



Юрій Ковний,

кандидат економічних наук, адвокат

ORCID: 0000-0002-1230-5050

<https://doi.org/10.32782/2306-9082/2022-48-26>

УДК 340.12:008:34:339.92

Історичні аспекти становлення правового регулювання у сфері етнонаціональної політики

У сучасному праві існує велика різноманітність суб'єктів права, де на одній стороні всього спектру інтересів стоїть особистість, що стає основним суб'єктом юриспруденції, а з іншого боку цього спектру є держава, в особі її органів публічної влади, що історично позиціонована як архетип міжнародної юридичної особи. В ретроспективі між цими двома постулатними учасниками виступають інші, які часто є менш помітніші ніж вказані вище. Серед них національна або етнічна група меншини. Це суб'єкт міжнародного права, який має колективну ідентичність, складається з людей, які бажають зберегти свою самобутню культуру, але не можуть забезпечити вираження через власну незалежну державу.

Генезисну первинність на міжнародному рівні, визначення правової захищеності і взагалі існування прав такої групи відбувалося повільно. Існування груп меншин як суб'єктів міжнародного права впливає з розвитку національно-державного ладу. Протягом вісімнадцятого і дев'ятнадцятого

століття концепція прав меншин розвивалася мляво, і проявляється виключно двосторонніми договорами, що гарантують релігійну свободу для різних національних груп. До Першої світової війни переможці більшості європейських воєн брали під контроль завойовані території як здобич перемоги. Значною мірою напруга колоніальної експансії в поєднанні з зловживання європейських меншин та їх розквіт національної свідомості послужили каталізатором Першої світової війни. Не дивно, що потім 1919 рік був вирішальним роком у розвитку прав меншин. У той час оглядаючись на досвід XIX століття у сфері прав національних меншин з'явилися дві мети. Одна з них полягала в необхідності захисту національних меншин, які проживають у межах різних національних держав, або надаючи їм власну національну державу, або шляхом забезпечення рівності під наглядом міжнародного органу. Друга полягала в бажанні захистити колоніальні народи, сприяти їх незалежності або

страхування від їх експлуатації колоніальною владою.

Проте це були передумови історичного становлення етнічної національної політики як самостійної складової права. Для розуміння цілісності та прогалин у правовому регулюванні будь-якої проблеми необхідно розглянути історичні аспекти становлення та функціонування цього явища чи інституту, тому в аспекті статусу національних меншин та інших суб'єктів етнополітики це питання є також досить вагомим.

Сучасна правова реальність вимагає уваги до прав людини та прав інших суб'єктів міжнародного та національного права, тому етнічна національна політика має вагомий значення. Різні наукові школи аналізували проблематику в контексті захисту прав людини, зміни ціннісних аспектів окремих груп суспільства, правового регулювання прав національних меншин, серед суттєвих здобутків слід виокремити напрацювання Н. П. Бортник, І. Жаровської, Н. Ортинської, В. Б. Ковальчука, Ch. Pan, B. Sibylle, P. Videsott, R. Kastoryano, W. Kumlicka та інших.

Однак історичний генезис проблематики розглядали опосередковано, тому необхідний комплексний аналіз заявленого предмету дослідження.

Метою наукової статті є історико-правових аспектів становлення політики у сфері етнічних груп та національних меншин та визначення його впливу на сучасне правове регулювання.

Вже до початку ХХ ст захист меншин був вагомим питанням міжнародного права. І прогрес в цьому здійснений завдяки функціонуванню Ліги націй. Захист прав меншин вперше був офіційно включений до міжнародної правової бази після Першої світової війни шляхом використання угоди Ліги Націй про меншини. Поняття прав меншин суперечило концепціям індивідуалізму та державного

суверенітету, на якому стояла Ліга. Проте, через різні договори, декларації, інституції та дії, пов'язані з креативним механізмом винайдений Лігою Націй, був розроблений систематичний підхід до проблеми, яка стала відомою як система меншин.

Наскільки це можливо, Версальський договір і пов'язані з ним договори підтвердив кордони держав уздовж націоналістичних ліній. Домінуюча тема самовизначення означала звільнення меншин від реальних чи уявних зловживань. Цих зловживань було багато від прямого фізичного переслідування до заперечення певних соціальних або економічних прав. Певні зміни все ж відбувалися у зв'язку з інформаційним розголосом проблеми. Випадки жорстокого поводження з меншинами з боку національної держави були оприлюднені у ХІХ ст. Цей розголос сколихнув громадськість та призвів до активізації колективних дій проти таких зловживань. Одним із багатьох прикладів була народна підтримка європейських дій проти Туреччини для захисту вірмен незабаром після Першої світової війни [1, с. 254]. Якби меншість могла захистити себе, сформувавши власну державу, тоді всі «права» меншості будуть забезпечені. Проте це не є реалістичним сценарієм.

Повністю слідувати націоналістичним лініям у формуванні нових держав було неможливо. Таким чином, на міжнародному рівні намагалися забезпечити захист від сваволі національних держав, котрі мають національну чи етнічну меншість. Для цього були реалізовані такі окремі кроки:

- Спеціальні договори про меншини, кожен з яких містить гарантійні пункти, що дозволяли меншинам прямий доступ до Ліги, зокрема були укладені між Головними союзниками та об'єднаними державами та Чехословаччиною, Польщею, Румунією та Югославією;

• Положення про права меншин були включені до мирних договорів з Австрією, Болгарією, Угорщиною, Туреччиною;

• Були зроблені заяви про захист меншин Албанією, Естонією, Фінляндією, Іраком, Латвією, і Литвою під час або після їх прийняття до Ліги.

Ці інструменти гарантували національним меншинам захист право на продовження, право на свободу і свободу релігійного культу для всіх жителів кожної країни. Крім того, вони гарантували наступні «права» для меншин: (1) рівність юридичних, громадянських і політичних прав, особливо для прийняття на державну роботу; (2) вільне користування рідною мовою у приватному спілкуванні, бізнесі, релігії, пресі та публічно засіданнях і перед судами; (3) рівне з іншими громадянами право утримувати за власний рахунок благодійні, соціальні чи освітні установи; і (4) в округах, де значна частина населення належить до меншин, навчання в її межах початкові школи мовою меншини.

Ці договори пропонували меншинам права, однак без положень про примусове виконання, тому система захисту була декларативною і неефективною. Розуміючи це, Рада Ліги зробила два суттєвих кроки. По перше, і це дуже важливо, забезпечила механізм, що дозволяв звертатися безпосередньо до Ради самим меншинам. По-друге, створювалися комітети меншин для розгляду петицій і проведення розслідувань щодо фактів. Потім Рада вирішила встановити сувору процедуру перевірки. Генеральний секретар був уповноважений усувати петиції, які (1) вимагали розриву політичних відносин між меншістю та державою частиною якого вони були, (2) походив з анонімного чи неавтентифікованого джерела або (3) містили образливі висловлювання» [2].

Кінцевим результатом цих договорів і дій була створена система

меншин, що містила інституційний вимір – Секцію меншин Секретаріату Ліги. Очевидно, це було репрезентатцією найвищого рівня у міжнародній стурбованості правами меншин, який міг бути забезпечений у той час. Ліга діяла, часто успішно, як модератор у відносинах між меншинами та різними національними державами. Таким чином, принаймні зовні, було накладено чітке обмеження на внутрішній суверенітет держав, що отримав міжнародне визнання.

Проте механізм захисту мав суттєві прогалини. Він полягав у тому, що тогочасна міжнародна спільнота не могла забезпечити належного функціонування механізму захисту, ключова проблеми полягали в недотриманні принципу рівності та у зловживанні правом. Малі держави були особливо стурбовані. Вони вважали, що діючі положення не лише принижують їхні суверенні права та втручаються у їхні внутрішні справи, а й є дискримінаційними. Вони вважали, що великі держави нав'язують іншим державам зобов'язання, яких самі не дотримувались.

Рада також зазнавала постійних нападів з боку самих представників меншин на тій підставі, що Рада не давала їм права на рівні шанси представити свою справу. Німецькі меншини за межами Німеччини була особливо активними. За підтримки Ліги німців за кордоном, Конгрес меншин, який збирався щорічно з 1925 по 1938 рр., змушував Раду вжити найсильніших форм втручання. Німецькі меншини систематично зверталися до Ради навіть у незначних справах. Мотиви їх були зараз очевидними – замах на територіальну цілісність держави, особливо Німеччина та Угорщина вважали, що в інтересах своїх територіальних амбіцій необхідно продемонструвати пригнічений стан своїх меншини в інших країнах постійно перед міжнародною громадськістю. Із зростанням

територіальних амбіцій Німеччини зріс і гуманітарний інтерес до захисту меншин. Між 1920 і 1929 роками групи німецьких меншин подали 38 відсотків від загальної кількості петицій. Проблема, очевидно, була викликана особистим інтересом. Ситуація в Лізі загострилася в 1929 р. коли польський Міністр закордонних справ, 15 грудня 1929 р. звинуватив Німеччину в тому, що вона «використовує» свої меншини в Польщі як привід для розширення німецького кордону. Інші держави почали побоюватися за безпеку власних кордонів, особливо тих, що межували з Угорщиною [1, с. 259]. Незважаючи на труднощі, Рада досягла успіху в урегулюванні багатьох реальних випадків і розглянула майже 400 петицій. Можемо вказати, що це був етап зародження етнонаціональної концепції у міжнародному праві.

Однак Ліга Націй була розпущена в 1946 році.

Важливим моментом у розвитку європейського права меншин стала угода того ж року, що мала прецедентний характер. Це угода між Італією та Австрією, щодо німецькомовного населення в Південному Тіролі, «пакт де Гаспері-Грубера», в якому Італія визнала свого північного сусіда як партнера у формуванні долі спільноти з рідною мовою і ідентичністю. Пізніше, з приєднанням двох країн до західноєвропейських структур ця угода відіграла певну роль у визнанні у міжнародних стандартах право меншин підтримувати зв'язок зі своєю материнською країною.

Після Другої світової війни права меншин приділялося значно менше уваги, за винятком Конвенції ООН про запобігання злочину геноциду та покарання за нього (Конвенція про геноцид) і Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Змінився сам ідеологічно-правовий підхід міжнародної спільноти, що був націлений на єдинонаціональну політику

в межах держави. Захист меншин і асиміляція явно несумісні. Найсуттєвішим в історичному аналізі проблеми є те, що поняття асиміляції було переважачим у розвитку післявоєнної міжнародної системи. Також, після Другої світової війни, ліберальні теоретики стверджували, що всі питання демократичного конституювання суспільства та соціальну справедливість можна досягти шляхом розвитку загальних громадянських та людських прав. Крім того, вважалося, що історично вже існувала модель, яка опосередковано захищала життя культурно неоднорідних груп шляхом забезпечення рівності їх членів перед законом: модель релігійної толерантності, тобто політичне відокремлення церкви від держави. Згідно з ця модель, етнічна приналежність, як і релігійність, має бути чимось, що люди можуть вільно висловлюватися у своєму приватному житті, але це не стосується держави. Вважалося, що «етнічно нейтральна» держава не може надавати особливі колективні права національним меншинам [3].

Політичні та доктринальні причини призвели до того, що під час створення організації ООН лише символічно розглядалося питання меншин. У 1947 р. при Комісії з прав людини Економічної і соціальної Ради було сформовано підкомісію з питань запобігання дискримінації та захисту меншин. Перманентний задум був у існуванні двох окремих комісій, одна з дискримінації, інша з питань меншини. Надалі функціонуючи, підкомісія присвячувала практично всю свою енергію до вивчення дискримінації осіб, фактично ігноруючи захист меншин [4] (тільки у 1999 році вона трансформувалася у Підкомісію щодо заохочення і захисту прав людини).

Звертаємо увагу, що пройшло практично два десятиліття перед тим, як удосконалити функціонування цього механізму і «до повноважень

Підкомісії згідно з Резолюцією 1503 (1970 р.) ЕКОСОП входить й розгляд інформації щодо фактів, які свідчать про систематичні порушення прав національних (етнічних) меншин у конкретних державах, вироблення пропозицій стосовно заходів та дій, необхідність вжиття котрих потрібне у кожному окремому випадку» [5, с. 277].

Міжнародний світ тогочасного періоду був дискусійним. Під час голосування за остаточний текст Загальної декларації прав людини в ООН, держави-переможниці Другої світової війни давно почали свої протистояння. Громадськість почала розуміти, що почалася «холодна війна». Під радянським тиском в у країнах Центральної Європи дедалі більше панували комуністичні диктатури. Отож історично світ був розділений, і найважливіший фронт цього поділу проходив у Європі, національні меншини при цьому знову стали заручниками політичного процесу.

У середині 1960-х років компартійна верхівка та керівництво держави були частково замінені в Радянському Союзі (1964) і в ряді комуністичних країн. Це спричинило суттєві зміни як у міжнародних відносинах, так і в внутрішній політиці окремих країн, у тому числі вирішення питання національних меншин. Прийняття Генеральною Асамблеєю ООН у 1966 р. Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права, наприклад, вказав на послаблення поділу ліній між двома світовими системами. Його стаття 27 декларувала, що меншинам не можна відмовляти у сповіданні своєї культури та релігії чи у використанні їх рідної мови. Це ознаменувало прорив у процесі розпочатому резолюція ООН про меншини 1948 року, яка, однак, була зупинена холодною війною одразу після прийняття декларації.

Згадувана стаття 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права визначила, що «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». Тут чітко не вказано права національних меншин, проте розкрито їх основні положення – право на власну культуру, обряди, мову і релігію. Підкомісія з питань запобігання дискримінації та захист меншин, яка складалася з групи висококваліфікованими міжнародними експертами з цього питання, розтлумачила ст. 27 як не лише надійне звичайне правило для захисту меншин, а й джерелом принципів, які можна було б застосовувати незалежно від набрання чинності Пактом [6, с. 150].

Основні міжнародні етнонаціональні принципи та стандарти формувалися дуже довго і пройшли нелегкий етап становлення. Зміна ідеологічного контексту та політичних обставин суттєвим чином впливали на політику у сфері захисту та визнання прав національних меншин.

Довоєнний період сформулював основні права національних меншин, зазвичай на декларативному рівні, проте оминаючи при цьому політичні та інформаційні права, сконцентрувавшись загалом на культурно-освітній сфері. Значна роль в цьому полягала у функціонуванні такого міжнародного інституту як Ліга Націй. В свою чергу ООН удосконалювала механізм через нормативно-правове регулювання та інституційні органи, проте залишаються багато проблем, що мають етнонаціональну природу.

Список використаних джерел

1. Kelly J. B. National Minorities in International Law, J. *Int'l L. & Pol'y.* 1973. Vol. 253. P. 253–273.
2. Robinson International Protection of Minorities and the Right of Self Determination. *Israel Yearbook on Human Rights.* 1971. Vol. 70.
3. Kymlicka W. Multikulturalno građanstvo – liberalna teorija manjinskih prava. *Naklada Jesenski i Turk.* Zagreb, 2003.
4. Review of Further Developments in Fields in Which the Sub-Commission Has Been Concerned, U.N. Doc. E/CN.4/sub.2/327 (1972).
5. Липчук О. Міжнародні та національні інститути захисту прав етнонаціональних меншин. *Наукові записки 2007* Вип. 34. С. 286–284.
6. Summary Records of the Sub-Commission Meeting. 1972. U.N. Doc. E/CN.4/sub.2/SR.647

Ковний Ю. Є. Історичні аспекти становлення правового регулювання у сфері етнонаціональної політики

Основні міжнародні етнонаціональні принципи та стандарти формувалися дуже довго і пройшли нелегкий етап становлення. Зміна ідеологічного контексту та політичних обставин суттєвим чином впливали на політику у сфері захисту та визнання прав національних меншин.

Довоєнний період сформулював основні права національних менших, зазвичай на декларативному рівні, проте оминаючи при цьому політичні та інформаційні права, сконцентрувавшись загалом на культурно-освітній сфері. Значна роль в цьому полягала у функціонуванні такого міжнародного інституту як Ліга Націй, що містила інституційний вимір – Секцію меншин Секретаріату Ліги. Вказане було репрезентацією найвищого рівня у міжнародній стурбованості правами меншин, який міг бути забезпечений у той час. Ліга діяла успішно як модератор у відносинах між меншинами та різними національними державами. Таким чином, принаймні зовні, було накладено чітке обмеження на внутрішній суверенітет держав, що отримав міжнародне визнання.

Проте механізм захисту мав суттєві прогалини. Він полягав у тому, що тогочасна міжнародна спільнота не могла забезпечити належного функціонування механізму захисту, ключова проблеми полягали в недотриманні принципу рівності та у зловживанні правом. Малі держави були особливо стурбовані. Вони вважали, що діючі положення не лише принижують їхні суверенні права та втручаються у їхні внутрішні справи, а й є дискримінаційними. Вони вважали, що великі держави нав'язують іншим державам зобов'язання, яких самі не дотримувались.

Після Другої світової війни правам меншин приділялося значно менше уваги, за винятком Конвенції ООН про запобігання злочину геноциду та покарання за нього (Конвенція про геноцид) і Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Політичні та доктринальні причини призвели до того, що під час створення організації ООН лише символічно розглядалося питання меншин. Пройшли десятиліття політичної боротьби поки ООН удосконалювала механізм через нормативно-правове регулювання та інституційні органи, проте залишаються багато проблем, що мають етнонаціональну природу.

Ключові слова: генезис, становлення та розвиток прав, національні меншини, Ліга націй, ООН.

Kovnyi Yu. Historical aspects of the formation of legal regulation in the field of ethno-national politics

The main international ethno-national principles and standards were formed for a very long time and went through a difficult stage of formation. The change in the ideological context

and political circumstances significantly influenced the policy in the field of protection and recognition of the rights of national minorities.

The pre-war period formulated the basic rights of national minorities, usually at the declarative level, while bypassing political and informational rights, concentrating in general on the cultural and educational sphere. A significant role in this was the functioning of such an international institution as the League of Nations, which contained an institutional dimension – the Minorities Section of the League Secretariat. This represented the highest level of international concern for minority rights that could be secured at that time. The League acted successfully as a moderator in the relations between minorities and various nation-states. Thus, at least outwardly, a clear limitation was imposed on the internal sovereignty of states, which received international recognition.

However, the protection mechanism had significant gaps. It consisted in the fact that the international community at that time could not ensure the proper functioning of the protection mechanism, the key problems were non-compliance with the principle of equality and abuse of law. Small states were particularly concerned. They believed that the existing provisions not only undermined their sovereign rights and interfered in their internal affairs, but were also discriminatory. They believed that great powers impose obligations on other states that they themselves have not fulfilled.

After World War II, minority rights received much less attention, with the exception of the UN Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Genocide Convention) and the International Covenant on Civil and Political Rights. Decades of political struggle have passed while the UN has improved the mechanism through normative and legal regulation and institutional bodies, but many problems of an ethno-national nature remain.

Key words: genesis, formation and development of rights, national minorities, League of Nations, UN.