



**МИЦИК В.В.,
кандидат юридичних
наук, доцент**

*Інститут
міжнародних відносин
Київського національного
університету
імені Тараса Шевченка*

**СПЕЦІАЛЬНЕ
НАЦІОНАЛЬНЕ
ЗАКОНОДАВСТВО
ЩОДО ЗАХИСТУ
НАЦІОНАЛЬНИХ
МЕНШИН ЇХ КРАЇН
ПОХОДЖЕННЯ:
ПРОБЛЕМА
ВІДПОВІДНОСТІ
ЗАГАЛЬНИМ
ПРИНЦИПАМ І
НОРМАМ
МІЖНАРОДНОГО
ПРАВА**

Ця тема стосується досить складного і проблемного питання, яке виникло протягом останніх років і полягає в прагненні держав походження національних меншин, тобто їх етнічної чи історичної батьківщини, захищати права та інтереси своїх співвітчизників, які проживають за кордоном.

Враховуючи новітність тенденції в законодавстві і практиці держав, ця проблема в міжнародно-правовій літературі достатньої уваги ще не отримала. У вітчизняній фаховій літературі це питання не досліджувалось.

Дана стаття продовжує попередні дослідження автора¹.

У ряді європейських країн конституційні положення стосовно захисту національних меншин і осіб, які до них належать, доповнені й конкретизовані в спеціальних національних нормативних актах щодо надання спеціальних прав і пільг особам їх національного походження, які проживають за їх межами і належать до національних меншин інших країн. Прикладами таких внутрішньодержавних нормативних актів є: Закон про рівні права

громадян Південного Тіролю та Австрії в певних адміністративних галузях від 25 січня 1997 р. (Австрія), Закон про емігрантів зі Словаччини та зміни і доповнення до деяких законів – № 70 від 14 лютого 1997 р. (Словаччина), Закон про надання підтримки румунським громадам у всьому світі від 15 липня 1998 р. (Румунія), Федеральний закон про державну політику Російської Федерації щодо співвітчизників за кордоном від 5 березня 1999 р., Закон для болгар, які проживають за межами Республіки Болгарія, від 11 квітня 2000 р. (Болгарія), Закон про заходи щодо італійської меншини в Словенії та Хорватії від 21 березня 2001 р. (Італія) та Закон про угорців, які проживають у сусідніх країнах, від 19 червня 2001 р. (Угорщина).

Аби скласти уявлення про сферу дії, предмет та об'єкти таких національних нормативних актів, розглянемо основні положення законів сусідніх з Україною держав – Російської Федерації та Республіки Угорщина.

Федеральний Закон РФ "Про державну політику Російської Федерації щодо співвітчизників за кордоном" складається з преамбули і 27 статей². Закон поділяє співвітчизників за кордоном на кілька категорій: громадян Російської Федерації (РФ), що постійно проживають за межами Російської Федерації; осіб, що були громадянами СРСР, проживають у державах, утворених на території колишнього СРСР, та отримали громадянство цих держав чи стали особами без громадянства; вихідців (емігрантів) із Російської держави, Російської республіки, РРФСР, СРСР і Російської Федерації, що мали відповідну громадянську належність і стали громадянами іноземної держави, або отримали вид на проживання, або стали особами без громадянства. Статті закону, що встановлюють принципи і мету державної політики РФ щодо двох останніх груп осіб, мають прямий стосунок до питання, яке розглядається, тобто захисту державою походження своїх національних меншин, які проживають за межами їхньої історичної та етнічної батьківщини. Розглянемо зміст основних функціональних положень закону.

У преамбулі проголошується, що закон виходить із того, що співвітчизники, які проживають за кордоном, вправі покладатися на підтримку РФ в здійсненні своїх громадянських, політичних, соціальних, економічних і культурних прав, збереженні самотності. Діяльність РФ в галузі відносин із такими особами повинна проводитися відповідно до загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права та міжнародних договорів РФ з урахуванням законодавства держав, де вони проживають. Відповідно до зазначених принципів і норм мета державної політики РФ щодо співвітчизників полягає в наданні державної підтримки і допомоги в реалізації та забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, у тому числі прав "вільно виражати, зберігати та

розвивати свою самобутність, підтримувати і розвивати духовний та інтелектуальний потенціал; встановлювати та вільно підтримувати всебічні зв'язки між співвітчизниками й зв'язки з Російською Федерацією, одержувати інформацію з Російської Федерації; створювати національно-культурні автономії, громадські об'єднання, засоби масової інформації та брати участь в їх діяльності; брати участь у роботі неурядових організацій на національному і міжнародному рівнях; брати участь у розвитку взаємовигідних відносин між державою проживання і Російською Федерацією; здійснювати вільний вибір місця проживання чи права на повернення до Російської Федерації" (п. 2 ст. 5).

Стаття 3 передбачає, що визнання своєї належності до співвітчизників особами, що були громадянами СРСР, емігрантами і нащадками співвітчизників, має бути актом вільного вибору, належність до співвітчизників підтверджується спеціальним документом (свідоцтвом) установленого урядом РФ зразка. Видача такого свідоцтва за межами території РФ здійснюється за письмовою заявою особи дипломатичними чи консульськими установами РФ, на території РФ – органами внутрішніх справ РФ за місцем перебування особи. Порядок в'їзду, пересування територією і виїзду зазначених осіб із РФ устанавлюється міжнародними договорами РФ, федеральними конституційними законами та федеральними законами (ст. 12). Правове становище співвітчизників – іноземних громадян на території РФ визначається ст. 13. Під час перебування на території РФ такі особи користуються правами і несуть обов'язки нарівні з громадянами РФ, за винятком випадків, устанавлених Конституцією і міжнародними договорами РФ, федеральними конституційними законами та федеральними законами.

Недотримання іноземною державою загальновизнаних принципів і норм міжнародного права в галузі основних прав людини і громадянина щодо співвітчизників є достатньою підставою для вжиття органами державної влади передбачених нормами міжнародного права заходів для захисту інтересів співвітчизників (п. 5 ст. 14). Закон визначає також, що співвітчизники вправі розраховувати на підтримку РФ в забезпеченні своїх основних свобод і громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних та інших прав, передбачених міжнародними пактами про права людини, а також у своїх діях, спрямованих проти випадків дискримінації за ознаками раси, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до співвітчизників чи будь-якої іншої обставини, а також у забезпеченні права на рівність перед законом (ст. 15).

Важливе значення мають положення закону про підтримку співвітчизників в економічній і соціальній галузях, у сфері культури, мови, освіти й інформації (ст. 16-18). Вони передбачають зокрема, що органи держав-

ної влади РФ і суб'єктів РФ стимулюють співпрацю російських організацій із господарськими суб'єктами співвітчизників, сприяють створенню спільних організацій і товариств, заохочують зв'язки російських організацій незалежно від форм власності з іноземними підприємствами, на яких працюють переважно співвітчизники. У соціальній сфері ці органи можуть надавати підтримку соціально незахищеним категоріям співвітчизників "на підставі міжнародних договорів Російської Федерації і відповідно до законодавства Російської Федерації". Можливе й надання гуманітарної допомоги тим особам, які опинилися в надзвичайних ситуаціях (ст. 16).

Конкретні дії передбачає ст. 17 щодо підтримки РФ співвітчизників у справі збереження та розвитку їхньої культурної спадщини й мови, що є невід'ємними складниками їхньої самобутності, в отриманні ними рівного доступу до освіти всіх рівнів та освіти рідними мовами. Особам, визначеним цим законом як співвітчизники, надається можливість для задоволення культурних, наукових та інформаційних потреб користуватися матеріалами російських центрів науки й культури в іноземних державах. З метою сприяння збереженню й розвитку співвітчизниками своєї культурної спадщини РФ надає допомогу культурним центрам, освітянським організаціям, бібліотекам, архівам, музеям, театрам, професійним та аматорським творчим колективам співвітчизників. РФ сприяє збереженню співвітчизниками знання рідних мов, створенню умов для їхнього вивчення, вживання, навчання й одержання інформації цими мовами. Відповідно до внутрішньодержавного законодавства РФ надає підтримку особам, що були громадянами СРСР, у здобутті нарівні з громадянами РФ середньої та вищої професійної освіти, підвищенні ними кваліфікації, у тому числі в аспірантурі та докторантурі, у навчальних закладах і науково-дослідних установах РФ. Ці та інші заходи, передбачені ст. 17 для підтримки співвітчизників у сфері культури, мови й освіти, здійснюються відповідно до міжнародних договорів РФ, законодавства РФ з урахуванням законодавства іноземних держав.

У галузі інформації РФ підтримує співвітчизників в одержанні й поширенні інформації, користуванні інформацією рідними мовами національностей РФ на територіях держав їхнього проживання, створенні засобів інформації, у розвитку інформаційних зв'язків між державами їхнього проживання, між співвітчизниками і РФ. Російська Федерація створює необхідні умови для транслявання співвітчизникам інформації з РФ за допомогою телевізійного віщання і радіомовлення, розповсюдження періодичних та інших друкованих видань, кінопродукції, аудіо- і відеоматеріалів рідними мовами співвітчизників шляхом уживання заходів внутрішньодержавного характеру й укладення міжнародних договорів (ст. 18). Діяльність РФ у сфері відносин із співвітчиз-

никами фінансується за рахунок коштів федерального бюджету. Для фінансової та матеріальної підтримки співвітчизників та їхніх організацій за рахунок внесків держави, фізичних та юридичних осіб можуть створюватися державно-громадські та громадські фонди (ст. 23).

Стаття 24 закону передбачає надання податкових, митних та інших пільг і переваг співвітчизникам та їхнім організаціям, фізичним і юридичним особам РФ, іноземцям та організаціям, що надають матеріальну і фінансову підтримку співвітчизникам на підставі законодавства РФ. Передбачається також представництво інтересів співвітчизників в органах державної влади РФ та органах державної влади суб'єктів РФ шляхом створення представницьких громадсько-консультативних органів – рад (комісій) співвітчизників (ст. 26).

Наведені положення Закону "Про державну політику Російської Федерації щодо співвітчизників за кордоном" засвідчують, що турботливе ставлення до співвітчизників є важливим напрямом зовнішньої та внутрішньої політики РФ. Закон визначає принципи і мету державної політики в цій галузі, засади діяльності органів державної влади РФ з реалізації відповідної політики. Закон є рамковим, тому що для дотримання найважливіших положень (наприклад ст. 11, 12, 13, 19 та ін.) передбачає наявність прийнятих відповідно до Конституції РФ і цього федерального закону інших федеральних законів та нормативних правових актів РФ, законів та інших нормативних правових актів суб'єктів РФ. Наслідки такої державної політики РФ можуть мати виключно внутрішньодержавне значення для держави походження осіб, що визначені в законі як співвітчизники (ст. 12, 13, 23 та ін.), а водночас стосуватись і національних інтересів держав, в яких вони проживають (п. 2 ст. 5, п. 2-3 ст. 8, п. 1 ст. 9, п. 2 ст. 16, ст. 18 тощо). В останньому випадку для запобігання виникненню конфліктних ситуацій і колізій у внутрішньодержавному законодавстві низка статей закону включає положення про те, що відповідні заходи здійснюються згідно з міжнародними договорами РФ з урахуванням законодавства іноземних держав. Стаття 5 зокрема передбачає, що державна політика РФ щодо співвітчизників ґрунтується на визнанні обов'язковими для держав загалом прийнятих принципів і норм міжнародного права за неухильного дотримання принципу невтручання держав у внутрішні справи одна одної. Згідно з п. 3 ст. 18 РФ надає підтримку засобам масової інформації, що належать співвітчизникам, відповідно до міжнародних договорів РФ, законодавства РФ і законодавства держави, на території якої функціонують ці засоби масової інформації. Подібні положення наводяться також у п. 2 ст. 8, п. 2 ст. 15, п. 1 ст. 16, п. 1 ст. 17 тощо.

Федеральний закон "Про державну політику Російської Федерації щодо співвітчизників за кордоном" піддавався російськими фахівцями

конструктивному аналізу і зазнав серйозної критики. Однак ми залишимо ці питання без коментарів, оминемо також і проблему реально-го втілення положень цього закону в життя, оскільки тема даного дослідження обмежується ознайомленням з основними положеннями національних нормативних актів певних держав у розглядуваній сфері, характерними для більшості подібних внутрішньодержавних документів, та аналізом їх відповідності загальноновизнаним принципам і нормам міжнародного права.

Ухвалений в Угорщині Закон LXII щодо угорців, які проживають у сусідніх країнах (Act LXII of 2001 on Hungarians Living in the Neighbouring Countries), викликав невдоволення та критичні зауваження деяких сусідніх із цією країною держав. Так, 21 червня 2001 р. уряд Румунії звернувся з проханням до Європейської комісії "За демократію через право" (Венеціанської комісії) про вивчення закону про угорців, які проживають у сусідніх країнах, на предмет його відповідності європейським стандартам і нормам та принципам сучасного міжнародного права.

Угорщина є сусідньою з Україною державою та одним із визнаних європейських лідерів у справі захисту національних меншин, тож її нова ініціатива в цій сфері заслуговує на пильну увагу. Доцільно виокремити найважливіші положення цього акта. Закон, набув чинності 1 січня 2002 року, складається з преамбули і 29 статей, згрупованих у 4 глави³.

У преамбулі наголошується, зокрема, що закон приймається відповідно до п. 3 ст. 6 Конституції Угорщини і засновується на основних принципах, якими керуються міжнародні організації, у тому числі Рада Європи та Європейський Союз, щодо прав людини і захисту прав меншин, з урахуванням загальноновизнаних норм міжнародного права та міжнародно-правових зобов'язань країни. Закон визнає угорців, які проживають у сусідніх країнах, складовою всієї угорської нації та гарантує їм державну підтримку в збереженні національної ідентичності і самобутності.

Глава I містить положення загального характеру. Стаття 1 нормативного акта окреслює коло його бенефіціантів: "1) Цей Закон застосовується до осіб, які заявляють про свою угорську національність, але не є громадянами Угорщини та проживають у Республіці Хорватія, Федеративній Республіці Югославія, Румунії, Республіці Словенія, Словаччині та Україні, і які а) втратили своє угорське громадянство з інших причин, ніж добровільна відмова, і b) не мають дозволу на постійне перебування в Угорщині". Параграф 2 ст. 1 передбачає, що закон застосовується також до дружини (чоловіка), що проживає з особою, яка визначена в п. 1, і до їхніх спільних неповнолітніх дітей, навіть якщо ці особи не є угорцями за національністю. Аби забезпечити підтримання постійних зв'язків, доступність передбачених у законі пільг і переваг,

сталі культурні, економічні та сімейні (родинні) відносини, вільне пересування людей та обмін ідеями, держава з урахуванням своїх міжнародних зобов'язань гарантує найсприятливіші умови для в'їзду й перебування на своїй території осіб, на яких поширюється дія закону (ст. 3).

Глава II містить положення про пільги і права вказаних осіб у різних сферах життя – освіти, культури, науки, соціального забезпечення, медичного обслуговування, щодо внутрішніх транспортних послуг, працевлаштування, державних засобів інформації; про допомогу певним організаціям, які діють за кордоном. У сфері культури ст. 4 наділяє визначених у ст. 1 осіб правами, ідентичними з правами громадян Угорщини. Зокрема держава забезпечує право користуватися публічними культурними закладами, доступ до культурних цінностей, пам'яток історичного значення, архівних матеріалів для ознайомлення та дослідження, безкоштовне користування послугами будь-якої публічної бібліотеки. Стаття 7 окреслює умови соціального забезпечення та медичного обслуговування осіб, які працюють у країні на умовах будь-якого контракту. Стаття 8 надає значні пільги таким особам щодо поїздок територією Угорщини. Кількісно необмежений безкоштовний проїзд у громадському транспорті на внутрішніх місцевих та дальніх маршрутах гарантується дітям віком до 6 років та особам похилого віку після 65 років. Іншим особам надається 90-відсоткова знижка для 4 поїздок по країні громадським транспортом на рік, а групі не менш ніж із 10 осіб віком до 18 років у супроводі двох дорослих – 1 раз на рік. Значні фінансові та інші пільги надаються з державних і громадських фондів для здобуття такими особами вищої освіти в Угорщині (ст. 9) та в сусідніх країнах (ст. 10). Певні пільги та переваги мають угорські викладачі, які навчають угорською мовою визначених цим законом осіб, які проживають у сусідніх країнах (ст. 11). Батьки, що є такими особами і мають принаймні двох неповнолітніх дітей, які навчаються угорською мовою в освітніх закладах сусідньої країни, де проживають батьки, можуть звертатися по допомогу щодо освіти (отримання підручників, навчального матеріалу) для кожної дитини до державної організації, яка для цього створена в Угорщині. Особи, котрі підпадають під дію цього закону, можуть звертатися до компетентної державної організації за сприянням щодо свого навчання у вищих навчальних закладах сусідніх країн (ст. 14). Відповідно до ст. 15 указані особи за умови отримання ними дозволу можуть працювати в Угорщині протягом 3 місяців на рік без попередньої оцінки ситуації на ринку праці.

Важливі завдання покладаються законом на державні засоби інформації. Вони мають розповсюджувати в Угорщині на постійній основі інформацію про угорців, які проживають за кордоном, а в сусідніх країнах – інформацію про Угорщину та угорську націю, аби формувати

неупереджені уявлення про Угорщину та угорську націю, про угорські меншини. Телевізійні програми для угорських громад, які проживають за кордоном, фінансуються з державного бюджету (ст. 17). Згідно зі ст. 18 Республіка Угорщина підтримує організації сусідніх країн, які сприяють розвитку угорських національних громад у цих країнах. Такі організації можуть звертатися за сприянням до угорської державної установи, що має відповідні повноваження і діє на законних підставах, якщо їхня діяльність має зокрема на меті: збереження і дослідження угорських національних традицій, збереження і сприяння розвитку угорської мови, літератури, культури і народних ремесел, сприяння угорцям, які проживають за кордоном, у здобутті вищої освіти, відновлення і догляд за пам'ятками, що належать до угорської культурної спадщини, сприяння в місцевостях, де проживають угорські громади за кордоном, збереженню їх населення та розвитку місцевого туризму, створення і поліпшення умов для підтримання зв'язків з Угорщиною та ін.

Глава III містить процедурні правила щодо заяв для надання пільг та сприяння особам, на яких розповсюджується дія цього закону. Тут зокрема йдеться про те, що для отримання таких пільг або сприяння необхідно мати "Свідоцтво про угорську національність" або "Свідоцтво утримання особи угорської національності". Відповідно до п. 1 ст. 20 компетентний державний адміністративний орган видає "Свідоцтво про угорську національність" у тому разі, якщо претендент має рекомендацію організації, яка представляє угорську національну громаду в певній сусідній країні і визнана урядом Республіки Угорщина як організація, що має на це повноваження, і якщо ця організація засвідчує на основі заяви претендента його угорську національність та автентичність його підпису. Заява містить інформацію про адресу і персональні дані претендента, до неї додається фотокартка. Стаття 21 передбачає умови надання свідоцтва та припинення його дії. Свідоцтво видається неповнолітнім до досягнення ними 18 років, особам віком від 18 до 60 років – терміном на 5 років, особам, вік яких перевищує 60 років, – на невизначений строк (п. 1 ст. 21). Свідоцтво містить фотокартку і персональні дані власника: прізвище, місце і дату народження, громадянство (п. 5 ст. 21).

Глава V визначає порядок вирішення технічних питань застосування закону. Цей закон є певною мірою рамковим нормативним актом, оскільки більшість статей, які встановлюють певні пільги або дії щодо осіб, передбачають прийняття спеціального законодавства на їх виконання (наприклад п. 3 ст. 4, п. 1 ст. 7, п. 4 ст. 8, п. 2 ст. 10, п. 3 ст. 12, ст. 15, п. 2 ст. 16 та ін.).

Зміст наведених найважливіших положень закону вказує на те, що основною метою його прийняття і дії є підтримка зв'язків держави походження зі своїми національними громадами, які проживають у сусідніх

країнах. Закон передбачає два напрями здійснення цієї мети. Це, по-перше, внутрішньодержавні заходи з надання особам, визначених у законі, найсприятливіших умов для відвідування і перебування на території Угорщини; по-друге, заходи, спрямовані на підтримку існування угорських національних меншин і збереження національної ідентичності та національної самобутності осіб угорської національності, які не є громадянами Угорщини, у сусідніх країнах, де вони проживають. За цього звертає на себе увагу той факт, що попри те, що в Австрії проживає близько 14 тис. угорців, ця країна не ввійшла до переліку країн, наведеного в ст. 3.

Виключно внутрішньодержавний вимір має значна більшість статей акта, приміром тих, що спрямовані на забезпечення особам, про яких йдеться в законі, найсприятливіших умов для в'їзду та перебування на території Угорщини, надання їм певних пільг і прав у різних галузях соціального життя країни. Інший характер мають положення про спеціальні права осіб, наслідки здійснення яких стосуються країн їхнього проживання. Це, до прикладу, положення про радіо- і телепрограми для угорських громад, що проживають за кордоном (ст. 17), про підтримку організацій, які діють у сусідніх країнах і сприяють угорським національним громадам, котрі проживають у цих країнах (ст. 18), про надання організаціям, що представляють угорські національні спільноти в сусідніх країнах, спеціальних прав, які не передбачені національним законодавством таких країн (ст. 20) і є за міжнародним правом прерогативою консульських установ. Зокрема вже згадувана видача іноземним громадянам "Свідоцтва про угорську національність", яке є офіційним документом на території країни походження і дає право користуватися всім спектром надаваних цим законом пільг, установлює певний політичний зв'язок між іноземним громадянином і державою походження, підмінюючи собою, принаймні в цій країні, свідоцтво особи, видане їй у державі проживання.

Такі односторонні законодавчі кроки країни походження із захисту прав своїх національних меншин викликали сумніви в тім, чи не є прийняття такого національного законодавства з екстериторіальним ефектом дії втручанням у внутрішні справи інших держав і порушенням принципу їхнього територіального суверенітету. Це питання, як зазначалося вище, вивчала Венеціанська комісія. У своїй доповіді "Про преференційне поводження з національними меншинами держави їхнього походження", ухваленій на 48-му пленарному засіданні 19-20 жовтня 2001 р., вона дійшла висновку, що прийняття державами односторонніх заходів щодо захисту своїх меншин незалежно від того, проживають вони в сусідніх чи інших країнах, та офіційне надання переваг особам, які належать до таких національних меншин, не мають достатніх підстав, щоб стати міжна-

родним звичаєм, і є законними лише тоді, коли беруться до уваги такі принципи міжнародного права, як територіальний суверенітет держав, *pacta sunt servanda*, дружні відносини між державами та повага до прав людини і основних свобод, зокрема заборона дискримінації⁴. У подальшому Комісія підтвердила і розвинула свої висновки⁵.

Саме такий підхід утілюється в положеннях чинного багатостороннього договору – Страсбурзької Рамкової конвенції про захист національних меншин, ст. 21 якої проголошує: "Ніщо в цій Рамковій конвенції не може тлумачитись як таке, що передбачає будь-яке право вести будь-яку діяльність або вживати будь-яких заходів, що суперечать основним принципам міжнародного права, зокрема принципам суверенної рівності, територіальної цілісності та політичної незалежності держав". Відповідно до ст. 2 положення Рамкової конвенції "застосовуються сумлінно, у дусі взаєморозуміння, терпимості та згідно з принципами добросусідства між державами".

Відповідь на розглядуване питання дає також універсальне міжнародне публічне право, яке закріплює принципи територіального верховенства держави, суверенної рівності держав, їх територіальної цілісності, співпраці між державами, невтручання у внутрішні справи, *pacta sunt servanda*.

Найважливішим невід'ємним атрибутом держави як суб'єкта міжнародного права є державний суверенітет – верховенство держави в межах своєї території і незалежність у міжнародних відносинах. Неодмінною складовою цього суверенітету є територіальне верховенство, яке визначається як здійснення державою вищої й неподільної влади в межах своєї території. Як територіальний суверен держава одноосібно вирішує всі питання, пов'язані з установами національного правопорядку, визначенням правового режиму кожної частини своєї території та правового становища всіх фізичних і юридичних осіб, що перебувають у її межах. Виключно держава вирішує питання про правомірність існування та діяльність будь-якого іноземного чи міжнародного елемента в межах її території.

Принцип суверенної рівності держав передбачає зокрема право кожної держави на юридичну рівність; право на територіальну цілісність; право вільно вибирати і розвивати свої політичні, соціальні, економічні та культурні системи; право встановлювати свої закони й адміністративні правила; право визначати і здійснювати на власний розсуд свої відносини з іншими державами відповідно до міжнародного права⁶.

У Декларації принципів міжнародного права 1970 р. йдеться зокрема про обов'язок держави "утримуватися від будь-яких дій, спрямованих на порушення національної єдності і територіальної цілісності будь-якої держави чи країни"⁷. Щодо принципу співпраці між державами, то в дек-

ларації наголошується, що співпраця є не так правом, як обов'язком держав у різних сферах міжнародних відносин: "Держави зобов'язані, незалежно від розбіжностей в їхніх політичній, економічній і соціальній системах, співпрацювати одна з одною в різних галузях міжнародних відносин з метою підтримки міжнародного миру і безпеки та сприяння міжнародній економічній стабільності і прогресу, загальному добробуту народів"⁸. Принцип невтручання покладає на суб'єктів міжнародного права насамперед зобов'язання утримуватися від безпосереднього втручання та опосередковано не втручатись у внутрішні справи інших держав.

Принцип *parata sunt servanda* закріплено у Віденських конвенціях про право міжнародних договорів 1969 і 1986 рр. Згідно з положеннями конвенцій "кожний чинний договір обов'язковий для його учасників і має ними сумлінно виконуватися" (ст. 26). Учасники договору не можуть посилатися на положення свого внутрішнього (національного) права, аби виправдати невиконання ними договору (ст. 27)⁹. Підтвердженням саме такого підходу до міжнародних зобов'язань слугує Підсумковий документ Віденської зустрічі 1989 р. представників держав-учасниць НБСЄ. У документі зокрема наголошується на принциповому положенні про те, що кожна держава має право приймати власні закони, адміністративні правила, визначати практику і політику. Здійснюючи ці права, держави повинні забезпечити, "щоб їхні закони, адміністративні правила, так само як і практика та політика, відповідали їхнім зобов'язанням за міжнародним правом" (принцип 4)¹⁰.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що на території країни проживання національних меншин питання правового статусу і захисту осіб, які до них належать, регулює виключно її національне законодавство. Новітня тенденція правового захисту національних меншин країнами їх походження розцінюється державами неоднозначно і потребує ґрунтовного дослідження. Безсумнівно, подібні національні правові акти мають право на існування: вони підсилюють дію традиційних засобів захисту меншин. Проте, як свідчать міжнародні документи, вони повинні відповідати зобов'язанням країни за міжнародним правом, а також міжнародним багатостороннім і двостороннім договорам у цій сфері.

З погляду чинного міжнародного права не викликають заперечень національні закони країн походження щодо своїх меншин, представники яких є іноземними громадянами і проживають за їх межами, якщо результати дії цих законів мають місце виключно на території країни їх походження і не зачіпають внутрішньодержавних інтересів країни їх проживання. Проте загальноприйняті принципи та норми міжнародного договірного і звичаєвого права не передбачають прямої дії національних законів держави, зокрема щодо співвітчизників, представників

національних меншин, у межах іншого територіального суверена. Екстериторіальна дія національного закону можлива лише на основі договору зацікавлених держав про поширення дії такого закону або її наслідків на територію іншого суверена.

Інтернаціоналізація сучасної галузі міжнародного права прав людини, а отже, і прав національних меншин передбачає взаємозв'язок і взаємодію національного законодавства та міжнародного права для розв'язання їхніх проблем. Але якщо не тільки вивчати стан справ у цій галузі в окремому європейському регіоні, але розглядати її як типову проблему переважної більшості країн світу, доведеться зауважити, що існує безліч невирішених найважливіших її аспектів.

На універсальному рівні з питань захисту меншин та забезпечення їх прав ці дві правові системи є, мабуть, щонайменше узгодженими. Цьому існує багато причин: нерівномірність розвитку правових систем різних країн і регіонів; небажання багатьох держав виносити на порядок денний тему національних меншин; відсутність спеціальних національних і міжнародних судових механізмів моніторингу на відповідність національного законодавства міжнародному праву з питань меншин; відсутність ефективних засобів узгодження норм міжнародного і внутрішньодержавного права, що веде до занадто широкого формулювання міжнародних договорів, котрі криють у собі проблеми невідповідності таких норм; небажання йти на зміну чи прийняття нових конституційних положень і законів відповідно до нових настанов міжнародного права; насамкінець, слаборозвинута міжнародно-правова база, яка потребує суттєвого вдосконалення й осучаснення, тощо.

Проте, держави повинні узгоджувати своє національне законодавство з міжнародним правом із цих питань, що є актуальною вимогою сучасності.

ПОСИЛАННЯ

- ¹ Див., зокрема: Мицик В.В. Правовий статус та захист національних меншин у двосторонніх договорах країн Європи // Вісник Київського університету ім. Тараса Шевченка. Серія "Міжнародні відносини". – К., 2003. – Вип. 25-28. – С. 38-43; він же. Конституційне право та національне законодавство європейських держав щодо захисту та правового статусу національних меншин // Актуальні проблеми міжнародних відносин (Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка). – К., 2002. – Вип. 34 (част. I). – С. 111-118, і т.д.
- ² Собрание законодательства Российской Федерации. Официальное издание. – 31 мая 1999 г. – № 22. – М.: Юрид. литература, 1999. – С. 4937-4949.
- ³ 2001: LXII. tv. A szomszedos allamokban elo magyarokrol // Magyar

- Kozlony (Budapest). – 2001, július 7. – 77 szam.
- ⁴ Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State // Council of Europe. Document CDL-INF (2001) 19. 168/2001. – Strasbourg. – 22 October 2001. – P. 16, 22.
- ⁵ Preferential Treatment of National Minorities by the Kin-State: the Case of Hungarian Law of 19 June 2001 on Hungarians Living in Neighbouring Countries ("Magyars"). Report Committee on Legal Affairs and Human Rights. Rapporteur: Mr. Erik Jurgen, Netherlands, Socialist Group // Council of Europe. Doc. 9744 rev. – 13 May 2003. – 52 p.
- ⁶ Буткевич В.Г. Принцип суверенної рівності держав // Буткевич В.Г., Мицик В.В., Задорожній О.В. Міжнародне право. Основи теорії. – К.: Либідь, 2002. – С. 223.
- ⁷ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, от 24 октября 1970 г. // Действующее международное право. В 3-х тт. / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. – М.: Изд-во Московского независимого ин-та междунар. права, 1999. – Т. 1. – С. 72.
- ⁸ Там само. – С. 70.
- ⁹ Венская конвенция о праве международных договоров // Действующее международное право: В 3-х тт. / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. – М.: Изд-во Московского независимого ин-та междунар. права, 1999. – Т. 1. – С. 352.
- ¹⁰ Итоговый документ Венской встречи 1986 г. представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 15 января 1989 г. // Действующее международное право. Действующее международное право: В 3-х тт. / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. – М.: Изд-во Московского независимого ин-та междунар. права, 1999. – Т. 1. – С. 84.

Надійшла до редакції 30.01.2004