

МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Наталья Катько

1. Период до создания Лиги Наций

Защита национальных меньшинств насчитывает 350-летнюю историю.

Первые попытки защиты меньшинств были предприняты уже в XVI в., хотя в то время проблема меньшинств и тем более их защиты в международно-правовом плане еще не стояла. Речь скорее шла о статусе отдельных групп подданных одного или обоих договаривающихся государств, т. е. об объеме гражданских прав. Международные договоры того времени касались главным образом религиозных меньшинств и оговаривали право на свободу вероисповедания.

К первым договорам, которые касались регулирования статуса меньшинств, относятся Оснабрюкский и Мюнстерский договоры 1648 г., заключенные в рамках Вестфальского мира, который знаменовал собой окончание тридцатилетней войны (1618—1648)¹.

По Вестфальскому миру, немецкие князья получили право вести самостоятельную политику и иметь самостоятельные дипломатические сношения с другими государствами, и, что особенно важно, в Германии была провозглашена религиозная свобода, т. е. предоставлялась свобода вероисповедания всем жителям Германии (за исключением населения австрийских наследственных владений).

По Оснабрюкскому и Мюнстерскому соглашениям, Швеция и Франция (Франция эти соглашения не подписала) выступили в качестве гарантов свободы и равноправия религиозных меньшинств в Германии. На самом же деле ими преследовались иные цели, чем защита меньшинств: они стремились ослабить Германию путем ее расчленения. Инструментом для достижения данной цели были проблемы религиозных меньшинств в Германии, которые находились в неравноправном положении по сравнению с основным населением страны.

Со второй половины XVII в. вопрос о религиозных меньшинствах какого-либо государства не раз выступал как средство международной политики, при помощи которого одно государство пыталось подчинить своему влиянию другое суверенное государство, прикрывая свое вмешательство во внутренние дела последнего защитой своих единоверцев.

Данное утверждение подтверждается отношениями между Турцией и европейскими державами. Поражение Турции в войне с Россией, Польшей, Австрией и Венецией во второй половине XVII в. привело к заключению в Карловицах австро-турецкого, польско-турецкого и турецко-венецианского мирных договоров и перемирия между Московским государством и Турцией. В тексте мирных договоров того времени нашло отражение стремление европейских держав ослабить Османскую империю и подчинить ее своему влиянию посредством уже испытанного способа — обязав Порту охранять свободу вероисповедания своих подданных.

Защита интересов единоверцев — подданных другого государства — использовалась и российской дипломатией. Ярким примером того могут служить взаимоотношения России и Османской империи. Народы, находящиеся под властью турков на Балканском полуострове и в придунайских провинциях, исповедовавшие религию, общую с Россией, народы, преимущественно славянские, рассматривали Россию в качестве покровительницы. Данное обстоятельство было эффективно использовано в Кучук-Кайнарджийском мирном договоре 1774 г., который содержал положения, посвященные правам христиан и христианской церкви в Османской империи. Из смысла данного договора вытекает, что нарушение вышеуказанных прав могло рассматриваться как нарушение условий мирного договора и давало России эффективный инструмент для воздействия на Порту.

Проблемы меньшинств и необходимость их международной защиты были предметом рассмотрения на Венском конгрессе. Перекраивая карту Европы, государства — участники антинаполеоновской коалиции, разумеется, меньше всего заботились о защите меньшинств. И то обстоятельство, что проблемы меньшинств все-таки нашли свое отражение в Генеральном акте Венского конгресса от 28 мая 1815 г., а также в приложениях к нему, являлось прежде всего политическим, экономическим и даже стратегическим вопросом, а не гуманным порывом и зависело от усмотрения стран-победительниц. Это иллюстрирует тот факт, что подход к проблемам меньшинств в разных государствах был различным. Великие державы в своих политических целях все чаще прибегали к навязыванию международных обязательств отдельным государствам в отношении их религиозных меньшинств. При этом необходимо подчеркнуть, что наряду с религиозными меньшинствами в международных договорах упоминаются и национальные меньшинства.

В первой половине XIX в. в Османской империи существовал строй, державшийся на угнетении и порабощении многих европейских и азиатских народов. Данный факт позволил государствам Европы использовать для вмешательства во внутренние дела Османской империи проверенный инструмент: они потребовали от Турции уважать христианскую религию на своих вассальных территориях. Такое требование касалось прежде всего балканских народов. И как результат, Парижский мирный трактат от 30 марта 1856 г., подписанный после окончания Крымской войны, наряду с признанием христианской религии наравне с исламской устанавливал равенство всех подданных султана независимо от их национальной принадлежности.

Заметим, что соглашения, заключенные с Турцией, не содержали не только коллективного, но и индивидуального механизма контроля за осуществлением Турцией своих обязательств. В результате этого ни одно соглашение и ни одно обязательство Турции в отношении меньшинств не были выполнены.

¹ Катько Наталья Сергеевна — аспирантка кафедры международного и европейского права Европейского гуманитарного университета

В период с 1914 по 1919 г., предшествовавший созову Версальской мирной конференции и созданию Лиги Наций, был заключен целый ряд соглашений, касающихся прав меньшинств. Например, секретное русско-румынское соглашение о передаче Румынии некоторых частей территории Австро-Венгрии от 18 сентября 1914 г. гласило, что Россия обязуется признать за Румынией право присоединения тех местностей Австро-Венгерской монархии, которые населены румынами. В отношении Буковины принцип большинства населения должен был лечь в основу территориального разграничения между Россией и Румынией².

Пункт 2 Манифеста Совета старейших Эстонского Земского Собора ко всем народам Эстонии о провозглашении независимости от 24 февраля 1918 г. гласил: "Проживающим в пределах республики национальным меньшинствам — русским, немцам, шведам, евреям и другим — гарантируются права на национально-культурную автономию"³.

2. Создание системы защиты меньшинств в рамках Лиги Наций

Проблемы защиты меньшинств и предоставления им особых прав и гарантий поднимались представителями различных государств при выработке Статута Лиги Наций. Однако в Статут не вошли ни принцип национального, расового или религиозного равенства, ни положения о защите национальных меньшинств. Как известно, проекты статей, касающихся национальных меньшинств, содержались в проектах Статута Лиги Наций, но государствам так и не удалось достичь компромисса по этим вопросам.

В рамках Лиги Наций были заключены следующие соглашения, содержавшие положения, касающиеся меньшинств: 5 специальных договоров о меньшинствах, заключенных с Польшей (1919), Чехословакией (1919), Сербско-Хорватско-Словенским государством (1919), Румынией (1919) и Грецией (1920); разделы о защите меньшинств, содержащиеся в 4 мирных договорах с Австрией (1919), Болгарией (1919), Венгрией (1920), Турцией (1920); 6 деклараций, провозглашенных на Совете Лиги Наций Албанией (1921), Литвой (1922), Латвией (1923), Эстонией (1923), Ираком (1932) и Финляндией (о меньшинствах на Аландских островах) (1921); Польско-Данцигская конвенция (1920), Германо-Польская конвенция о Верхней Силезии (1922), Конвенция о Мемеле (1924)⁴.

Таким образом, международная защита меньшинств в системе Лиги Наций распространялась (за исключением мандатных территорий) приблизительно на 30 млн человек, говорящих на 36 языках, населяющих части территории 16 государств и составляющих в общей сложности почти 25 % их населения. По другим источникам, в Европе насчитывалось более 50 млн человек, принадлежащих к национальным меньшинствам (не считая Бельгии и Швейцарии)⁵.

Следует отметить, что послевоенная система защиты меньшинств носила односторонний характер. То обстоятельство, что в Статут Лиги Наций не вошли принципы национального равноправия или религиозной свободы, говорит о нежелании великих держав способствовать всеобщему признанию этих принципов.

Вышеуказанные соглашения имели положения, которые признавали Лигу Наций в качестве верховного наблюдателя и гаранта в выполнении условий дан-

ных соглашений, и были поставлены под гарантию специальными резолюциями Лиги Наций. Исключение составляет Польско-Данцигская конвенция, в отношении которой Совет Лиги Наций не принимал резолюции, однако она находилась под гарантией Лиги Наций в силу статьи 39, в которой признавалась юрисдикция Лиги Наций⁶. Договор с Польшей явился образцом соглашений о меньшинствах, заключенных в рамках Лиги Наций.

Данные соглашения не рассматривали меньшинство как группу, коллектив людей одной национальности, языка, религии, а были направлены на конкретных индивидов какой-либо определенной национальности. Таким образом, целью защиты, согласно соглашениям, как было подчеркнуто профессором С. Ф. Кечеьяном, было не меньшинство, его права и интересы, а отдельно взятый индивид, его права и интересы, связанные с его особым национальным происхождением, языком или религией, отличными от большинства населения государства⁷. Указанное обстоятельство изначально сужало объем прав и интересов меньшинств, подлежащих международной защите, так как является очевидным, что группа, коллектив, в отличие от индивида, может претендовать на фактическое и юридическое равенство с остальными гражданами государства, на ограждение национальных интересов во всех областях жизни.

В силу этих соглашений миллионы людей, составляющих национальные меньшинства, получали лишь элементарные права, которые ничего общего не имели с их специфическими национальными интересами.

Только некоторые соглашения о меньшинствах вскользь касаются политических прав (в основном это избирательное право) и обходят проблему автономии для меньшинств (за исключением чехословацкого договора, предусматривающего автономию для русин).

Территориальная автономия Мемельской области не основывалась на национальном принципе. Местная автономия саксонского и секлерского меньшинств в Трансильвании (в Румынии) и валахов Пинда (в Греции) была весьма незначительной. Соглашения не затрагивали экономические интересы меньшинств.

Основное внимание в вышеуказанных соглашениях уделено равноправию меньшинств в вопросах национальной культуры. Однако в силу того, как уже было отмечено, что объектом этих соглашений являлся отдельный индивид, эти соглашения не могли обеспечить свободного развития национальной культуры меньшинства и не ставили перед собой цели достижения меньшинством фактического равенства с большинством населения в области культурного развития.

Формулировки отдельных статей соглашений о меньшинствах содержали много неясных положений, расширявших возможность правительств трактовать их так, как это было им удобно. Так, например, статья 7 Польского договора гласила, что гражданам, говорящим не на польском языке, правительством будут предоставлены "подобающие льготы" для пользования родным языком в судах⁸. Что понимать под "подобающими льготами", вытекает ли из этого то, что меньшинства вправе требовать судебного разбирательства на родном языке, знакомиться с материалами дела и т. п.? В тексте соглашения мы не находим ответа на эти и многие другие вопросы.

В соглашениях о меньшинствах ничего не говорилось о том, что должно быть критерием принадлежности какого-либо лица к определенному национально-религиозному или языковому меньшинству.

Как положительный факт необходимо отметить, что в большинстве соглашений о национальных меньшинствах содержались положения о том, что обязательства государств в отношении их национальных меньшинств имеют преимущество перед любыми законами и подзаконными актами, противоречащими этим обязательствам, что обеспечивало в случае коллизии верховенство международных норм над национальным законодательством государства.

Все соглашения о меньшинствах были поставлены под гарантию Лиги Наций. Юрисдикция Лиги Наций была подтверждена специальными резолюциями в каждом конкретном случае. В этой юрисдикции, гарантировавшей выполнение условий рассматриваемых соглашений, заключался международный характер защиты меньшинств в системе Лиги Наций.

Положения, предусматривающие юрисдикцию Лиги Наций, в различных соглашениях, касающихся защиты меньшинств, были аналогичными. В качестве примера можно привести статью 12 Польского договора, которая устанавливала, что условия предыдущих статей, в силу того, что они затрагивают лиц, принадлежащих к национальным, религиозным или языковым меньшинствам, составляли международные обязательства Польши перед Лигой Наций, так как Польша соглашалась на то, чтобы эти условия "были поставлены под гарантию Лиги Наций"⁹.

В чем заключалась гарантия Лиги Наций? Согласно статье 12, условия договора не могли быть изменены без согласия большинства Совета; любой член Совета Лиги получал право обращать внимание Совета на всякое нарушение или на всякую опасность нарушения условий договора со стороны Польши, и Совет мог предпринимать такие меры и давать такие предложения, какие он считал необходимыми; в случае расхождения мнений по вопросам права или факта, касающихся этих статей, между Польшей и каким-либо членом Совета, такое расхождение должно было рассматриваться как спор международного характера и по требованию другой стороны передаваться Постоянной палате международного правосудия, что было предусмотрено статьей 14 Устава Лиги Наций, причем решение Постоянной палаты являлось окончательным¹⁰.

Как вытекает из соглашений о меньшинствах, и особенно из статей, касающихся юрисдикции Лиги Наций, граждане, принадлежащие к меньшинству, не приобретали в силу этих договоров каких-либо прав. Они, по мнению профессора С. Ф. Кечекьяна, признавались субъектами попечения, а не субъектами права¹¹. Вопрос о нарушении или опасности нарушения международных обязательств относительно меньшинств со стороны данного государства имело право поставить не меньшинство, а какое-нибудь государство — член Совета Лиги Наций.

Следовательно, если бы один из членов Совета не обратил внимания на факты угнетения какого-либо меньшинства в одном из государств соглашений, Лига Наций оставила бы такие факты без всякого внимания и вмешательства.

Хотя вопрос о меньшинствах поднимал какой-либо член Совета и этот вопрос мог перейти в Постоянную палату международного правосудия как спор международного характера между двумя членами Лиги, окончательное решение или действие по поводу условий соглашений должно было рассматриваться как решение или действие Лиги Наций. В этом заключалась суть

гарантий Лиги Наций как международных гарантий коллективного характера.

Вышеизложенный материал позволяет сделать ряд выводов относительно становления института защиты национальных меньшинств:

1) появление в международных соглашениях начиная с XVI в. правовых норм, предусматривающих защиту меньшинств, свидетельствует о том, что уже в то время государства осознавали актуальность решения данного вопроса, однако из-за несогласованности их интересов защита меньшинств не могла стать правовой нормой, принципом, носящим обязательный характер (даже для государств, участвующих в договоре);

2) признание на международном уровне прав меньшинств создавало условия для вмешательства во внутренние дела другого государства под прикрытием защиты меньшинств либо могло служить действенным инструментом для оказания влияния на политику государства;

3) на основе формирования механизма международной защиты прав религиозных меньшинств установилась общая международная практика защиты прав как национальных, так и языковых меньшинств, получившая впоследствии, особенно во второй половине XIX в., конвенционное закрепление;

4) международные договорные гарантии рассматриваемого периода не имели коллективного характера; несмотря на то, что в роли гарантов выступало несколько государств, право следить за соблюдением обязательств, как правило, предоставлялось одному из них. В связи с этим международные гарантии защиты прав меньшинств имели чисто декларативный характер;

5) в соглашениях, касающихся меньшинств, отсутствовал механизм контроля, и каждому государству предоставлялась возможность определять объем обязательств и толкование их, что ослабляло, а часто сводило на нет осуществление международных гарантий по защите меньшинств на деле;

6) не существовал и механизм воздействия на нарушителей, в случае, если соответствующее обязательство по отношению к меньшинствам не выполнялось каким-либо государством или когда определенное государство не сообщало о мерах, предпринятых им по взятым международным обязательствам в отношении меньшинств;

7) в рамках Лиги Наций была создана система защиты прав меньшинств, которая качественно была значительно лучше по сравнению с предыдущим периодом международных отношений, однако нормы, содержащиеся в международных соглашениях, касающихся защиты меньшинств, не стали универсальными, хотя и заложили основы международно-правовых норм, регулирующих положение меньшинств в международном праве;

8) защита меньшинств возникла не как результат осуществления принципа равноправия народов, она выступала дополнительным инструментом воздействия союзных держав на политику стран — участниц соглашений о меньшинствах; новым являлось то, что выполнение соглашений о защите меньшинств было поставлено под гарантию Лиги Наций;

9) защита меньшинств в рамках Лиги Наций не носила ни универсального, ни даже регионального характера и распространялась на ограниченное число государств; международные соглашения о национальных меньшинствах не предусматривали защиту прав национального меньшинства как коллектива, а устанавли-

вали права отдельно взятых индивидов, которые были связаны с их национальным происхождением, языком или религией. Несмотря на то, что в договорах были продекларированы права на культурное и социальное развитие национальных меньшинств, они не содержали возможность создания и развития меньшинством национальной государственности; не были определены критерии отнесения того или иного лица к меньшинству, что позволяло государствам, на территории которых находились эти меньшинства, трактовать положения соглашений о меньшинствах так, как им это было удобно;

10) соглашения о меньшинствах не регулировали экономические права меньшинств, которые являлись

основой для нормальной жизни этих групп граждан, что позволяло правительствам дискриминационную политику в сфере экономических отношений. Необходимо подчеркнуть, что и политические права для меньшинств лишь вскользь упоминаются в некоторых соглашениях о меньшинствах;

11) расплывчатость формулировок в соглашениях о меньшинствах свидетельствует о том, что их создатели не имели четких принципов, определенного базиса, на котором должна строиться защита меньшинств, что впоследствии, как показала практика, вызвало много споров при толковании положений соглашений, а также создало благоприятную почву для злоупотреблений со стороны правительств.

¹ История дипломатии / Под ред. В. П. Потемкина. Т. 1. М.: ОГИЗ, 1941. С. 209—212.

² Ключников Ю., Сабанин А. Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. Ч. I. М., 1925. С. 19.

³ Там же. С. 118.

⁴ Ключников Ю., Сабанин А. Указ. соч. Ч. II. М., 1926. С. 330—337, 351, 378—379, 375—377, 402, 421—422; Ключников Ю., Сабанин А. Указ. соч. Ч. III, вып. II. М., 1929. С. 10—11, 33—35, 60—61, 96—97; Mair L. P. The Protection of Minorities. London, 1928. P. 55—56; Macartney C. League of National Protection of Minority Rights // International Protection of Human Rights. London, 1967; Жвания Г. Е. Международные правовые гарантии защиты национальных меньшинств: Исторический очерк. Тбилиси, 1959. С. 66; International Legislation / Ed. by M. O. Hudson. V. VI. Washington, 1937. P. 39—44; Гильдербрант О. Вольный город Данциг: Очерк международно-правового, политического и экономического положения. М.: Госиздат, 1930; Kraus H. Das Recht der Minderheiten. Berlin, 1927. S. 126—163;

⁵ Жвания Г. Е. Указ. соч. С. 67.

⁶ Гильдербрант О. Указ. соч. С. 26.

⁷ Кечекьян С. Ф. Международно-правовая защита национальных меньшинств. Баку, 1929. С. 40.

⁸ Ключников Ю., Сабанин А. Указ. соч. Ч. II. С. 330—337.

⁹ Там же.

¹⁰ Международное право в избранных документах. Т. II. М.: Издат. ИМО, 1957. С. 80—81.

¹¹ Кечекьян С. Ф. Указ. соч. С. 40.

SUMMARY

"International Protection of National Minorities Rights: Historical Aspect" (Natalia Katko)

The article examines the history of emergence of international regulation of national minorities status. The author considers that it is expedient to introduce the following period categorization: 1) the period before the establishment of the League of Nations; 2) the period of minorities protection within the League of Nations framework. The author believes that the study of international legal regulation of the national minorities status could help to avoid errors in developing universal international treaties aimed to regulate the minorities status in different states.

On the basis of the research of the formation of the national minorities protection mechanism the author comes to the following conclusions.

1. Emergence of the legal norms providing minorities protection beginning with the XVI century testifies to the fact that even in those times the states already realized the importance of the of the solution of the given issue; however, minorities protection could not become a binding legal norm or principle (even for the states participating in the treaty) because of the uncorrelated interests of the states.

2. International recognition of the minorities rights created conditions for the interference into internal affairs of another state under the pretext of the minorities protection and could become an efficient instrument for pressure on the state policy.

3. Universal international practice of protection of both national and language minorities rights emerged on the basis of international protection of religious minorities rights which was conventionally fixed later, especially in the second part of the XIX century.

4. International treaty guarantees of the period under study did not bear collective character; despite the fact that several states could act as guarantors, the right to supervise observation of the obligation was given to only one of them as a rule. Due to this, international guarantees of minorities rights protection had a purely declarative nature.

5. The agreements on minorities lack the control mechanism, each state had a right to define independently the volume of their obligations and their interpretation; this leading to weakening or absence of the international guarantees on real minorities protection. There was no mechanism of legal pressure on violators of certain obligations in case a certain obligation relating to minorities was not observed or a certain state did not report the measures undertaken towards minorities according to the international obligations.

6. A minorities rights protection system set up in the framework of the League of Nations was qualitatively and significantly better compared to the previous period of international relations, however, the norms contained in the international treaties on minorities protection did not become universal though they laid down the foundations of the international legal norms regulating minorities status in international law.

7. International agreements on national minorities did not envisage national minorities rights protection as a community, but fixed the rights of separate individuals in connection with their ethnic origin, language or religion. Although the treaties declared the rights to cultural and social development of ethnic minorities, they did not provide for the possibility of creation and further development of a national state by a minority nor did they contain any criteria of classifying a certain individual as a minority member.

Vague formulations in the agreements on minorities prove the fact that their creators had no clear principles or defined basis to build minorities protection upon, which eventually gave rise to many disputes in interpreting treatment of the agreement provisions and to possibilities for governments' abuse.