

Это одна из первоочередных задач, которые предстоит решить в ходе реформирования и создания демократического правового государства.

### **International legal norms realization in the area of human rights in legislation of the Republic of Yemen (Summary)**

*Abdul Wares Muhammad Anaam\**

Article writer points that the problem of international legal norms realization in the area of human rights in legislation of Yemen and its development is mainly related with reunion of two parts of Yemen and modern state formation, on May, 22 in 1990. Many human rights and freedoms were firstly enshrined in Yemen Constitution and approach to many rights radically changed to better. The writer mentions article "6" of the Yemen Constitution as an instance of legislation improvement which proves its adherence to U N Charter and Universal Declaration of Human Rights and generally recognized norms of international law.

Yemen ratified more than 57 international documents in the area of human rights and in accordance with it norms of Yemen legislation conformed to ratified documents.

The writer takes a favorable view of Yemen experiment regarding this subject. It does not reject, however, that the level of realization still requires increase and improvement including elimination of those norms which have discrimination against women.

The writer comes to a conclusion that the process of international legal norms realization in the area of human rights is favorable but at the same time he points to necessity of further improvement aimed to elimination of those norms which are not agree with international norms in the area of human rights and freedoms right up to absolute meeting international standards and their practical realization as well, a problem that should be solved by way of reforming and foundation of democratic legal state.

---

\* Abdul Wares Muhammad Anaam – post-graduate student of the Chair of International and European Law, Kazan State University.

### **Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств**

*Фёдоров К.М.\**

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств является наиболее полным и всеобъемлющим документом Совета Европы в области защиты прав национальных меньшинств<sup>1</sup>. Текст Рамочной конвенции был одобрен на заседании Комитета министров Совета Европы 10 ноября 1994 г., и начиная с 1 февраля 1995 г. этот документ был предложен государствам - членам Совета Европы для подписания. На основании пункта 1 статьи 28 Рамочная конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев после даты, на которую 12 государств - членов Совета Европы выразят свое согласие быть связанными Конвенцией в соответствии с положениями статьи 27. Конвенция вступила в законную силу 1 февраля 1998 г. По состоянию на 1 февраля 2007 г. ее ратифицировало 39 государств, а 4 государства подписали, но не ратифицировали ее. К этому моменту подавляющее число государств - участников Конвенции представили свои национальные доклады в соответствии с требованиями Конвенции.

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств обеспечена пояснительным докладом, в котором говорится, что Конвенция оценивается в качестве первого в истории юридически обязательного многостороннего документа, направленного на защиту национальных меньшинств в целом, в котором четко прописано, что эта защита является составной частью защиты прав человека. Такое утверждение, в частности, отстаивается в ст. 1 Рамочной конвенции, которая гласит: «Защита национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, является неотъемлемой частью международной защиты прав человека и как таковая входит в сферу международного сотрудничества».

Работа по подготовке проекта Рамочной конвенции была поручена Комитетом министров Совета Европы специальному Комитету по за-

---

\* Фёдоров Константин Михайлович - аспирант кафедры международного права РУДН.

<sup>1</sup> См.: Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. д.ю.н., проф. В.А. Карташкин, д.ю.н., проф. Е.А. Лукашева. 2-е изд., доп. М., 2002. С. 725-732.

щите национальных меньшинств, созданному 4 ноября 1993 г. В состав этого специального Комитета по защите национальных меньшинств вошли эксперты, назначаемые от каждого из государств - членов Совета Европы. В то время число членов Комитета составляло тридцать два человека. Специальному Комитету по защите национальных меньшинств в его работе оказывали помощь представители Руководящего комитета по правам человека, Совета по культурному сотрудничеству, Руководящего комитета по средствам массовой информации и Европейской комиссии «Демократия через право». Верховный комиссар ОБСЕ по национальным меньшинствам и Комиссия Европейских сообществ также приняли участие в этой работе в качестве наблюдателей.

Комитет приступил к работе в январе 1994 г. и в октябре месяце того же года завершил подготовку проекта Конвенции и составление пояснительного доклада к ней<sup>2</sup>. В пункте 1 статьи 24 Рамочной конвенции содержится положение о том, что Комитет министров Совета Европы следит за осуществлением настоящей Рамочной конвенции участниками. При оценке адекватности мер, принимаемых участниками для осуществления принципов, изложенных в Рамочной конвенции, на основании пункта 1 статьи 26 Рамочной конвенции, Комитет министров получает помощь от Консультативного комитета, члены которого пользуются признанием как специалисты в области защиты национальных меньшинств.

Согласно пункту 2 статьи 26 Рамочной конвенции было решено, что состав этого консультативного комитета и процедуры его работы определяются Комитетом министров в течение одного года после вступления в силу данной Рамочной конвенции. Вопрос о составе и порядке работы Консультативного комитета имел крайне важное значение. Дело в том, что непосредственно в самом тексте Конвенции нет четкого указания на уровень компетенции, порядок и принципы формирования этого комитета, а также не определены рамки полномочий его членов. В связи с этим в 1997 г. Комитетом министров Совета Европы были приняты соответствующие правила и процедуры контроля за исполнением Рамочной конвенции. Это было сделано для того, чтобы снизить накал критики, раздававшейся по поводу того, что слишком много полномочий придается правительствам государств - членов Совета Европы в вопросах назначения и контроля работы членов Консультативного комитета<sup>3</sup>. Как показала дальнейшая практика, с этого момента Консультативный комитет стал работать более четко и плодотворно.

Включение выражения «рамочная» в название юридически обязательной Конвенции вызвало критические замечания специалистов, полагавших, что использование подобной терминологии означает значительное смягчение обязательств, возлагаемых на государства - участников Конвенции, по сравнению с ситуацией, при которой данное выражение не фигурировало бы в ее названии. В плане общей оценки Конвенции как международного документа ПАСЕ подвергла ее острой критике. По мнению депутатов Ассамблеи, положения этого документа «плохо сформулированы». В нем «изложен ряд весьма туманно сформулированных целей и принципов, соблюдение которых должно стать обязательным для стран-участниц, но не правом, на которое могли бы ссылаться простые граждане. Механизм выполнения ее положений отличается слабостью, и существует опасность того, что процедура контроля за выполнением Конвенции фактически будет полностью отдана на откуп государству». Обязательства, возлагаемые на государства, вполне ясно сформулированы в двух пунктах преамбулы этого международного документа. В первом из них выражены «твердые намерения определить принципы, которые подлежат уважать, а также обязательства, которые вытекают из них, с тем, чтобы обеспечить в государствах-членах и в таких других государствах, которые могут стать Участниками настоящего документа, эффективную защиту национальных меньшинств и прав и свободу лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, в рамках верховенства права». А в другом пункте преамбулы Рамочной конвенции выражена решимость «осуществлять принципы, закрепленные в настоящей Рамочной конвенции, на основе национального законодательства и соответствующей государственной политики».

Исследователи указывают на то, что термин «рамочный», на который большинство ученых-правоведов между тем не обратили должного внимания, употребляется главным образом применительно к документам, относящимся к защите окружающей среды. Отметив подобный характер документа, специалисты делают вывод о том, что рассматриваемая Конвенция «не носит строго обязательного характера».

<sup>3</sup> См., напр., текст рекомендаций ПАСЕ: Recommendation 1255 (1995, adopted by the Assembly on 31 January 1995).

<sup>2</sup> См.: САНМИН (94) 19, Report of the 5th Meeting 27 June – 1 July 1994.

ра»<sup>4</sup>. По мнению других специалистов, включение в название Конвенции понятия «рамочная», по всей видимости, «означает, что тем самым на государства возлагается лишь обязательство пытаться реализовывать на практике нечетко сформулированные права»<sup>5</sup>, что наряду с другими изъянами данного документа делает его «по существу бесполезным»<sup>6</sup>. Реагируя на подобные утверждения, исследователи обращают внимание на то, что все международные документы в области прав человека по своей сути являются открытыми и создаются с расчетом на процесс постоянного развития и совершенствования. По их мнению, такие документы предназначены для того, чтобы лишь косвенным образом улаживать существующие разногласия. Из сказанного они делают вывод о том, что задача по поиску новых решений в области правозащитной тематики является постоянным направлением в работе различных договорных органов. Кроме того, независимо от того, в какую конкретную форму она воплощена, в Рамочной конвенции зафиксирован целый ряд обязательств в области международного права и поэтому ее нельзя рассматривать как нестрого обязательный юридический документ в силу особенностей его структуры. Придерживается такого мнения, например, проф. С. Акермак, утверждая, что «стороны с правовой точки зрения не могут устранить от выполнения положений Конвенции под предлогом того, что она носит название «рамочная»»<sup>7</sup>.

В пояснительном докладе к Конвенции отмечается, что она «содержит главным образом положения программного характера; в ней сформулированы цели и задачи, которые стороны обязуются реализовывать». Там же указывается, что эти положения «не являются положениями, которые применимы непосредственным или прямым образом». Между тем международные контрольные органы трансформировали положения Рамочной конвенции в реальные права. В качестве примеров можно сослаться на право на получение медицинской и социальной помощи, закрепленное в статье 13 Европейской социальной хар-

тии<sup>8</sup>, и права, сформулированные на основании положений, выдвигаемых сторонами в статье 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции 1950 г.<sup>9</sup>. Вместе с тем можно отметить, что некоторые положения Рамочной конвенции подходят для прямого применения. Это касается (но при этом не ограничивается) статей, схожих по смыслу с теми, что содержатся в Европейской конвенции 1950 г., например статьи 3<sup>10</sup>.

Некоторые государства уже подтвердили свое намерение следовать тому, что можно назвать программой прямого применения положений Рамочной конвенции. Можно сослаться на статью 15 Договора о добрососедских отношениях, заключенного между Венгрией и Словакией, от 6 мая 1996 г. В нем стороны заявляют о том, что «в отношении прав и обязанностей лиц, входящих в состав меньшинств и проживающих на соответствующих территориях, стороны будут применять положения Рамочной Конвенции ... кроме тех случаев, когда их национальное законодательство сможет обеспечить более широкую защиту прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам»<sup>11</sup>. Некоторые государства подтвердили свою решимость воспринимать обязанности как права. Такой вывод можно сделать из анализа оговорки, которая была выдвинута правительством Мальты в Совете Европы 10 февраля 1998 г. в отношении статьи 15 в части, предоставляющей меньшинствам необходимые условия для эффективного участия «в ведении государственных дел, в частности в вопросах, их касающихся»<sup>12</sup>. Нельзя, между тем, не заметить, что в международных договорах в области прав человека используются иные механизмы обеспечения их выполнения. При этом самая важная сторона этого вопроса заключается в том, что права личности обеспечиваются через механизмы, уже заложенные в самом договоре. Таким образом, если суть Рамочной конвенции заключена в том, что страны берут на себя международные правовые обязательства обеспечивать права национальных

<sup>8</sup> См.: Scheinin. Women's economic and social rights as human rights // L. Hannikainen and E. Nykanen (eds.). New trends in discrimination law: international perspectives. Publications of Turku Law School, vol. 3. № 1. 1999. P. 1-28.

<sup>9</sup> См.: Lewis – Anthony S. Autonomy and the Council of Europe – with special reference to the application of article 3 of the First Protocol // M. Suksi (ed.). Autonomy. Applications and implications. The Hague: Kluwer Law International, 1998. P. 317-342.

<sup>10</sup> См. подробно об этом в: B. Conforti and F. Francioni (eds.). Enforcing International Human Rights in Domestic Courts. The Hague: Martinus Nijhoff, 1977.

<sup>11</sup> См.: Bloed A. and Van Dijk P. (eds). Protection of minority rights through bilateral treaties. The Hague: Kluwer Law International, 1999. P. 370-375.

<sup>12</sup> См. в документе: Council of Europe Information, 21.01.2000.

<sup>4</sup> См.: Benoit – Rohmer F. The minority question in Europe: Texts and commentary. Strasbourg: Council of Europe, 1996. P. 39.

<sup>5</sup> См.: Gilbert G. Minority rights under the Council of Europe // P. Cuper and S. Wheatley (eds.). Minority rights in the “New Europe”. The Hague: Martinus Nijhoff, 1999. P. 63.

<sup>6</sup> См.: The Council of Europe and minority rights // Human Rights Quarterly. Vol. 18 (1996). P. 160-189.

<sup>7</sup> См.: Spiliopoulou – Akermak. Justifications of minorities protection in international law. Uppsala: Iustus Forlag, 1997. № 114. P. 229.

меньшинств в своих национальных законодательствах и текущей внутриполитической деятельности, то в этом случае эти законодательство и практическая деятельность должны соответствовать поставленной цели и в случае необходимости должны быть пересмотрены на предмет соответствия международным стандартам.

Важное значение Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств имеет также для выработки приемлемого понятия «национальное меньшинство» на международно-правовом уровне. В пояснительном докладе к Рамочной конвенции говорится об отсутствии определения понятия «национальное меньшинство» в самом тексте Конвенции. В процессе работы над проектом Конвенции было принято решение занять в данном вопросе прагматичную позицию, основанную на признании того факта, что на нынешнем этапе представляется невозможным сформулировать определение, которое могло бы получить единодушное одобрение со стороны всех государств - членов Совета Европы. Таким образом, в тексте Рамочной конвенции, как, впрочем, и во всех других официальных документах Совета Европы и ОБСЕ, фигурирует термин «национальное меньшинство» без определения данного понятия. При этом в преамбуле рамочной Конвенции говорится о решимости сторон обеспечить на территориях своих стран защиту национальных меньшинств. В связи с этим известный правовед Клебес считает, что и при отсутствии определения как такового, основные составляющие элементы данного понятия содержатся во вступительной и других структурных частях настоящей Конвенции<sup>13</sup>.

Сложность правового определения понятия национальных или других меньшинств (этнических, религиозных, языковых) обусловлено как общей сравнительной малоизученностью международно-правовых проблем защиты прав национальных меньшинств, так и отсутствием в международно-правовых документах четко сформулированных и однозначно понимаемых положений по этому вопросу. Также нет единства мнений и в доктрине международного права, хотя самые разнообразные определения в изобилии встречаются в научной литературе<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Klebes H. The Framework Convention // Human Rights Law Journal. Vol. 16. No. 1-3 (1995). P. 93.

<sup>14</sup> Весомые аргументы в пользу необходимости дать определение понятию «национальное меньшинство» приведены в следующих трудах: J. Packer. On the Definition of Minorities // J. Packer and J. Myntti (eds.). The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe. Abo/Turku: Abo Akademi University, 1993. P. 223-265; Problems in Defining Minorities // D. Fottrell and B. Bowring (eds.). Minority and Group Rights in the New

Следует отметить, что определенные попытки разрешить данную проблему предпринимались еще в период существования Лиги Наций. Так, Постоянная палата международного правосудия в консультативном заключении указывала, что критерием определения понятия общины (то есть национального меньшинства) является наличие коллектива лиц, проживающих в одной стране или местности, принадлежащих к одной расе, имеющих одну религию, язык и одни традиции и объединенных чувством солидарности с тем, чтобы сохранить свои традиции, поддерживать свою религию, обеспечивать обучение и образование детей в соответствии с духом и традициями их расы и оказывать друг другу помощь<sup>15</sup>. Наиболее цитируемым в правовой литературе является определение, предложенное в 1977 г. специальным докладчиком Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Ф. Капоторти, согласно которому меньшинство – «это по сравнению с остальной частью населения государства меньшая по численности, не занимающая доминирующего положения группа, члены которой – граждане этого государства – обладают этническими, религиозными и языковыми характеристиками, отличающимися от таковых остальной части населения, и проявляют, пусть даже косвенно, чувство солидарности в целях сохранения своей культуры, своих традиций, религии и языка»<sup>16</sup>. Совершенно справедливо подчеркивает важность проблемы проф. А.Х. Абашидзе: «Сложность определения понятия «меньшинство», в частности, состоит в многообразии ситуаций, связанных с существованием самых различных меньшинств: трудно объединить в одном универсальном определении признаки всех меньшинств мира, нуждающихся в особой защите. Однако все же существует определение этого понятия, которое используется весьма широко, а именно: меньшинство – это национальная, этническая, религиозная или языковая группа, отличающаяся от других групп на территории данного суверенного государства»<sup>17</sup>. В.В. Кочарян для целей

Millennium. The Hague: Kluwer Law International. 1999. P. 223–273; Pentassuglia G. Minorities in International Law. Strasbourg: Council of Europe, 2002. P. 55-75; Gayim E. The Concept of Minority in International Law: A Critical Study of the Vital Elements. Rovaniemi: University of Lapland, 2001.

<sup>15</sup> Advisory Opinion of 6 April 1935 // P.C.I.J. Publications Series B. № 17. P. 33.

<sup>16</sup> Capotorti F. Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities // Цит. по: Thojmberry P. International Law and the Rights of Minorities. Oxford. 1922. P. 1.

<sup>17</sup> Абашидзе А.Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. М.: Права человека, 1996. С. 175.

международно-правовой защиты предлагает следующее определение понятия «национальное меньшинство»: «группа, являющаяся устойчивой общностью граждан государства, составляющих численное меньшинство в рамках этого государства и/или занимающих недоминирующее положение в нем, объединенных общими, отличными от таковых остального населения, этническими, религиозными или языковыми характеристиками и желанием их сохранить. При этом термин «национальное меньшинство» обозначает и равным образом распространяется на этнические, религиозные и языковые меньшинства»<sup>18</sup>. Этот вопрос был затронут, в частности, в деле об иске к государству, поданному в Канаде Баллатайном, Давидсеном и Макинтайером 31 марта 1993 г. В данном конкретном случае англоговорящая часть населения Квебека не рассматривалась в качестве национального меньшинства, поскольку в целом в Канаде это население в численном отношении составляет большинство. Это решение подверглось серьезной критике со стороны Комитета по правам человека. В заявлении, сделанном этим Комитетом по случаю ратификации Рамочной конвенции Швейцарией, отмечалось, что под термином «национальное меньшинство» следует понимать «группы лиц, которые в количественном отношении имеют меньшую численность по отношению к остальной части населения страны «или кантона» (добавление о кантоне было сделано применительно к Швейцарии)»<sup>19</sup>.

Рассмотрение Европейской комиссией «Демократия через право» вопроса о положении национальных меньшинств в Бельгии также существенно затронуло ход дебатов по данной проблематике. Члены комиссии пришли к выводу о том, что «группа лиц, которая по своей численности уступает остальной части населения страны и имеет общие этнические, культурные, языковые и религиозные черты и особенности, а также стремится к их сохранению, не может быть отнесена к категории национального меньшинства в том смысле, в котором она охарактеризована в Рамочной конвенции, в тех случаях, когда она находится в доминирующем положении или выступает в качестве одной из составляющих частей доминирующей (преобладающей) части населения страны». Далее в этом документе говорится о том, что «воп-

рос о том, является ли национальная группа преобладающей частью населения или входит в качестве составного элемента в эту часть, должен решаться на уровне центральных и местных органов власти соответствующего государства»<sup>20</sup>.

Показательно в этом отношении положение в тексте преамбулы Рамочной конвенции, где также говорится о необходимости уважительного отношения к «этнической, культурной, языковой и религиозной» самобытности каждого представителя национальных меньшинств. Здесь также положительно оценивается такое явление европейской жизни, как культурное разнообразие. В статье 5 имеется указание на «их религии, языки, традиции культурного наследия», которые являются важнейшими составляющими элементами национальной самобытности нацменьшинств. Далее, в статье 6 говорится об «этнической, культурной, языковой и религиозной принадлежности». Эти определения служат для того, чтобы по возможности наиболее полно охарактеризовать те группы населения, которые являются предметом рассматриваемой Конвенции.

В пояснительном докладе говорится также, что положения статьи 5 Конвенции вовсе не означают, что любые этнические, культурные, языковые различия обязательно приводят к формированию национальных меньшинств. Этот комментарий можно было бы счесть излишним, если бы тут не говорилось о том, что стремление создать свою национальную «общину», проявлять чувство «солидарности» и желание сохранить самобытность своей культуры являются составными элементами понятия национального меньшинства. В статьях 10, 11 и 14 предусмотрено наделение расширенными правами представителей национальных меньшинств, «традиционно или в значительном количестве» проживающих в определенных областях оседлости (не указывается, правда, в каких именно), либо в областях, «традиционно населенных в значительном количестве» представителями национальных меньшинств. В ряде случаев для характеристики национального меньшинства используется такой параметр, как постоянное проживание в данной местности, в других он не используется. Нельзя утверждать, что термин «национальное меньшинство» применяется в отношении только тех, кто имеет гражданство. Нельзя также утверждать, что Рамочная конвенция применяется лишь в отношении национальных меньшинств,

<sup>18</sup> Кочарян В.В. Международное право и национальные меньшинства. Ереван: Изд-во ЕГУ, 1999. С. 33.

<sup>19</sup> Council of Europe Information 21.01.2000. Communications nos. 359/1989 and 385/1989, views of the Human Rights Committee adopted 31 March 1993.

<sup>20</sup> Opinion on Possible Groups of Persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be applied in Belgium, CDL-AD (2002) 1.

имеющих свое государство. В тексте Конвенции нет прямого указания на это, поскольку подобное положение поставило бы в невыгодное положение те категории меньшинств, которые лишены фактора защиты в лице своего государства или возможности ссылаться на его существование<sup>21</sup>. Для того чтобы определиться с тем, какие группы населения защищены Рамочной конвенцией, в ее преамбуле говорится об обязательствах участников Конвенции по соблюдению прав национальных меньшинств, включая, в частности, те, которые закреплены в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. В соответствии с истолкованием статьи 27 Пакта Комитетом по правам человека не требуется иметь гражданство соответствующего государства<sup>22</sup>. Помимо Международного пакта в преамбуле Рамочной конвенции имеется ссылка на статью 30 Конвенции о правах ребенка 1989 г., которая основана на тех же или схожих принципах<sup>23</sup>.

В преамбуле Рамочной конвенции имеется ссылка на «конвенции и декларации ООН» в части, касающейся «обязательств по защите национальных меньшинств». В пояснительном докладе в связи с этим отмечается, что имеющиеся в преамбуле рамочной Конвенции ссылки на вышеупомянутую статью 27 Международного пакта о гражданских и политических правах и на Декларацию ООН о меньшинствах 1992 г. не распространяются на какие-либо истолкования понятия национального меньшинства, которые могут содержаться в текстах этих двух документов. Данное замечание носит весьма туманный характер. Ведь ни в одном из этих двух международных документов не встречается определение понятия «национального меньшинства». Лишь в тексте Декларации ООН 1992 г. используется фраза «национальное меньшинство». Однако, несмотря на то что в вышеупомянутых документах не встречается определение понятия национального меньшинства, они являются основой для понимания прав меньшинств, которые можно использовать при толковании Рамочной конвенции. Это, безусловно, касается также вопроса о том, кто оказывается в выигрыше от используемых юридических норм, а также самих этих норм. В этом отношении статья 22 Конвенции играет особую роль: она направляет толкова-

<sup>21</sup> См.: Dimitrov N. The Framework Convention for the Protection of National Minorities: Historical Background and Theoretical Implications (Skopje and Melbourne: Matica Makedonska, 1999. P. 134-139.

<sup>22</sup> См.: UN Doc. A/49/40. P. 107-110.

<sup>23</sup> См.: Hodgkin R. and Newell P. Implementation Handbook for Convention on the Rights of the Child. Geneva: UNICEF, 1998. P. 407-417.

ние в русло соответствия существующим нормам прав меньшинств. В ней говорится, что «ничего в настоящей Рамочной конвенции не может быть расценено как ограничивающее или ущемляющее любые из прав человека и основных свобод, которые могут быть гарантированы законодательством любого Участника или любым другим соглашением, в котором он участвует».

В вышеуказанных документах ООН изложен подход, основанный на беспристрастной и открытой оценке ситуаций исходя из объективных критериев. Именно такой добросовестный подход к оценке конкретных ситуаций и был закреплен в статье 2 Рамочной конвенции.

Следует отметить определенный контраст между открытостью текста Конвенции в отношении вопроса о том, кто может входить в состав национальных меньшинств, и ограничительным подходом, проявленным в этом вопросе рядом стран в ходе ратификации и подписания Конвенции и продемонстрированным ими в сопроводительных докладах. Целым рядом стран (например, Лихтенштейн, Мальта, Люксембург) были сделаны заявления, смысл которых сводится к тому, что на их территории не проживают национальные меньшинства<sup>24</sup> или что эти меньшинства являются гражданами государства (например, Эстония, Германия, Польша, Швейцария). Некоторые страны также настаивали на необходимости введения в отношении национальных меньшинств такого понятия как территория постоянного проживания, поднимая тем самым вопрос о подходах к решению проблемы территориально рассеянных, т.е. некомпактно проживающих, или кочевых, групп населения (например, Австрия и Дания).

Необходимо также отметить, что Рамочная конвенция в принципе действует в отношении всех групп ратифицировавших ее государств, кроме тех случаев, когда какая-то отдельная ее статья указывает на определенную географическую зону, т.е. имеется территориальная привязка (см. статью 30 Рамочной конвенции). Германия (при ратификации Конвенции от 10 сентября 1997 г.) различает понятия «национального меньшинства» и «этнических групп, традиционно проживающих на территории Германии» и включающих в себя представителей цыганских народностей рома и синти. Словакия (при ратификации Конвенции от 25 марта 1998 г.), со своей стороны, аналогичным образом различает коренные национальные меньшинства и цыганские общины. Власти Швеции различают иммигрантов, сравнительно недавно поселившихся в стране, и другие этнические группы населения.

<sup>24</sup> См.: GVT/COM/INF/OP/II/2001, 003.

Ограничительный подход получит свое дальнейшее развитие в национальных докладах государств, подписавших Конвенцию. Так, Дания применяет положения Конвенции исключительно в отношении немецкого национального меньшинства, проживающего в районе Южной Ютландии, а в отношении групп населения, проживающих на Фарерских островах и в Гренландии, заявляет, что они не отвечают этно-языковым критериям национального меньшинства и по этой причине в отношении населения этих территорий не действуют те международные конвенции, в которых говорится о национальных меньшинствах Дании. Подобный подход датских властей не разделяется членами Консультативного комитета. По поводу подобной позиции Дании в отношении положения национальных меньшинств были высказаны критические замечания некоторыми членами Комитета ООН по правам человека. Критиковался подход этой страны к пониманию принципов, заложенных в статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, однако это не нашло свое отражение в итоговых замечаниях упомянутого Комитета ООН<sup>25</sup>.

В качестве противоположного подобному ограничительному подходу отдельных стран может выступать либеральный подход большинства государств. Либеральный подход заключается в том, что полностью отсутствует какое-либо определение понятия национального меньшинства; проявляется готовность распространить понятие национального меньшинства на региональные меньшинства – даже если они могут представлять собой большинство населения в отдельных государствах; делаются заявления, согласно которым факт наличия или отсутствия национального меньшинства находится в зависимости лишь от фактического положения в стране; а также такие заявления, согласно которым все этнические группы населения, проживающие в стране, следует рассматривать в качестве национальных меньшинств. И, наконец, либеральный подход характеризуется готовностью признать тот факт, что появление новых национальных меньшинств, вполне возможно, является следствием определенных социально-политических событий<sup>26</sup>. Между тем целый ряд государств отразил в своих докладах, что в их национальных законодательствах не дается определение и не признается факт существова-

ния в стране национальных меньшинств<sup>27</sup>. К этому можно добавить исключение лиц, не обладающих гражданством, из числа представителей национальных меньшинств, возражения Российской Федерации, полагающей, что «никто не вправе в одностороннем порядке включать в оговорки и заявления формулировку термина «национальное меньшинство»<sup>28</sup>. В связи с этим следует иметь в виду заявление Комитета по правам человека, адресованное правительству Кипра: «Действия тех, кто пытается исключить из сферы действия Конвенции лиц, которые постоянно проживают на территории государств – участников Конвенции и до этого имели гражданство, но были незаконно его лишены в результате допущенного произвола, противоречат целям и задачам Конвенции»<sup>29</sup>.

Специалисты отмечают, что заявление, сделанное Российской Федерацией, поднимает важный вопрос о законном характере различных прочтений термина «национальное меньшинство», особенно в случаях его истолкования в более узком смысле. Заявление России близко к тому, чтобы утверждать, что ограничения противоречат, говоря языком Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., предмету и целям Конвенции. Подобные возражения могут привести к тому, что по вопросу о применении договора неизбежно будет затронута проблема о сложных юридических аспектах взаимоотношений между тем, кто выступает с возражениями, и государством<sup>30</sup>. Комитет по правам человека в подобных ситуациях предлагает совет, который заключается в том, что «возражения по поводу оговорок, выдвигаемых государствами, могут служить своего рода ориентиром при толковании того, соответствуют ли они предмету и цели» соответствующего договора»<sup>31</sup>.

Следует отметить, что в отличие от Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. в Рамочной конвенции не содержится положений, касающихся оговорок. Это было сделано в интересах достижения большей гибкости положений Конвенции для стран-участниц, и оговорки могли бы помешать достижению этой цели. Большая часть формулировок Конвенции выполнена в «декларатив-

<sup>27</sup> См.: Council of Europe website, 21.01.2000.

<sup>28</sup> См. Там же.

<sup>29</sup> См.: ACFC/INF/OP/I (2002) 004.

<sup>30</sup> См.: Jacobs F.G. and White R.C.A., The European Convention on Human Rights. Oxford: Clarendon Press, second edition, 1996.

<sup>31</sup> General Comment No. 24 (52), CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 11 November 1994, paragraph 17.

<sup>25</sup> См.: CCPR/C/SR. 1533.

<sup>26</sup> См. Первый отчетный доклад Финляндии от 22 сентября 2000 г. // ACFC/INF/OP/I (2001) 002

ной» форме, но не это главное. Формулировки, которые имеют целью исключить или изменить юридическое действие договора, представляют собой оговорки независимо от того, как они называются. В случае с национальным меньшинством многое будет зависеть от того, имеется ли определенный стандарт, на который собирается ориентироваться то или иное государство. И хотя в отсутствии определения понятия национального меньшинства все это может оказаться не вполне ясным, тем не менее значение, которое имеют предмет и цели договора, может быть существенно снижено в случае, если подлинные национальные меньшинства оказываются исключенными из сферы действия договора. Одновременно с этим их исключение поднимает вопрос о дискриминации.

В соответствии с принципами современного международного права существование национальных меньшинств относится к сфере фактического положения в той или иной стране, а не к области права. Подобная констатация, выраженная в сжатой форме, хотя и не решает проблемы отсутствия определения, характеризующего понятие национального меньшинства, тем не менее указывает на существование определенных отношений взаимозависимости между международным правом и прерогативами государства. Она означает, что государства не смогут обосновать законность ограничительного подхода в каждом конкретном случае. При этом становится ясно, что в споре о наличии или отсутствии тех или иных этнических групп на территории государства последнее слово совсем не обязательно остается за самим государством. Как говорилось по этому поводу в заявлении Комитета по правам человека, факт существования национального меньшинства «не зависит от решения одной из сторон договора в лице государства, а должен быть установлен, исходя из объективных критериев»<sup>32</sup>. И гибкость Рамочной конвенции не отменяет этот основополагающий стандарт. Наоборот: поставив свою подпись под международным договором, государство берет на себя обязательство действовать в соответствии с международными стандартами.

## **Framework Convention for the Protection of National Minorities of the Council of Europe (Summary)**

*Konstantin M. Fyodorov\**

The article is devoted to the analysis of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, which is the most comprehensive document of the Council of Europe in the field of protection of the national minorities' rights. The Convention is considered to be the pioneering legally binding multilateral document aimed at the protection of national minorities as a whole, which specifically prescribes that this protection is part and parcel of the human rights protection. The Framework Convention is also very important for the elaboration of the acceptable definition of a "national minority" at the level of international law. It is noticed in the article that the text of the Framework Convention itself lacks the definition of a "national minority" and different approaches of the European countries' representatives, who took part in the elaboration of the Framework Convention, towards formulating different definitions of a 'national minority' is analyzed.

It is noticed in the article that the Convention contains mainly provisions of a programme character; therein goals and tasks that the parties undertake to fulfill are formulated. At the same time, it can be noticed that some provisions of the Framework Convention are capable of being applied directly. Some states have already confirmed their intention to abide by what can be called the programme of the direct application of the Framework Convention. The author concludes that, having affixed its signature to the international treaty, the state undertakes the obligation to act in accordance with the international standards.

<sup>32</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 24, paragraph 19.

\*Konstantin M. Fyodorov – post-graduate student of the Chair of International Law, RUDN University.