

УДК 341:323.15

К.О. МІЩЕНКО,
магістрант спеціальності «Правознавство»
Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля

ПРОБЛЕМИ ТЛУМАЧЕННЯ ТЕРМІНА «НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ» ЗА МІЖНАРОДНИМ ПРАВОМ

У статті порушуються проблемні питання застосування та тлумачення терміна «національні меншини», які вживаються в міжнародних документах.

Ключові слова: національні меншини, етнічні меншини, етнокультурні меншини, корінний народ, етнічні групи.

Постановка проблеми. Актуальністю цього дослідження є насамперед ряд юридичних термінів і понять, які вживаються в Конвенції про забезпечення прав осіб, що належать до національних меншин, Рамковій конвенції про захист національних меншин, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, документі під назвою «Робоче визначення меншин», і розгляд можливих шляхів їх заміни. Важливим підґрунтям врегулювання зазначених питань, безумовно, є діяльність Ради Європи у вирішенні проблем роз'яснення терміна «національні меншини» для зміцнення демократії, справедливості, стабільності та миру в Європі, розвитку міжнародної співпраці у цій важливій галузі.

Аналіз останніх досліджень цієї проблеми. Проблеми прав та свобод людини і громадянина, в тому числі національних меншин, досліджувалися ученими: Франческо Капоротті, Ф. Гекманом, В. Чаплинським та ін. **Водночас продовжує існувати потреба в цілісному дослідженні терміна «національна меншина» та перспективних напрямків його удосконалення.**

Метою цієї статті є дослідження і розгляд проблемних питань що стосуються національних меншин та дослідження ряду термінів і понять, які вживаються в міжнародному законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Кожне суспільство в «модерному світі» містить менші утворення чи підсистеми, що якоюсь мірою відрізняються від більшості населення. Найпоширенішими термінами, якими їх позначають, є терміни «національна меншина». Поява національних меншин пов'язана з виникненням перших націй, національних держав. Механізм цього зв'язку простий внаслідок виникнення національних держав, для яких важливою умовою був збіг державної самоорганізації з етнічною належністю їхнього населення. На їхній території з'являються групи з іншою етнічною ідентичністю, які й стали у цих державах національними меншинами [8, с. 206].

Досі не існує не тільки універсально прийнятних визначень щодо категорії «меншина» або «меншини», а й навіть узгодженої термінології, яка була б загальноприйнятною якщо не в усьому світі, то, принаймні, в європейському регіоні [2].

Термін «меншина» з'явився в 1947 р., коли Економічна та Соціальна Рада уповноважила Комісію з прав людини ООН розробити рекомендації щодо захисту прав національних меншин. Так, уперше в документах ООН згадуються права етнічних, релігійних та мовних меншин.

Поняття «національна меншина» потрібно відрізнити від поняття «корінний народ». В 1989 році МОП прийняла Конвенцію про корінні народи, що ведуть племінний спосіб життя.

Незважаючи на те, що за понад 50 років активної роботи над цією проблемою працюють визнані фахівці та експерти ООН, Ради Європи, Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) та інших міжнародних органів і установ, далі робочого варіанту визначення поняття «меншина» та «національна меншина» не пішло. Загальновизнаною можна вважати лише класифікацію меншин, установлену Декларацією ООН 1992 р., де йдеться про права осіб, які належать до національних, етнічних, релігійних і мовних меншин [4].

В статті 1 Конвенції про забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, зазначено, що особи, які належать до національних меншин, розуміються як особи, що постійно проживають на території однієї Договірної Сторони і мають її громадянство, котрі за своїм етнічним походженням, мовою, культурою, релігією або традиціями відрізняються від основного населення Договірної Сторони.

Також в статті 2 зазначено, що приналежність до національної меншини є питанням індивідуального вибору зацікавленої особи і гарантовано, що такий вибір не потягне за собою яких би то не було несприятливих наслідків для особи [1].

Отже, кожна держава у своєму внутрішньому законодавстві використовує власне тлумачення та різну термінологію, а також самостійно визначає коло осіб, що окреслені юридико-понятійним апаратом [7, с. 105].

Узагальнене неофіційне тлумачення цього терміна запропоновано документом під назвою «Робоче визначення меншин», схваленим 29 квітня – 3 травня 1996 року в ході роботи другої сесії Міжсесійної робочої групи з меншин Підкомісії із запобігання дискримінації і захисту меншин (з 1999 р. – Підкомісія із сприяння та захисту прав людини) Комісії з прав людини Економічної і соціальної ради ООН.

Стаття 1 цього документа стверджує: «Меншина означає групу осіб, яка постійно проживає на території держави, є чисельно меншою від решти населення цієї країни, тобто становить менше половини її населення, має національні або етнічні, релігійні та мовні, а також інші пов'язані з ними характеристики (культура, традиції тощо), відмінні від таких характеристик решти населення, та виявляє прагнення до збереження існування й самобутності такої групи».

Стаття 4 уповноважує держави на свій розсуд відносити до меншин тільки громадян своєї держави.

У статті 5 документа наведено перелік груп, яких не слід відносити до меншин: а) корінні народи; б) групи осіб, які розглядаються як народи і відповідно мають право на самовизначення; в) групи осіб, які мають вищенаведені характеристики, але вочевидь не прагнуть до збереження своєї самобутності; г) групи осіб, які мають вищенаведені характеристики, але є настільки нечисленними, що об'єктивно неможливо встановити для них будь-які спеціальні режими захисту.

В статтях 6 і 7, які регламентують порядок застосування положень статті 5, наголошується на необхідності їх тлумачення на користь меншин. Зокрема зазначається, що за наявності будь-яких сумнівів щодо прагнення групи до збереження своєї самобутності діє презумпція, що вони прагнуть до її збереження. А водночас підкреслюється, що в разі виникнення питання про необхідність застосування до будь-якої групи осіб поряд із віднесенням їх до числа меншин якогось іншого визначення або ж у разі неможливості застосування таких визначень та поєднання режимів, що з них випливають, перевага віддається визначенню, що тягне за собою надання цій групі найбільш сприятливого режиму [5, с. 97–98].

Досить часто дослідники користуються так званими «роз'ясненнями», зокрема запропонованим ще в 1991 р. експертом ООН Франческо Капоротті, згідно з яким меншини – це групи, які «кількісно поступаються більшості населення(даної) держави, перебувають у недомінантному становищі, члени яких, будучи громадянами держави, мають етнічні, релігійні або мовні характеристики, що відрізняються від зазначених характеристик решти населення і виявляють, хай навіть не явно, почуття солідарності стосовно збереження своєї культури, традиції, релігії або мови» [3, с. 334].

У цілому з наведеним визначенням можна погодитися, але в ньому важливим чинником для реалізації права є волевиявлення особи. Таким чином, національно-культурна со-

лідарність для виникнення правових наслідків такої категорії, як «національна меншина», має виявлятися суб'єктивно, тобто через вольову самоідентифікацію. Отже, визначальним фактором у самоорганізації осіб у «національну меншину» із набуттям відповідного правового статусу, на нашу думку, є вольова само ідентифікація [7, с. 105].

На думку німецького вченого Ф. Гекмана, актуальне таке тлумачення поняття національна меншина: «національні меншини є різнорідними за соціальною структурою групами, які проживають на території держави, чужої їхній національній самобутності, культурі та історії... Як громадяни, вони позбавлені певних громадянських прав або можливості користування такими і, як правило, є предметом сильного тиску до асиміляції. Їхньою політичною метою є приєднання до нації-держави, до якої вони належать, у сенсі історико-культурної ідентичності, та що відповідає їхнім економічним інтересам» [8, с. 207].

Польський вчений Владислав Чаплинський дає таке визначення: «Національна меншина – це національна група, консолідована і що живе в одному із регіонів держави (із чого випливає її природне прагнення к отримання автономії), яка сформувалася відчуттям внутрішньої єдності і разом з тим прагне зберегти свої специфічні межі – мову, культуру тощо» [6].

П. Сорокін висловлює такий погляд, що вчені слушно вбачають у національності не метафізичний принцип, а групу людей, котра володіє певними ознаками. Серед таких ознак зазвичай прийнято виділяти «єдність крові» або «єдність раси», «єдність мови», «спільність економічних інтересів», «єдність світогляду», «єдність культури», «спільність в усвідомленні належності до певного політичного тіла», «єдність релігії». Показовим є те, що наявність будь-якої окремої ознаки з цього переліку в жодному разі не є достатньою. Тільки декілька з них у сукупності (причому для різних націй конфігурація цієї сукупності буде специфічною) являють собою необхідний або достатній набір ознак. Відтак ряд учених поділяє думку П. Сорокіна про те, що «національності» як єдиного соціального елемента не існує. Отже, немає суто національних проблем і суто національної нерівності, що виявляється в різноманітних поєднаннях загальних соціальних факторів, серед яких неможливо вишукати спеціального національного чинника, відмінного від релігійних, економічних, інтелектуальних, правових, побутових, територіальних і тому подібних факторів. «Національна» нерівність є тільки окремою формою загальної соціальної нерівності» [5, с. 99–100].

Беручи до уваги розробку терміна меншини, бачимо, що деякі автори звертаються до об'єктивного елемента ідентичності – культурних, етнічних, лінгвістичних та кількісних критеріїв та до суб'єктивного – бажання зберегти свою ідентичність. При цьому надзвичайно важко виокремлювати об'єктивні властивості ідентичності від суб'єктивних. У цьому сенсі можна погодитися із твердженням сучасного румунського дослідника про те, що «ідентичність меншини ґрунтується на її колективній пам'яті, невід'ємній від її етнічних та культурних властивостей».

Цікавою спробою наблизитись до універсально прийнятих уявлень про різні категорії меншин стала Декларація ліберально-демократичних принципів стосовно етнокультурних та національних меншин і корінних народів, в який поряд з визначенням етнокультурних меншин та корінних народів, в який поряд з визначенням етнокультурних меншин та корінних народів дано визначення «національні меншини». Так, ними є «історично усталені спільноти, які мають свою власну мову та або культуру чи релігію. Дуже часто вони стають меншинами в результаті змін міжнародних кордонів і передачі території їхнього проживання від однієї країни до іншої; або вони є такими етнічними групами, які з тих чи інших причин не досягли створення власної державності і замість того становлять складову чи кількох більших країн. Безумовно, це є «класична» ситуація тих меншин, на захист яких спрямована більшість існуючих інструментів міжнародного права та національних законодавств» [3, с. 334].

Під егідою ООН і в межах її спеціалізованих установ та з ініціативи Ради Європи держави ухвалили низку універсальних і регіональних конвенцій, які передбачають захисні заходи щодо таких груп меншин у різних сферах правовідносин [4].

Так, наприклад, серед міжнародних документів стосовно прав меншин мирно співіснують Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, стаття 27-ма якого згадує про держави, в яких є «етнічні, релігійні або мовні меншини», і головний юридично

зобов'язуючий документ Ради Європи, сама назва якого – Рамкова конвенція про захист національних меншин – свідчить, що поняття «меншини» в європейському контексті можна звести і виключно до «національних» меншин.

Характерно, що в жодному з цих документів, так само як і в Декларації Генеральної асамблеї ООН 1992 року, не міститься визначень, які саме групи або категорії підпадають під дію цих документів. Визначення цього терміна відсутнє і в інших документах Ради Європи, тобто Європейській Хартії про місцеві мови або мови меншин і в Протоколі № 12 (про недискримінацію) до Європейської Конвенції про права людини, який був відкритий для підпису та ратифікації 4 листопада 2000 року [2].

Серед спроб дати визначення «меншини» слід згадати ту, що увійшла до тексту відомої рекомендації №1201(1993 р.) Парламентської асамблеї Ради Європи до додаткового протоколу про права національних меншин до Європейської конвенції про права і основні свободи людини. Відповідно термін «національна меншина» стосується таких груп у державі, які:

- проживають на території цієї держави і є її громадянами;
- підтримують давні, міцні й сталі зв'язки з цією державою;
- мають чіткі етнічні, культурні, релігійні або лінгвістичні характеристики; досить численні, хоч і менші за чисельністю, ніж решта населення даної країни або її регіону;
- проявляють разом з іншими членами спільноти турботу про збереження того, що становить їхню спільну ідентичність, культуру, традиції, релігію або мову [3, с. 334].

Вказівка на суть національного меншинства міститься в пункті 32 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року – «Приналежність особи до національної меншини є предметом особистого вибору [6].

Варто згадати, що Макс Ван дер Стул, Верховний Комісар ОБСЄ з питань національних меншин, у своєму виступі у Варшаві 24 травня 1993 року щиро зізнався, що навіть він неспроможний дати визначення меншини (тим самим підкресливши труднощі вироблення загальноприйнятого тлумачення), але разом з тим він зауважив, що може «впізнати меншину, коли бачить її» [2].

«По-перше, меншина – це група, яку відрізняють від більшості мовні, етнічні або культурні характеристики. По-друге, меншина – це група осіб, яка зазвичай не тільки намагається підтримати свою ідентичність, але і намагається надати цій ідентичності більш сильне вираження»[6]

Ситуація, за якої держави ухвалюють міжнародно-правові норми без загальноприйнятого визначення поняття їх адресатів вкрай негативно позначається як на їх імплементації на національному рівні, так і ефективності діяльності відповідних міжнародних інституційних механізмів [4].

Відсутність загальноєвропейського порозуміння щодо того, які саме групи підпадають під категорію «меншин», неминуче призвела до ситуації, коли кожна окрема країна – член РЄ – у своєму національному законодавстві використовує власне тлумачення, а також різну термінологію (наприклад, у Чехії був прийнятий новий закон про «етнічні меншини», в Австрійському законодавстві застосовується термін «етнічні групи», в Македонії – просто «національності» і т. ін.) [2].

Латвія при ратифікації Рамкової конвенції про захист національних меншин визнала національними меншинами «громадян Латвії, які відрізняються від латишів за ознакою культури, релігії і мови, впродовж поколінь традиційно жили в Латвії і вважають себе такими, що належать до Латвійської держави і суспільства, бажають зберігати і розвивати свою культуру, релігію або мову». Закон Молдавії говорить, що «особами, які належать до національних меншин, розуміються особи Республіки Молдова, що постійно проживають на території, є її громадянами, мають етнічні, культурні, мовні і релігійні особливості, що відрізняють їх від більшості населення Молдавії і які усвідомлюють себе особами іншого етнічного походження».

Конституційна рада Франції не допустила ратифікації Європейської Хартії регіональних мов; Франція – єдина країна ЄС, що не підписала Рамкову конвенцію про захист національних меншин. В статті 2 Конституції Французької Республіки уряд Франції декларує, що стаття 27 не застосовується тією мірою, якою вона стосується Республіки». Її позиція так уточню-

ється в доповідях про виконання МПГПП: «Франція – країна, в якій немає меншин» і «конституційні міркування не допускають приєднання Франції до міжнародних конвенцій, що визнають меншини як такі і як носіїв колективних прав» [6].

Але оскільки відмінні у різних країнах Європи уявлення про меншини та ситуації, в яких перебувають самі меншини, все ж таки значно ближчі між собою, ніж, скажімо, порівняно з країнами так званого Нового Світу (Північна, Центральна та Південна Америки) чи у пост-колоніальних державах Африканського континенту, відбувалися спроби розробити визначення груп меншин для кодифікації їхніх прав саме у загальноєвропейському масштабі [2].

Висновки. Враховуючи вищевикладене, можна стверджувати, що подальше дослідження означеної проблематики має стосуватися удосконалення міжнародних документів у цій сфері для того, щоб у майбутньому уникнути складнощів їх використання в конкретних випадках правового регулювання.

Список використаних джерел

1. Конвенція про забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин від 21.10.1994 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_050
2. Беліцер Наталія. Національні, етнічні та релігійні меншини. Характеристика і відмінності. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dict.info/uk/studii/15-16/4.html>
3. Гакман С. Проблеми та перспективи імплементації європейських стандартів у галузі національних меншин в українське законодавство/ С. Гакман//Вісник Української Академії державного управління при президентіві України.: Науково-практичний журнал. З 2004 року Вісник НАДУ. – К.: 2005. – № 1. – С. 333–339
4. Заєць В.А. Механізм реалізації прав і свобод національних меншин України – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [HTTP://3222.UA/ARTICLE/PRAVOVIY_KONSULTANT.HTM](http://3222.UA/ARTICLE/PRAVOVIY_KONSULTANT.HTM)
5. Товт М.М. Захист прав національних меншин у законодавстві України / М.М. Товт // Сприяння поширенню толерантності у полі етнічному суспільстві. – К.: Фонд «Європа XXI», 2002. – С. 94–150.
6. Национальное меньшинство – [Електронний ресурс] – Режим доступу: ru.m.wikipedia.org/wiki/Национальное_меньшинство
7. Пліско В. Щодо правової визначеності поняття «національна меншина/ В. Пліско// Право України: Республіканський юридичний журнал. До 1992 р. – Радянське право. – 12 р. на рік.: К., 2005. – № 7. – С. 104–106.
8. Поліщук Ю. Теоретичні виміри етнічної і національних ідентичностей/ Ю.Поліщук // Наукові записки записки інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім.І.Ф.Кураса НАН України: науковий журнал Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України; Президія НАН України. – К, 2013. – № 2. – С. 197–213

В статье рассматриваются проблемные вопросы применения и толкования термина «национальные меньшины», которые употребляются в международных документах.

Ключевые слова: национальные меньшины, этнические меньшины, коренной народ, этнические группы, этнокультурные меньшины.

In the article violated problem gvestions of application and interpretation of term national minorities which in international documents.

Key words: national minorities, ethnic minorities, native people, ethnic people, etnokulturni minorities.

Одержано 25.09.2015.