

# Лекція № 6. Захист прав національних меншин на рівні субрегіональних організацій та двосторонніх міждержавних відносин.

## ООН сучасні підходи.

- **Питання для обговорення:**
- Центральноевропейська Ініціатива. Інструмент Центральноєвропейської Ініціативи із захисту прав меншин (CEI Instrument for the Protection of Minority Rights) 1996 р. Характеристика, новації документу.
- Співдружність Незалежних Держав (СНД). Угода з питань, пов'язаних з відновленням прав депортованих з числа осіб національних меншин та народів держав – учасниць СНД (Бішкек, 1992).
- Співдружність Незалежних Держав (СНД). Конвенція СНД про забезпечення прав осіб, що належать до національних меншин 1994 р.
- Права меншин в двосторонніх договорах. Причина укладання таких угод, або включення таких положень до «основних» міждержавних угод.
- Права національних меншин в двосторонніх договорах України. Двосторонні договори України про захист національних меншин.
- Сучасні підходи. Рівень ООН. Інституційні засади та питання що розглядаються (дебатуються).
- 
- **Питання для самостійного дослідження:**
- Угода з питань, пов'язаних з відновленням прав депортованих з числа осіб національних меншин та народів держав – учасниць СНД (Бішкек 1992). Значення для України. Особливості виконання щодо кримськотатарського народу.
- Комісія з прав людини Співдружності Незалежних Держав. Утворення. Засади і результати діяльності.
- Документ: «Towards developing country strategies on minorities» («Розробка національних стратегій з проблем меншин»): «Права меньшинств: Международные стандарты и руководство по их соблюдению» // ООН, Управління Верховного Комісара з прав людини. Нью-Йорк - Женева. 2010 р. - [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights\\_ru.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_ru.pdf)

# Центрально-Європейська Ініціатива із захисту прав меншин (CEI Instrument for the Protection of Minority Rights) I.

- **Центральноєвропейська Ініціатива (ЦЄІ)** – неінституційоване, вільне об'єднання 16-и країн Центральної Європи, головною функцією якого є надати відповідні умови для спілкування, обміну думками щодо найважливіших питань регіону. До цієї організації входять держави, що є членами Європейського Союзу (Італія, Австрія, Угорщина, Польща, Хорватія тощо), держави – члени НАТО, а також країни, які не входять до цих інтеграційних структур.
- 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 (CEI Instrument for the Protection of Minority Rights).
- 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.

## **Центрально-Європейська Ініціатива із захисту прав меншин (CEI Instrument for the Protection of Minority Rights) II.**

- 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 меншинських проблем 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 віднести:
- рекомендацію державам за можливості в місцевостях компактного проживання національних меншин (особливо там, де вони складають більшість населення) приймати на роботу до органів влади осіб, які, крім офіційної, добре володіють мовою національної меншини (ст. 15);
- право національних меншин засновувати політичні партії (ст. 21);
- право на захист держави представників титульної нації від пригноблення національними меншинами у місцевостях, де перші складають меншість (ст. 25).

## Співдружність Незалежних Держав (СНД).

- Керівники трьох слов'янських республік СРСР – Білорусі, України та Росії – 8 грудня 1991 року у Мінську підписали Угоду про створення Співдружності Незалежних Держав.
- Відповідно до статті 2 Угоди Сторони «гарантують своїм громадянам незалежно від їхньої національності або інших відмінностей рівні права і свободи» та всім іншим особам, що проживають на їхній території, «громадянські, політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи відповідно до загальновизнаних міжнародних норм про права людини».
- Дезінтеграція СРСР призвела до «створення» кількісно значущих спільнот національних меншин на теренах більшості колишніх радянських республік – нині незалежних держав.
- Найбільш чисельними меншинами, не тільки на теренах СНД, але й в Європі, стали етнічні росіяни та українці. Ситуація з національними меншинами у деяких нових незалежних державах ускладнена наявністю таких специфічних явищ у середовищі меншин, **як депортовані та корінні народи.**

## **Угода з питань, пов'язаних з відновленням прав депортованих з числа осіб національних меншин та народів держав – учасниць СНД (Бішкек1992)**

- Держави – учасниці СНД:
- засудили минулу тоталітарну політику примусового переселення народів, національних меншин та окремих громадян;
- визнали протиправними та недійсними нормативні акти, на підставі яких відбувалися примусові переселення;
- визнали за депортованими право на повернення в місця їхнього проживання до депортації.
- Угода передбачає створення зацікавленими державами необхідних умов для безперешкодного від'їзду таких осіб з місць примусового поселення та повної соціальної адаптації на історичній батьківщині.
- Але слід зауважити, що з об'єктивних і суб'єктивних причин певні держави – учасниці СНД не завжди сумлінно виконують свої зобов'язання відповідно до цієї Угоди, що створює напружену ситуацію в середовищі депортованих.

# Конвенція СНД про забезпечення прав осіб, що належать до національних меншин (Москва 1994).

- 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 загальноновизнаних прав людини.
- Документ суттєво доповнив перелік можливих зобов'язань держав щодо створення умов для збереження та розвитку меншинами своєї етнічної самобутності. Зокрема, пункти в), г), д) 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.
- Серед умов належності до національної меншини, на відміну від інших міжнародних документів, не зазначено критерій громадянства країни проживання.
- Водночас документ, на нашу думку, переобтяжений приписами, що наголошують на обов'язках меншин. Наприклад, безперешкодні контакти (ст. 6) та релігійна діяльність (ст. 8) національних меншин не повинні суперечити національному законодавству.
- В інших випадках можливість реалізації прав меншин поставлена в залежність від їхніх дій. Так, відповідно до частини 3 статті 3 «...повага прав осіб, що належать до національних меншин, передбачає виконання цими особами своїх обов'язків щодо держави, на території якої вони проживають».
- Обов'язки із нагляду за виконанням цієї Конвенції покладено на Комісію з прав людини Співдружності Незалежних Держав. (ст. 13).

## Двосторонні угоди I.

- Більшість наведених міжнародних конвенцій закликає держави сприяти процесові кодифікації прав національних меншин також і на рівні двосторонніх угод, укладати двосторонні та багатосторонні угоди з іншими державами, зокрема з сусідніми, з метою забезпечення захисту осіб, які належать до національних меншин. Приклади таких угод, укладених між європейськими державами у 50-х–70-х роках, ми вже наводили.
- Безпосереднім стимулятором укладання таких угод у 90-х роках минулого століття стають вимоги деяких регіональних міжнародних організацій (передусім НАТО, ЄС) до держав, які бажають набути членства в них, щодо остаточного вирішення зі своїми державами-сусідами спірних територіальних проблем та проблем, пов'язаних із забезпеченням прав національних меншин.
- Ці дві проблеми бувають взаємопов'язаними, адже предметом територіальних спорів між державами часто виявляються місцевості, населені національними меншинами.

## Двосторонні угоди II.

- Для України як нової незалежної європейської держави процес укладання таких договорів розпочався підписанням 6 грудня 1991 року Договору про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою і завершився підписанням і ратифікацією Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією у 1999 році.
- Всі ці двосторонні договори України містять положення щодо захисту прав національних меншин, які сформульовані відповідно до вже існуючих міжнародно-правових зобов'язань держави в цій сфері. Але водночас вони суттєво відрізняються як за обсягом нормативного тексту, так і за змістом. Таким чином, у цих документах певною мірою віддзеркалюється ставлення держав до проблематики меншин у двосторонніх відносинах.
- Так, у Договорі із Російською Федерацією нашій проблематиці присвячені дві статті (11 та 12), які за своїм змістом відтворюють деякі положення Декларації ООН 1992 р. про заборону дискримінації та зобов'язання сторін із забезпечення захисту і гарантування права на розвиток самобутності меншин, а також є положення щодо захисту української та російської мов на територіях сторін.



## Двосторонні угоди III.

- Дещо інші підходи сторін до правового регулювання захисту меншин відбиває **Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією**, підписаний 2 червня 1997 року. Статті 12 і 13 Договору, структуровані у 15 пунктів (параграфів, частин), являють собою окрему комплексну угоду про співробітництво двох сторін у цій сфері, зокрема:
  - сторони визнають захист національних меншин частиною міжнародно-правового захисту прав людини і об'єктом міжнародного співробітництва (ст. 12);
  - надається вичерпний перелік міжнародних документів, норми та стандарти яких будуть застосовуватися сторонами при визначенні прав осіб, які належать до національних меншин, до цього переліку включена й Рекомендація ПА РЄ 1201 (1992 р.) (ст. 13, ч. 1);
  - дається визначення української меншини в Румунії та румунської меншини в Україні (ст. 13, ч.2);
  - наголошується на необхідності створення умов для досягнення «повної і справжньої рівності між особами, які належать до національних меншин, та особами, які належать до більшості населення», з належним врахуванням конкретного становища меншини (3 ст. 13, ч. 3);
  - частини 4–9 статті 13 містять конкретизацію певних прав меншин та механізмів їх реалізації та захисту;
  - сторони Договору визнають обов'язок осіб, яких стосується стаття 13 документа, “... бути лояльними до держави, громадянами якої вони є, дотримуватися її національного законодавства, а також поважати права інших осіб, зокрема тих, які належать до більшості населення або до інших національних меншин” (ч. 10);
  - з метою контролю за дотриманням сторонами зобов'язань по цій статті Договору створений спеціальний спостережний (наглядовий) орган у формі змішаної міжурядової комісії

## Двосторонні угоди III.

- Україна нині є також стороною **низки двосторонніх угод, спеціально присвячених захисту прав національних меншин**. Першою такою угодою нашої держави була Декларація про принципи співробітництва між Угорською Республікою та Українською Радянською Соціалістичною Республікою по забезпеченню прав національних меншостей та Протокол до неї, що були підписані у Будапешті 31 травня 1991 року.
- Подібними двосторонніми міжнародними договорами України є: Угода між Україною і Республікою Білорусь «Про співробітництво у забезпеченні прав осіб, належних до національних меншин» (1999 р.). Угода між Україною і Литвою «Про співробітництво з питань національних відносин» (1997 р.); Угода між Україною і Польщею «Про забезпечення прав національних меншин» (1994 р.); Угода між Україною та Молдовою «Про співробітництво з питань національних відносин» (1996 р.).
- Угода між Україною і Федеративною Республікою Німеччина про співпрацю у справах осіб німецького походження, які проживають в Україні, підписання якої відбулося в Києві 3 вересня 1996 року, відрізняється від наведених передусім тим, що, поряд із визначенням і захистом прав німецької національної меншини в Україні, документ було спрямовано на вирішення питань, пов'язаних з реабілітацією осіб німецького походження, котрі стали жертвами політичних переслідувань, сприяння поверненню депортованих і їхніх нащадків в Україну.

## Двосторонні угоди IV.

- На особливу увагу заслуговують ті норми цих документів, які стосуються **механізму контролю за виконанням положень двосторонніх угод** із захисту прав національних меншин
- Такі спеціальні механізми передбачені, зокрема, Декларацією про принципи співробітництва між Угорською Республікою та Українською РСР по забезпеченню прав національностей та Протоколом до неї (1991 р.). Особливостями цього механізму є те, що він створюється як на національному рівні, так і на двосторонньому, тобто міждержавному рівні із залученням представників національних меншин і їхніх громадських організацій.
- Механізм контролю за виконанням положень цієї двосторонньої угоди передбачає, зокрема:
- формування Сторонами державних органів, що займаються справами національностей і національних меншин, яке відбувається «... на основі демократичних процедур за участю і з урахуванням інтересів усіх національностей ...» (ст. 7);
- формування змішаної міжурядової комісії, що утворюється з представників державних установ і національних меншин обох сторін (ст. 16).
- З цього приводу слід зазначити, що міжурядові змішані комісії за участю Угорщини, Словаччини та Румунії стали важливим елементом міжнародного співробітництва і для України.

# Сучасні підходи на рівні ООН. Інституційні засади

- Робота із сприяння реалізації і захисту прав національних меншин сконцентрована переважно в установах і закладах, що входять до складу **Економічної і Соціальної Ради ООН (ЕКОСОП)**, зокрема в **Комісії з прав людини, Комісії з економічних і культурних прав, Комісії з ліквідації расової дискримінації та в Комісії з прав дитини**. Безпосередньо ці питання належали до компетенції **Підкомісії із заохочення і захисту прав людини** (до 1999 р. – Підкомісія з попередження дискримінації і захисту меншин), що діяла у складі Комісії з прав людини до 2006р.
- **У 2007 році Робочу групу змінив Форум з проблем меншин, який був заснований у відповідності до резолюції 6/15 Ради з прав людини.**
- Підкомісія із попередження дискримінації і захисту меншин у своїй Резолюції 1994 / 4 від 19 серпня 1994 року рекомендувала Комісії з прав людини створити **Робочу групу з питань меншин**.
- Рішення про створення Робочої групи Комісією було прийнято в її Резолюції 1995 / 24 від 3 березня 1995 року, що було схвалено резолюцією ЕКОСОП 1995 / 31 від 25 липня 1995 року, відповідно до якої Робоча група повинна була діяти протягом трьох років. ЕКОСОП своїм Рішенням 1998 / 246 від 30 липня 1998 року продовжив мандат Робочої групи, щоб вона щорічно проводила по одній сесії тривалістю п'ять робочих днів.
- Відповідно до мандата Робочій групі, яка складалася з п'яти експертів, котрі призначаються Підкомісією, доручено:
  - а) розглядати питання щодо пропаганди та практичної реалізації Декларації про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин (1992 р.) (у подальшому – Декларація);
  - б) вивчати можливі шляхи вирішення проблем, що стосуються меншин, сприяти взаєморозумінню між меншинами та урядами і між самими меншинами;
  - с) рекомендувати за необхідності подальші заходи щодо заохочення та захисту прав осіб, належних до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин.

## Сучасні підходи на рівні ООН. Робоча група з питань меншин I.

- Відповідно до вищенаведених Резолюцій Робоча група з 1995 по 2006 роки провела 12 сесій надаючи форум для діалогу зацікавленим сторонам.
- Тематика порядку денного, зміст дебатів та робочих і підсумкових документів сесій охоплювали широке коло теоретичних і практичних проблемних питань, пов'язаних з існуванням меншин. Так, на сесіях, зокрема, розглядалися наступні питання:
  - - визнання наявності (існування) меншин державами, питання необхідності юридичного визначення того набору об'єктивних і суб'єктивних чинників, які б надали можливість самовизнання меншин та визнання їх міжнародним співтовариством;
  - - виконання державами зобов'язань щодо створення належних умов для збереження та розвитку самобутності меншин, у тому числі проблеми, пов'язані з асиміляцією та інтеграцією меншин, акцентувалася увага на питаннях інтеграції меншин з гарантіями збереження їхньої самобутності;
  - - подвійне громадянство як можливий засіб зменшення напруження між меншинами та урядами;
  - - двосторонні відносини між державами та можливість урегулювання проблем засобами поступок і погоджень;
  - - кодифікація та тлумачення можливих форм відносин між меншинами та державами, наприклад таких, як: ліквідація, асиміляція, терпимість, захист, заохочення тощо;

## Сучасні підходи на рівні ООН. Робоча група з питань меншин II.

- - співвідношення, взаємозв'язок між колективними та індивідуальними правами меншин, шляхи й засоби їхньої реалізації;
- - лояльність – механізми формування лояльних зв'язків між меншинами та державою;
- - самовизначення меншин і територіальна цілісність держав, зокрема: припустимість, за певних ситуацій, відокремлення меншин, що відбувається на ґрунті узгодженості та при цілковитому дотриманні прав людини, як один з можливих варіантів вирішення проблем; питання про те, чи мають право меншини, які не поважають територіальну цілісність держав, претендувати на захист своїх прав;
- - обґрунтовані та необґрунтовані переваги в контексті реалізації (застосування) принципу позитивної дискримінації;
- - євроцентризм Декларації, яка, на думку окремих експертів, розрахована передусім на вирішення проблем меншин Центральної і Східної Європи;
- - специфіка окремих національних груп, наприклад рома (циган), курдів тощо;
- - відмінності у «дозволеності» користування правами меншин; права та можливості меншин відстоювати та захищати свої права залежно від національного правопорядку окремих країн.

## **Сучасні підходи на рівні ООН. Проблематика участі меншин у прийнятті рішень . Робоча група III.**

- Особлива увага приділялася проблематиці участі меншин у прийнятті рішень у сукупності з принципом права на збереження самобутності або без неї у контексті ефективності заходів, вжитих державами та спрямованих на участь меншин у суспільних і державних справах з метою їхнього (держав і меншин) порозуміння.
- Можливість задіяти з цією метою такі механізми, як:
- федеральні системи;
- не федеральні територіальні угоди про автономію;
- більш ефективне представництво у представницьких (законодавчих) органах, зокрема:
- забезпечення меншинам гарантованих місць в органах управління;
- проведення виборів, що ґрунтуються на пропорційному представництві;
- зниження порогу при голосуванні за представлення меншин в органах влади;
- надання представникам меншин права законодавчого вето з окремих питань або резервування для них інших ексклюзивних повноважень;
- створення адміністративних органів меншин або незалежних консультативних органів.

## Сучасні підходи на рівні ООН. Окремі напрямки досліджень. Робоча група IV.

- По деяким питанням, за дорученням сесій Робочої групи, окремими експертами проведені комплексні дослідження, які являють собою робочі документи Робочої групи. Такі дослідження проведені, наприклад, по темах:
- «За ефективну політичну участь і представництво меншин» ( E / CN. 4 / Sub. 2 / AC. 5 / 1998 / WP.4);
- концепції позитивної дискримінації – «Документ з питання позитивних дій» (E / CN. 4 / Sub. 2 / 2000 / 11 / Corr.1);
- забезпечення діалогу між урядами та меншинами – «Приклад Естонського «Президентського круглого столу» (E / CN. 4 / Sub. 2 / AC. 5 / 1998 / CRP. 1);
- «Роль двосторонніх договорів у сфері захисту національних меншин у Центральній і Східній Європі» (E / CN. 4 / Sub. 2 / AC. 5 / 1998 / CRP. 2);
- «Питання міжкультурної і багатокультурної освіти» (E / CN. 4 / Sub. 2 / AC. 5 / 2000 / WP.4);
- «Права меншин та попередження етнічних конфліктів» (E / CN. 4 / Sub. 2 / AC. 5 / 1998 / CRP. 1) тощо.



# Сучасні підходи на рівні ООН. Узагальнення.

- Пошуку шляхів і засобів розв'язання проблем, пов'язаних з меншинами, міжнародне співтовариство нині розглядає як чинник зменшення міжнародного напруження, попередження ймовірних конфліктів та захисту й заохочення культурного розмаїття як спільного надбання людської цивілізації. Така позиція ООН була підкреслена Верховним Комісаром з прав людини пані М. Робінсон в її доповіді, наданій шостій сесії Комісії з прав людини (E / CN. 4 / 2000 / 12), в якій наголошується на необхідності вжиття термінових заходів щодо розв'язання завдань зменшення напруження та скорочення масштабів насилля на ґрунті етнічних, расових або ксенофобських конфліктів.
- Вона зазначила, що такі заходи повинні передбачати:
  - превентивну дипломатію;
  - механізми раннього попередження;
  - заохочення терпимості за допомогою освіти в галузі прав людини;
  - підтримку демократичних інститутів шляхом більш широкого представництва усіх сегментів суспільства; конструктивні дії та заохочення багатокультурності.
- 
- Документ: «Towards developing country strategies on minorities» («Розробка національних стратегій з проблем меншин»): «Права меньшинств: Международные стандарты и руководство по их соблюдению»
- ООН, Управління Верховного Комісара з прав людини. Нью-Йорк - Женева. 2010 р. - [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights\\_ru.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_ru.pdf)