

УДК 341.121+341.234

**СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ
НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ:
СИСТЕМА ГАРАНТИЙ В СТАТУТЕ ЛИГИ НАЦИЙ**

Н.Г. Нугаева¹, Ю.С. Овчинникова²

¹*Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, 420008, Россия*

²*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва, 119571, Россия*

Аннотация

В преддверии 100-летнего юбилея с момента создания Лиги Наций очевидна необходимость переосмысления её деятельности с позиции современного международного права. Вызвано это также с тем, что история Лиги Наций является источником правового и политического опыта для Организации Объединённых Наций.

В статье анализируется система, гарантировавшая защиту прав национальных меньшинств, в Статуте Лиги Наций. Несмотря на явно выраженный политический характер, нельзя отрицать новизну и качество элементов, позволявших защищать права малочисленных этнических групп.

Основная цель данного исследования – выявить причины, которые привели к ослаблению созданной Лигой Наций процедуры рассмотрения петиций о нарушениях прав национальных меньшинств. В соответствии с этим авторами используются методы историзма, объективности, научности.

На основе полученных результатов делаются следующие выводы.

1. Основные черты процесса, направленного на защиту прав национальных меньшинств, были сформированы в первые три года работы Лиги Наций, при этом тенденция к его ослаблению возникла меньше чем за год с момента создания.

2. К недостаткам рассматриваемого процесса можно отнести, во-первых, отсутствие у членов так называемого Комитета трёх достаточного опыта и знаний в области защиты прав национальных меньшинств, а во-вторых, ограниченность сроком, в течение которого должно было проводиться заседание Совета Лиги Наций (рассмотрение отдельных петиций длилось годами).

3. Постепенно возрастала роль Отдела меньшинств, учреждённого в рамках Секретариата Лиги Наций.

Ключевые слова: Лига Наций, защита прав национальных меньшинств, защита прав человека, Отдел меньшинств

На сегодняшний день одними из основных признаков демократичности государства являются уважение и защита прав проживающих на его территории малочисленных этнических групп (национальных меньшинств). Несмотря на то что соответствующие международные договоры известны достаточно

давно¹, наибольшее развитие этот правовой институт получил в начале XX в., когда в результате Первой мировой войны более 88 миллионов человек были вынуждены изменить гражданство². Декларативного признания стало недостаточно. Обстоятельства³ требовали создания правового и организационного механизмов реализации прав национальных меньшинств, а также действенных международных гарантий их защиты. Ответственность за выполнение и соблюдение обязательств, а также осуществление надзора приняла на себя международная организация, созданная в 1919 г., – Лига Наций (англ. League of Nations, фр. Société des Nations), а не отдельные государства. По-видимому, некоторые страны опасались ограничения собственного суверенитета при предоставлении другим права на вмешательство с целью обеспечения мер, направленных на соблюдение указанных прав.

Следует отметить, что в Статуте Лиги Наций (см. ТРГ) не нашли закрепления ни принцип национального, расового или религиозного равенства, ни положения о защите национальных меньшинств [2, р. 56–58]. Это объясняется опасением со стороны группы промышленно развитых стран (метрополий), что идея равенства распространится на колониальные народы [1, с. 17]. Между тем данная обязанность косвенно подразумевалась в качестве безусловной для всех членов Лиги Наций, поскольку в преамбуле Статута было сказано, что *необходимо соблюдать справедливость и добросовестно выполнять все налагаемые договорами обязательства* [3, с. 479].

Напомним, что в соглашениях, заключённых с державами Четверного союза, противостоявшего странам Антанты, содержались положения, направленные на защиту прав национальных меньшинств:

- Сен-Жерменский мирный договор от 10 сентября 1919 г. (см. ТРА) ст. 62–69
- Нейский мирный договор от 27 ноября 1919 г. (см. ТРВ) ст. 49–57
- Трианонский мирный договор от 4 июня 1920 г. (см. ТРН) ст. 54–60
- Лозаннский мирный договор от 24 июля 1923 г. (см. ТРТ) ст. 37–54

Договоры о защите прав национальных меньшинств были сразу заключены с вновь образованными Польшей (см. ТРР) и Чехословакией (см. ТРС), а кроме того, с государствами, увеличившими свою территорию в результате Первой мировой войны: Королевством сербов, хорватов и словенцев (с 1929 г. – Югославия) (см. ТРSCS), Румынией (см. ТРР) и Грецией (см. ТРGr). Начиная с 1921 г.

¹ Первоначально существовал режим капитуляций, который позволял находившимся на Востоке подданным христианских государств обращаться к юрисдикции консульских судов. Впоследствии соглашения, заключённые 25 сентября 1555 г. в Аугсбурге (см. АРМ) и 24 октября 1648 г. в Вестфалии (см. IPO, IPM), установили защиту *религиозных* меньшинств. Что касается *национальных* меньшинств, то первые соответствующие положения закреплены в Генеральном акте Венского конгресса (см. АСВ), подписанном 28 мая 1815 г. [1, с. 12].

² Более 30 миллионов жителей Центральной и Юго-Восточной Европы рассматривались в качестве представителей национальных меньшинств.

³ Большая часть возникших национальных меньшинств состояла из подданных побеждённых государств, то есть это были немцы, австрийцы, венгры и болгары. Можно предположить, что защита данных этнических групп должна была предотвратить реваншистские настроения со стороны их бывшей родины.

Албанией, Литвой, Эстонией, Латвией, Ираком, Финляндией были сделаны соответствующие односторонние заявления, что являлось необходимым условием для их вступления в Лигу Наций [1, с. 19]. Важно обратить внимание на то, что великие державы подразумевали себя свободными от обязанности по защите прав малочисленных этнических групп и распространяли её только на побеждённые страны и Юго-Восточную Европу⁴.

Все вышеуказанные документы признавали Лигу Наций верховным наблюдателем и гарантом выполнения их условий. В соответствии с данными актами на неё возлагалась обязанность гарантировать национальным меньшинствам:

- 1) защиту жизни и свободы;
- 2) беспрепятственный доступ к религии;
- 3) приобретение гражданства⁵;
- 4) паритет перед законом, равные гражданские и политические права, доступ к государственной службе, право на профессиональную реализацию;
- 5) свободное использование родного языка в личных отношениях, торговле, религии, прессе, суде и на публичных собраниях;
- 6) создание национальными меньшинствами благотворительных, религиозных, социальных учреждений и школ за свой счёт;
- 7) проведение занятий в начальной школе на родном для этнической группы языке с сохранением возможности обучаться на государственном языке (в местностях, где значительная часть населения относилась к национальному меньшинству).

Между тем в названных договорах ничего не говорилось о том, как обозначенные гарантии должны осуществляться на практике. Таким образом, перед государствами-членами Лиги Наций (прежде всего великими державами) возникла необходимость разработки специального механизма, направленного на обеспечение вышеперечисленных прав и свобод. Это оказалось достаточно сложной задачей. К тому же практика показывает, что страны не всегда строго следовали установленным правилам. А это в очередной раз указывает на политический, нежели правовой характер данного процесса.

Говоря о развитии системы, отметим, что Лиге Наций потребовалось три года (1920–1923), чтобы выработать процедуру рассмотрения петиций о нарушениях прав национальных меньшинств, которая впоследствии претерпела ряд изменений. Правовой основой стали несколько резолюций Совета⁶ Лиги Наций, а именно от 22 и 25 октября 1920 г., 27 июня 1921 г., 5 сентября 1923 г., 10 июня

⁴ Лорд А.Дж. Бальфур (Arthur James Balfour, 1848–1930), представлявший Великобританию, предлагал снять с Совета Лиги Наций обязанность по защите прав национальных меньшинств. Однако это не было поддержано другими государствами, которые считали, что данное предложение наносит огромный моральный ущерб самой идее создания организации (цит. по [4, S. 30]).

⁵ Основания: 1) *jus sanguinis*, или принцип крови (гражданство детей определяется гражданством родителей); 2) *jus soli*, или принцип почвы (гражданство детей определяется местом их рождения); 3) постоянное проживание на указанных территориях к моменту вступления договоров в силу.

⁶ Как правило, признаётся исполнительным органом Лиги Наций, хотя в ст. 2 Статута прямо указано на паритетность Ассамблеи и Совета [3, с. 479]. Первоначально включал четырёх постоянных участников (Великобритания, Франция, Италия, Япония) и столько же непостоянных. Первыми были Бельгия, Бразилия, Греция и Испания (ст. 4 Статута Лиги Наций) [3, с. 480]. Впоследствии число его членов было увеличено до пятнадцати. Заседания проводились чаще по сравнению с Ассамблеей, сессии которой проходили в Женеве ежегодно в сентябре. Кроме того, именно на Совет возлагалось решение практически всех политических вопросов, рассматриваемых Лигой Наций.

1925 г., 8 сентября 1928 г. и 13 июня 1929 г.⁷, а также соглашения с заинтересованными государствами (подробный перечень документов см. [1, с. 18–19]).

Поскольку изначально национальные меньшинства рассматривались как объект попечения, а не субъект права⁸, в обозначенных договорах отсутствовало право их представителей обращаться за помощью против действий своего государства⁹. То есть только члены Совета Лиги Наций имели одновременно и право, и обязанность поднимать на заседаниях вопросы, касающиеся нарушения установленных норм. Представитель Италии Т. Титтони (Tommaso Tittoni, 1855–1931) выступил 22 октября 1920 г. с докладом, в котором подчёркивалась неизбежность указанных нами выше гарантий (см. С.24.М.18.1929.I, р. 5–6, 9–11). Говоря об обязанности Лиги Наций претворять в жизнь положения договоров и контролировать их исполнение, он заявил, что отсутствие у других членов-участников настоящей организации, не входящих в Совет, а также у представителей национальных меньшинств права на обращение в данный орган является самоочевидным препятствием для её осуществления. Иными словами, в докладе Титтони указывалось на необходимость уравнивать всех, предоставив одинаковые возможности на обращение в Совет как государствам-членам Лиги Наций, так и представителям этнических групп.

Следует сказать, что обращения не были обязательными для рассмотрения Советом Лиги Наций. Когда петиция о нарушении прав национальных меньшинств поступала в Лигу Наций, генеральный секретарь должен был довести информацию об этом без каких-либо комментариев до членов Совета и до государства-участника организации, на действия которого поступила жалоба. Совет Лиги Наций был вправе не разбирать обращение до тех пор, пока она не поддерживалась одним из его членов.

25 октября 1920 г. увидела свет Резолюция Совета Лиги Наций, в которой отмечалась необходимость создания в его рамках специальных Комитетов трёх (далее – Комитет), состоящих из председателя и назначаемых им двух членов Совета (см. С.24.М.18.1929.I, р. 6, 11–12). Они организовывались *ad hoc*¹⁰ и были наделены полномочиями по рассмотрению поступивших в Лигу Наций петиций, проверяли, имеется ли в конкретном случае нарушение прав национальных меньшинств или нет.

Комитеты были крайне ограничены сроком, в течение которого проводилось заседание Совета Лиги Наций, так что рассмотрение некоторых обращений затягивалось на годы. Их деятельность часто подвергалась критике (см. [7, р. 113]), что объясняется не только цейтнотом, но и небольшой численностью самого Совета (сначала насчитывал восемь человек, затем был расширен до пятнадцати), а также отсутствием у уполномоченных лиц достаточного опыта и знаний по проблеме защиты прав национальных меньшинств. Большое количество

⁷ Подробную аннотацию указанных документов см. в онлайн-справочнике «Документы и серийные публикации Лиги Наций» (см. LN).

⁸ Противоположной точки зрения придерживался Г. Ландауэр (Georg Landauer, 1895–1954), утверждая, что «еврейская нация единственная из наций, которая является субъектом международного права, хотя её правоспособность пока что ограничена» [5, S. 54].

⁹ Отметим, что учёные первой половины XX в. объясняли такое положение дел необходимостью соблюдения принципа уважения и защиты государственного суверенитета (см. [6, S. 6]).

¹⁰ В переводе с латинского языка – *по случаю* (<http://linguaeterna.com/vocabula/show.php?n=20708>).

входящих петиций привело к тому, что все члены Совета Лиги Наций постоянно заседали в Комитетах; иногда число одновременных заседаний достигало тридцати – сорока [4, S. 33].

В функции Комитета, как было отмечено нами ранее, входила проверка содержавшейся как в обращениях, так и в возражениях на них информации. Он был вправе определять, имеется ли нарушение договорных обязательств или опасность такового, обращать внимание Совета Лиги Наций на чрезвычайность возникшей ситуации и т. д.¹¹, при этом не мог ограничивать членов Совета относительно вынесения на повестку дня и рассмотрения вопросов по защите прав национальных меньшинств. Окончательное решение по делу принималось исключительно Советом Лиги Наций.

Заметим: несмотря на недостатки, резолюции Совета Лиги Наций 1920 г. определили основные черты рассматриваемого процесса – международной защиты прав национальных меньшинств.

Между тем, указывая на отсутствие у Комитета трёх возможности всесторонне изучать обстоятельства дела, поскольку он основывается прежде всего на содержащейся в обращении информации и не учитывает мнения заинтересованного государства, с протестом относительно непосредственной передачи петиций о нарушении прав малочисленных этнических групп в Совет Лиги Наций выступили Польша и Чехословакия, на чьей территории проживало наибольшее количество представителей национальных меньшинств. Этот акт лёг в основу Резолюции Совета Лиги Наций от 27 июня 1921 г. (см. С.24.М.18.1929.І, р. 6–7, 12–15). Согласно этому документу все петиции, касающиеся прав национальных меньшинств и поступающие от государств, что не входят в Совет, должны прежде передаваться для изучения той стране, на действия которой подана жалоба. В течение трёх недель оно должно сообщить генеральному секретарю Лиги Наций о согласии либо об отказе в предоставлении пояснений или возражений, на подготовку которых отводится два месяца. Однако в чрезвычайных ситуациях генеральный секретарь был вправе передать обращение на рассмотрение членам Совета Лиги Наций без предварительного получения пояснений со стороны заинтересованного государства, лишь проинформировав его представителей о содержании полученной петиции.

Итак, анализируемый нами процесс был ослаблен менее чем за один год после его создания, так как теперь заинтересованное государство находится в выигрышном положении: именно за ним последнее слово, ничто не мешает привести убедительные аргументы относительно содержащихся в жалобе сведений.

Очередной спад происходит 5 сентября 1923 г., когда принимается решение, упраздняющее открытость процедур. В частности, рассмотрение петиций о нарушении прав национальных меньшинств в Лиге Наций должно осуществляться исключительно членами Совета (см. С.24.М.18.1929.І, р. 7–8, 15–27). За государствами-участниками международной организации (членами Лиги Наций) сохраняется лишь право запрашивать сведения о поступивших обращениях. Резолюция, помимо прочего, предусматривает возможность продления срока предоставления заинтересованной страной комментариев к петиции, а также

¹¹ Подробнее о полномочиях Комитета см., например, [1, с. 31].

устанавливает критерии допустимости поступающих в Лигу Наций обращений¹².

Как правило, заявитель ничего не знал о судьбе петиции, поданной в Лигу Наций, поскольку ему никакой расписки в получении документов не выдавалось. К тому же вопрос о приемлемости обращения решался только генеральным секретарём Лиги Наций, который о принятии либо об отклонении в рассмотрении не сообщал. Исключение составляют редкие случаи, когда эта информация неофициально в устной форме доводилась до заявителя. Между тем даже при признании петиции приемлемой заинтересованное государство было вправе возразить против вынесенного решения. В этом случае генеральный секретарь Лиги Наций передавал обращение председателю Совета, который осуществлял повторную проверку, привлекая двух членов Совета Лиги Наций. Фактически образовывался Комитет трёх, однако некоторые учёные называют его Особым комитетом [4, S. 35] или Комитетом Совета Лиги Наций [8]. Если в очередной раз выносилось решение, тождественное первоначальному, заинтересованным государством мог быть поставлен вопрос о допустимости рассмотрения жалобы в Совете. Отметим, что в данном случае не запрещалось посредничество всех членов Лиги Наций или общественных организаций, но только по желанию заинтересованного государства либо на основании специального решения Совета¹³.

Основные черты процесса защиты прав национальных меньшинств, таким образом, были сформированы за первые три года с момента создания Лиги Наций. Впоследствии в него вносились лишь некоторые изменения. В частности, Резолюцией Совета Лиги Наций от 10 июня 1925 г. (см. С.24.М.18.1929.I, р. 8, 27–28) были установлены правила подбора членов Комитетов трёх¹⁴. В соответствии с Резолюцией от 13 июня 1929 г. Комитет трёх был обязан информировать членов Совета о результатах своей работы, а в случае отклонения петиции – о причинах такового (см. LNOJ).

Официальный процесс рассмотрения петиции долгое время не носил публичного характера, из-за чего применение его на практике имело ряд нюансов. По мнению некоторых авторов, помимо перечисленных в Резолюции от 5 сентября 1923 г. критериев допустимости, существовало ещё одно условие, о котором не было известно заявителям: ни одна петиция не должна была затрагивать интересы сразу нескольких государств [4, S. 37]. Все входящие обращения делились на

¹² Петиция должна касаться защиты прав национальных меньшинств, закреплённых в соответствующих договорах. Недопустимы требования отделения от государства, составной частью которого является данное национальное меньшинство. Кроме того, жалоба не может быть анонимной и составленной в резких выражениях, а также указывать на уже известные факты, которые были предметом ранее рассмотренного обращения [1, с. 29]. Как представляется, таким образом косвенно признавалось, что в соответствии с заключёнными договорами малочисленные этнические группы не только обладают определёнными правами, но и обязаны лояльно относиться к действиям властей государства, в состав которого они вошли [4, S. 34]. В международном праве это положение дел именуется *clean hands doctrine*, или принцип чистых рук (эстоппель).

¹³ В 20-е годы XX в. возможность использовалась лишь однажды, поскольку заинтересованные государства не стремились публично разбирать вопросы, касающиеся положения национальных меньшинств [4, S. 35].

¹⁴ Положения данного документа оцениваются по-разному. Так, И.П. Блищенко и А.Х. Абашидзе указывают на то, что так обеспечивалась беспристрастность комитетов (см. [1, с. 31]). М. Шойерманн и Р. Рамлов считают, что внесение изменений было связано с предстоящим в 1926 г. принятием Германией в Лигу Наций. Поскольку большинство представителей национальных меньшинств были немцами, заинтересованные государства опасались того, что вступление в организацию этой державы повлечёт активизацию агитационной деятельности по защите национальных меньшинств и последние будут не чем иным, как «пятой колонной». Резолюция была принята в 1925 г., чтобы у Германии не было возможности её опротестовать [4, S. 35–36; 9, S. 42].

1) приемлемые (в том числе чрезвычайные), 2) неприемлемые, 3) неофициальные¹⁵, а в процессе рассмотрения могли по несколько раз менять свой статус.

Заинтересованными государствами не всегда соблюдался срок, предоставленный для подготовки пояснений к содержанию петиции. Они достаточно часто просили дать ещё два месяца, и до 1929 г. не было ни одного случая отклонения таких ходатайств. В такой ситуации генеральный секретарь вплоть до создания Комитета трёх не мог предпринять никаких действий, кроме как несколько раз повторно обращаться с соответствующим запросом. М. Шойерманн указывает, что единственным веским основанием для получения от заинтересованного государства необходимых комментариев была угроза подключения к рассмотрению петиции всего Совета Лиги Наций [4, S. 37]. При этом, как говорилось выше, у заинтересованного государства было несколько возможностей оспорить приемлемость петиции.

Не можем не отметить постепенно возросшую роль Отдела меньшинств, учреждённого в рамках Секретариата¹⁶ Лиги Наций. Так, со временем директор этой структуры определял, какие петиции должны быть переданы в Комитет трёх, члены которого при рассмотрении конкретного обращения часто полагались на экспертное мнение Отдела меньшинств. Как отмечает С.В. Соколовский, на основе Резолюции Ассамблеи Лиги Наций от 21 сентября 1922 г. для них была составлена памятка, позволяющая решать, какие случаи следует включать в повестку дня заседаний Совета [8]. При передаче обращения в Совет Лиги Наций, а это могло произойти, если 1) петиция носила чрезвычайный характер, 2) не удалось договориться с заинтересованным государством, 3) дело рассмотрено Постоянной палатой международного правосудия, докладчиком назначался один из членов Совета – представитель, как правило, не связанного с проблемой национальных меньшинств государства. Данное положение обуславливалось установкой на реализацию принципа нейтральности. Налицо, с одной стороны, незаинтересованность (беспристрастность) докладчика, а с другой – незнание им нюансов настоящей тематики. Следовательно, спикер зачастую был зависим от экспертного мнения Отдела меньшинств.

Безусловно, положительное значение имело введение судебного элемента в систему защиты прав малочисленных этнических групп, однако подобные дела очень редко передавались в Постоянную палату международного правосудия. Это объяснялось тем, что только Совет Лиги Наций мог обращаться в данную инстанцию с просьбой о вынесении консультативного заключения. Причём такое решение Совета должно было приниматься единогласно, что было невозможно в случае, если заинтересованное государство входило в его состав¹⁷.

¹⁵ К ним относились петиции, которые были поданы представителями национальных меньшинств и не входившими в Совет государствами-членами Лиги Наций, а также те, в отношении которых не представлялось возможным однозначно решить вопрос об их приемлемости. Отметим, что признание обращения неофициальным могло привести к 1) приостановке рассмотрения петиции; 2) неофициальным переговорам с заинтересованным государством для поиска компромисса; 3) официальному рассмотрению петиции (при её поддержке одним членом Совета Лиги Наций).

¹⁶ Основной орган наряду с Ассамблеей и Советом, действующий на постоянной основе (ст. 2 Статута Лиги Наций) [3, с. 479].

¹⁷ Впоследствии решение принималось простым большинством голосов. Более того, договоры с Австрией, Болгарией, Польшей, Румынией и Югославией содержали статьи, в соответствии с которыми дело могло быть передано на рассмотрение Постоянной палаты международного правосудия любым членом Совета Лиги Наций без согласия заинтересованного государства и без согласования с другими членами Совета [8].

Разработанная в рамках Лиги Наций система защиты прав национальных меньшинств подвергалась жёсткой критике не только советскими (см. [10]), но и зарубежными учёными (см. [6, S. 70]), а также общественными деятелями¹⁸ и политиками¹⁹. Анализ научных трудов, посвящённых данному вопросу, позволяет выделить следующие основные недостатки:

1) ни один договор о защите прав национальных меньшинств не содержит точно определённого понятия «национальное меньшинство», а также критериев, позволяющих рассматривать физическое лицо в качестве его представителя;

2) в международных актах предусматривается защита индивидуальных прав физических лиц, отнесённых к национальным меньшинствам, а не коллективных прав всего национального меньшинства как единой группы людей²⁰;

3) отсутствуют чётко прописанные правила, которые бы позволяли определить, какие петиции допустимы, а какие следует сразу же отклонить;

4) условия приемлемости обращений о нарушении прав национальных меньшинств сформулированы таким образом, что дают возможность отклонить любое из них;

5) предварительный вопрос о приемлемости петиции должен был решаться отдельно от рассмотрения её по существу, чего не было сделано в созданной Лигой Наций системе защиты прав национальных меньшинств;

6) письменный процесс проверки приемлемости петиции и устная процедура рассмотрения её Советом Лиги Наций не отличаются друг от друга; у заинтересованного государства, в частности, не запрашиваются доказательства, как не производится исследование фактов (априори считается, что предоставленные сведения достоверны);

7) очевидно отступление от принципа равенства сторон спора – заявители не допускаются к участию в дискуссиях в Совете Лиги Наций, у них нет возможности изучить предоставленные заинтересованным государством возражения на содержание петиции и ответить на них;

8) Совет Лиги Наций не располагает средствами принуждения, соответственно, исполнение вынесенных им решений зависит от воли заинтересованного государства, поэтому основная задача при рассмотрении дела о нарушении прав национальных меньшинств – это поиск компромиссного решения с последним.

Созданная Лигой Наций система защиты прав национальных меньшинств имеет явно выраженный политический характер. Она не стала универсальной, коль скоро судьбу петиции определял Комитет из представителей трёх государств (как правило, премьер-министров); если они не приходили к соглашению

¹⁸ Эвальд Амменде (1893–1936) считал, что Лига Наций – средство продвижения интересов государств, а не национальных меньшинств, которые должны самоорганизовываться (цит. по [11, p. 238–239]). В октябре 1925 г. одновременно с Локарнской конференции им был инициирован Конгресс европейских меньшинств.

¹⁹ В сентябре 1925 г. вопрос защиты прав малочисленных этнических групп был поднят на Ассамблее Лиги Наций. Представитель Венгрии выступил с предложением о внесении изменений в существующую систему, а именно: закрепить за представителями национальных меньшинств право подачи петиций непосредственно в Совет (а не в Секретариат) и право на обращение в Постоянную палату международного правосудия. Ассамблея отклонила данную инициативу, так как в заключённых международных договорах, касающихся национальных меньшинств, последние – объект попечения, а не субъект права.

²⁰ Если признать коллективные права национальных меньшинств, становится теоретически возможным создание последними «государства в государстве», а это грозит нарушением суверенитета и национального единства заинтересованных держав.

с заинтересованным государством, то дело передавалось в Совет Лиги Наций, состоящий из высокопоставленных политиков, которые выносили резолюцию, не подкреплённую никакими средствами принуждения.

Однако, несмотря на описанное несовершенство, Лиге Наций удалось создать новую, качественно лучшую процедуру защиты прав национальных меньшинств. Прежде всего, на наш взгляд, на это указывает закрепление в двухсторонних и многосторонних договорах личных, имущественных и социально-культурных прав представителей малочисленных этнических групп, а также положений, обеспечивавших примат международных норм над национальным законодательством заинтересованных стран. Именно Лигой Наций впервые использовался институт плебисцита при определении государственных границ. Осуществляемый ею контроль над соблюдением положений договоров о защите прав национальных меньшинств, а также детально разработанный механизм, направленный на обеспечение принятых государствами обязательств, в частности введение судебного элемента, стали инновациями в международном праве первой половины XX в. [1, с. 38–41; 8]. Наконец, важнейшее достижение Лиги Наций, выступавшей гарантом прав национальных меньшинств, заключается в том, что вопрос мог перейти в Постоянную палату международного правосудия как спор международного характера. При этом консультативное заключение данной инстанции рассматривается в качестве обязательного для конфликтующих сторон, а его выполнение должно было обеспечиваться Советом Лиги Наций.

Источники

- APM – Augsburger Reichsabschied. – URL: <http://www.westfaelische-geschichte.de/que739>, свободный.
- IPO – Osnabrücker Friedensvertrag. – URL: <http://www.westfaelische-geschichte.de/que740>, свободный.
- IPM – Münsterscher Friedensvertrag. – URL: <http://www.westfaelische-geschichte.de/que741>, свободный.
- ACV – Acte du Congrès de Vienne du 9 juin 1815. – URL: http://www.histoire-empire.org/articles/congres_de_vienne/acte_du_congres_de_vienne_01.htm, свободный.
- TPG – Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Germany (Versailles, 28 June 1919) // Australian Treaty Series. – 1920. – No 1 (electronic). – URL: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1920/1.html>, свободный.
- TPA – Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Austria (St. Germain-en-Laye, 10 September 1919) // Australian Treaty Series. – 1920. – No 3 (electronic). – URL: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1920/3.html>, свободный.
- TPB – Treaty of Peace Between the Allied and Associated Powers and Bulgaria (Neuilly-sur-Seine, 27 November 1919) // Australian Treaty Series. – 1920. – No 4 (electronic). – URL: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1920/4.html>, свободный.
- TPH – Treaty of Peace Between The Allied and Associated Powers and Hungary (Trianon, 4 June 1920) // Australian Treaty Series. – 1921. – No 8 (electronic). – URL: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1921/8.html>, свободный.
- TPT – Treaty of Peace [with Turkey] (Lausanne, 24 July 1923) // Australian Treaty Series. – 1924. – No 9 (electronic). – URL: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/ATS/1924/9.html>, свободный.

- TPP – Treaty of Peace with Poland (Versailles, 28 June 1919) // Australian Treaty Series. – 1920. – No 12. – URL: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1920/12.html>, свободный.
- TPC – Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and Czechoslovakia (St. Germain-en-Laye, 10 September 1919) // Australian Treaty Series. – 1920. – No 5. – URL: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1920/5.html>, свободный.
- TPSCS – Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and the Serb-Croat-Slovene State (St. Germain-en-Laye, 10 September 1919) // Australian Treaty Series. – 1920. – No 14. – URL: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1920/14.html>, свободный.
- TPR – Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and Roumania (Paris, 9 December 1919) // Australian Treaty Series. – 1920. – No 13. – URL: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1920/13.html>, свободный.
- TPGr – Treaty between the Principal Allied and Associated Powers, and Greece, concerning the Protection of Minorities in Greece (Sèvres, 10 August 1920) // Australian Treaty Series. – 1924. – No 2 (electronic). – URL: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/ATS/1924/2.html>, свободный.
- C.24.M.18.1929.I – Protection of Linguistic, Racial or Religious Minorities by the League of Nations: Resolutions and Extracts from the Minutes of the Council, Resolutions and Reports adopted by the Assembly, relating to the Procedure to be followed in Questions concerning the Protection of Minorities. – Geneva, 1929. – 80 p.
- LN – League of Nations Documents and Serial Publications, 1919–1946. – URL: <http://microformguides.gale.com/download.asp?colldocid=3028000>, свободный.
- LNOJ – League of Nations. Official Journal. Special Supplement. – 1929. – No 73: Documents relating to the Protection of Minorities by the League of Nations; published in accordance with the Council Resolution of June 13, 1929.

Литература

1. *Блищенко И.П., Абашидзе А.Х.* Международная защита прав национальных меньшинств. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 1993. – 130 с.
2. *Mair L.P.* The Protection of Minorities: The Working and Scope of the Minorities Treaties under the League of Nations. – London: Christophers, 1928. – 244 p.
3. Устав (Статут) Лиги Наций // Сидоров А.Ю., Клейменова Н.Е. История международных отношений. 1918–1939 гг. – М.: Центрполиграф, 2008. – С. 479–491.
4. *Scheuermann M.* Minderheitenschutz contra Konfliktverhütung? Die Minderheitenpolitik des Völkerbundes in den zwanziger Jahren. – Marburg: Verl. Herder-Inst., 2000. – 516 S.
5. *Landauer G.* Das geltende juedische Minderheitenrecht, mit besonderer Beruecksichtigung Osteuropas. – Leipzig: B.G. Teubner, 1924. – 196 S.
6. *Grunwald K.* Das Recht der nationalen Minderheiten und der Völkerbund. – M. Gladbach: Volksvereins Verlag, 1926. – 84 S.
7. *Azcarate P.* League of Nations and National Minorities: an Experiment. – Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1945. – 216 p.
8. *Соколовский С.В.* Права меньшинств: антропологические, социологические и международно-правовые аспекты. – URL: http://society.polbu.ru/sokolovsky_prava/ch08_all.html, свободный.
9. *Ramlow R.* Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes. – Berlin: Verlag Dr. Emil Ebering, 1931. – 94 S.

10. Александров Б.А. Гарантия прав нацменьшинств Лигой Наций // *Междунар. жизнь*. – 1928. – № 3. – С. 58–69.
11. Housden M. Cultural autonomy in Estonia: one of history's "curiosities" // *The Baltic States and their Region: New Europe or Old? (On the Boundary of Two Worlds: Identity, Freedom, and Moral Imagination in the Baltics 3)* / Ed. D.J. Smith. – Amsterdam; N. Y.: Rodopi, 2005. – P. 227–249.

Поступила в редакцию
06.12.16

Нугаева Нурия Габдуллаязовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права

Казанский (Приволжский) федеральный университет
ул. Кремлёвская, д. 18, г. Казань, 420008, Россия
E-mail: nouriya@yandex.ru

Овчинникова Юлия Сергеевна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры международного права

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
пр-т Вернадского, д. 82, г. Москва, 119571, Россия
E-mail: julia.silchenko@yandex.ru

ISSN 2541-7738 (Print)
ISSN 2500-2171 (Online)

UCHENYE ZAPISKI KAZANSKOGO UNIVERSITETA. SERIYA GUMANITARNYE NAUKI
(Proceedings of Kazan University. Humanities Series)

2017, vol. 159, no. 2, pp. 341–352

**Protection of Minority Rights:
System of Guarantees in the Covenant of the League of Nations**

N.G. Nougueva^{a}, Ju.S. Ovchinnikova^{b**}*

^a*Kazan Federal University, Kazan, 420008 Russia*

^b*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Moscow, 119571 Russia*

E-mail: *nouriya@yandex.ru, **julia.silchenko@yandex.ru

Received December 6, 2016

Abstract

The relevance of this paper stems from the fact that today, as we are approaching the 100 year anniversary of the creation of the League of Nations, a new vision is increasingly required in assessment of its legacy through the prism of modern international law. Further study in this field is necessary considering that the history of the League of Nations still remains a source of legal and political experience for the modern United Nations.

The paper analyzes the stages of creation of a system for guarantees protecting the rights of national minorities within the framework of the League of Nations. Although this system was clearly very politicized in its nature, its novelty and integration of new elements of better quality for protection of minority rights cannot be denied.

The primary goal of the paper is to reveal the reasons for the ultimate weakening of the League of Nations procedure for addressing petitions concerning violations of minority rights. In order to achieve this goal, the author uses the methods of objective, historical, and scientific analysis.

As a result of the analysis, the conclusion has been made that the basic characteristics of the process for addressing violations of minority rights were established in the first three years after the League of Nations had been organized. Furthermore, the key trends undermining this process became apparent in less than a year following the establishment of the League of Nations. The paper sums up that the flaws of the process included the lack of experience and understanding among the members of the “committees of the three” in the field of minority rights, as well as the limited time allotted for the council’s deliberation sessions. These factors lead to the deliberation on individual petitions dragging for years and also contributed to the gradual rise to greater prominence of the minority section established within the secretariat of the League of Nations.

The results of this study can serve as a foundation for further scientific analysis of issues related to the protection of minority rights and human rights in general.

Keywords: League of Nations, protection of minority rights, protection of human rights, Minorities Section

References

1. Blishchenko I.P., Abashidze A.Kh. International Protection of Minority Rights. Moscow, Izd. Ross. Univ. Druzhby Nar., 1993. 130 p. (In Russian)
2. Mair L.P. The Protection of Minorities: The Working and Scope of the Minorities Treaties under the League of Nations. London, Christophers, 1928. 244 p.
3. Sidorov A.Yu., Kleimenova N.E. History of International Relations. 1918–1939. *Ustav (Statut) Ligi Natsii* [The Code (Covenant) of the League of Nations]. Moscow, Tsentrpoligraf, 2008, pp. 479–491. (In Russian)
4. Scheuermann M. Minderheitenschutz contra Konfliktverhütung? Die Minderheitenpolitik des Völkerbundes in den zwanziger Jahren. Marburg, Verl. Herder-Inst., 2000. 516 S. (In German)
5. Landauer G. Das geltende juedische Minderheitenrecht, mit besonderer Beruecksichtigung Osteuropas. Leipzig, B.G. Teubner, 1924. 196 S. (In German)
6. Grunwald K. Das Recht der nationalen Minderheiten und der Völkerbund. M. Gladbach, Volksvereins Verlag, 1926. 84 S. (In German)
7. Azcarate P. League of Nations and National Minorities: An Experiment. Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1945. 216 p.
8. Sokolovskii S.V. Minority Rights: Anthropological, Sociological, and International Legal Aspects. Available at: http://society.polbu.ru/sokolovsky_prava/ch08_all.html. (In Russian)
9. Ramlow R. Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes. Berlin, Verlag Dr. Emil Ebering, 1931. 94 S. (In German)
10. Aleksandrov B.A. Guarantee of minority rights by the League of Nations. *Mezhdunarodnaya Zhizn*, 1928, no. 3, pp. 58–69. (In Russian)
11. Housden M. The Baltic States and their Region: New Europe or Old? (On the Boundary of Two Worlds: Identity, Freedom, and Moral Imagination in the Baltics 3). *Cultural Autonomy in Estonia: One of History’s “Curiosities”*. Smith D.J. (Ed.). Amsterdam, New York, Rodopi, 2005, pp. 227–249.

Для цитирования: Нугаева Н.Г., Овчинникова Ю.С. Соблюдение прав национальных меньшинств: система гарантий в Статуте Лиги Наций // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2017. – Т. 159, кн. 2. – С. 341–352.

For citation: Nougayeva N.G., Ovchinnikova Ju.S. Protection of minority rights: System of guarantees in the Covenant of the League of Nations. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2017, vol. 159, no. 2, pp. 341–352. (In Russian)