванням місцевих реалій етнонаціональних процесів.

Наприклад, згідно із ст. 4 «учасники беруть на себе зобов'язання гарантувати особам, що належать до національних меншин, право на рівність перед законом і рівний захист з боку закону. У цьому зв'язку будь-яка дискримінація, заснована на належності до національної меншини, забороняється» [9]. Яким саме чином реалізовуватимуться ці гарантії, держава вирішує на свій розсуд.

У такий самий спосіб учасники Рамкової конвенції зобов'язуються сприяти створенню необхідних умов особам, що належать до національних меншин, для збереження і розвитку їхньої культури і збереження основних елементів їх самобутності, а саме: їхньої релігії, мови,

традицій і культурної спадщини. Стаття 5 настійно рекомендує утримуватися від політики чи практики, спрямованої на асиміляцію осіб, що належать до національних меншин, проти їх бажання, і захищає цих осіб від будь-яких дій, спрямованих на таку асиміляцію. Конвенція проголосила захист прав і свобод національних меншин невід'ємною частиною міжнародного захисту прав людини. Її ратифікували всі країни Східної Європи.

У рамках Ради Європи також був прийнятий документ, що зобов'язує держави захищати і сприяти розвитку історичних регіональних мов чи мов меншин Європи, деякі з яких перебувають під загрозою можливого зникнення, хоча сприяє підтримці й розвитку культурного багатства і традицій Європи. Європейська хартія регіональних мов чи мов меншин (1992) була ратифікована не всіма державами Східної Європи. В Україні спроби реалізації Хартії спровокували мовно-політичний розкол і закінчилися політичним конфліктом. Досліджуючи післявоєнну міжнародно-правову систему захисту прав меншин, слід згадати також спроби сформувати власну регіональну базу захисту прав меншин у Східній Європі. Прикладом у цьому разі виступає Конвенція про забезпечення прав осіб, що належать до національних меншин, прийнята країнами СНД 1994 року.

Усі країни Східної Європи, незважаючи на історичну спадщину, стали учасниками міжнародно-правової системи захисту прав меншин, сформованої вищезгаданими всеохопними документами, розробленими після Другої світової війни. На рівні окремих держав міжнародна база ефективно доповнюється національною. Кожна держава йде шляхом створення власної унікальної моделі етнонаціональної політики, яка враховує специфіку етнонаціонального розвитку, що безпосередньо включає модель захисту прав меншин. Країни Східної Європи, інтегровані в ЄС, на відміну від сусідів, мають більше організаційно-фінансових можливостей забезпечити національним меншинам, що прожива-

ють на їхній території, найбільш повну реалізацію їхніх прав.

Ключові слова: національні меншини, захист прав меншин, Східна Європа.

Стаття присвячена вивченню становлення міжнародно-правової системи захисту прав національних меншин у країнах Східної Європи. Особлива увага приділяється формуванню міжнародно-правової бази захисту прав меншин у контексті Європи, поділеної на Схід та Захід після Другої світової війни. З урахуванням перебігу етнонаціональних процесів у східноєвропейських країнах доведено, що міжнародна система захисту прав меншин без оперття на національну законодавчу базу не може гарантувати ефективний захист національним меншинам та реалізацію їхніх прав.

Стаття посвящена изучению становления международно-правовой системы защиты прав национальных меньшинств в странах Восточной Европы. Особое внимание уделяется формированию международно-правовой базы защиты прав меньшинств в контексте Европы, разделенной на Восток и Запад после Второй мировой войны. Учитывая ход этнонациональных процессов в восточноевропейских странах, доказано, что международная система защиты прав меньшинств не может гарантировать эффективную защиту национальным меньшинствам и реализацию их прав, не опираясь на национальную законодательную базу.

The article is dedicated to the study of the establishment of international legal system of defence of national minorities in the countries of Eastern Europe. The closest attention is paid to the international law on minority rights defence formation in Europe, divided into Eastern and Western parts after the Second

World War. Considering ethnonational processes in Eastern European countries it is proved that international minorities rights defence system is not able to guarantee the effective defence to national minorities and their rights realization, not relying on national law.

Література

1. Нюрнбергский процесс // Википедия. — Режим доступу : http://ru.wikipedia.org/wiki/Нюрнбергский_процесс.
2. Лига Наций: структура, устав, функции // Энциклопедия Кругосвет. — Режим доступу : http://www.krugosvet.ru/enc/istoriya/LIGA_NATSI.html.
3. Дадиани Л. Защита прав национальных меньшинств — одна из основ демократии / Л. Дадиани, А. Абашидзе // Observer. — Режим доступу : http://www.rau.su/observer/N16-17_94/16-17_09.htm.
4. Товт М. Міжнародно-правовий захист національних меншин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / М. Товт ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2002. — С. 1.
5. Всеобщая Декларация прав человека // ООН. — Режим доступу : <http://www.un.org/russian/hr/abc/a1.html>.
6. Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него // Белорусская цифровая библиотека. — Режим доступу : http://library.by/portalus/modules/internationallaw/readme.php?subaction=showcomments&id=1165528877&archive=&start_from=&ucat=12&category=12.
7. Международный пакт о гражданских и политических правах // ООН. — Режим доступу : <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>.
8. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации // ООН. — Режим доступу : <http://www.un.org/russian/document/convents/raceconv.htm>.
9. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств // University of Minnesota. — Режим доступу : <http://www1.umn.edu/humanrts/euro/Rets157.html>.