

ПРАВА ЛИЦ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К НАЦИОНАЛЬНЫМ ИЛИ ЭТНИЧЕСКИМ, РЕЛИГИОЗНЫМ И ЯЗЫКОВЫМ МЕНЬШИНСТВАМ

На 45-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН был принят документ, который получил название "Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам". Тем самым был сделан шаг в процессе законодательного оформления статуса меньшинств.

Предыстория этого вопроса сводится к следующему. Первые попытки международной защиты религиозных меньшинств относятся еще к началу XVII века. В последующем в международных договорах стали появляться положения, касающиеся равенства гражданских и политических прав лиц различных национальностей, а также защиты языковых групп. В начале XX века под эгидой и контролем Лиги Наций была создана сложная система защиты меньшинств, охватывавшая многие страны и территории — от Балтийского моря до Персидского залива.

После второй мировой войны, однако, подход к проблеме защиты меньшинств изменился, или, вернее, ей почти перестали уделять внимание на фоне проблематики "всеобщих прав человека и основных свобод" — одинаковых для всех, независимо от расы, пола, языка, религии и т.д., хотя и было заключено несколько соглашений, касавшихся защиты меньшинств в отдельных странах. Тем не менее последняя четверть столетия и в особенности последние несколько лет ознаменовались значительным возрождением интереса к проблеме международной защиты меньшинств и прав их членов. (Отметим, что вопрос прав коренных народов обсуждается в международных органах, как правило, самостоятельно, однако признается, что на коренные народы распространяются и те положения, которые направлены на защиту собственно меньшинств.) Данная тема активно обсуждается в рамках различных международных организаций, связанных с вопросами прав человека. Значительная работа в этой сфере ведется в ООН, Совете Европы, в рамках СБСЕ.

Решение о начале разработки декларации было принято еще в 1978 году, когда Комиссия ООН по правам человека образовала для этой цели рабочую группу. Различные проекты декларации, которые с тех пор обсуждались, значительно отличались по сути и форме друг от друга и от окончательного варианта. Последний из проектов был представлен сессии Генеральной Ассамблеи 31 государством, включая семь бывших республик СССР (в том числе Россию), а также такие страны, как Италия, Канада и США.

Декларация провозглашает не "права меньшинств" а "права лиц, принадлежащих к меньшинствам". Это уже традиционный подход, который не признает "коллективных прав", что якобы способствовало бы обособлению в обществе отдельных групп по национальному и другим признакам и приводило бы к политической дестабилизации. Правда, в статье 3.1 говорится, что рассматриваемые лица могут осуществлять свои права как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы.

Термин "национальные меньшинства" является новым в практике ООН. Это понятие означает, как правило, более узкую категорию этнических меньшинств, а именно группы, принадлежащие по этническому признаку к нации, обладающей собственным государством, но проживающие в другом государстве, например австрийцы в Италии или русские на Украине.

В Преамбуле декларации отражена важная идея о том, что "поощрение" меньшинств способствует политической стабильности и составляет неотъемлемую часть развития общества. Тем самым отвергается тот все еще дающий о себе знать подход, в соответствии с которым лучший путь к национальному миру и прогрессу — это принудительная ассимиляция меньшинств.

Сам документ, тем не менее, во многом воспроизводит прежнюю консервативную политику государств в отношении признания прав меньшинств. Декларация построена таким образом, что в ней говорится в основном не о правах меньшинств, а в весьма расплывчатых выражениях о соответствующих обязанностях государств. В декларации отсутствуют четкие формулировки о трех основных правах меньшинств, выделяемых в международно-правовой литературе и получивших отражение в ряде международных документов: праве на существование, на свободу от дискриминации и на сохранение и развитие культурной самобытности. Тем не менее декларацию можно рассматривать как документ, подтверждающий и развивающий данные права в форме соответствующих обязанностей государств.

Статья 2 наделяет меньшинства рядом прав. Так, в пункте 1 говорится о праве пользоваться достоинствами своей культуры, исповедовать свою религию (одно из общепризнанных прав человека), а также использовать свой язык.

В отношении языка действуют также положения статьи 4 о том, что государства, "где это осуществимо" (и "при необходимости"), должны создавать возможности для членов меньшинств изучать свой язык или обучаться на нем. Естественно, это создает очень слабые гарантии для языковых меньшинств. Кроме того, вне поля зрения декларации остались такие важные вопросы, как право на использование языка меньшинств в отношениях с органами власти, право меньшинств на создание собственных учебных заведений, использование языка меньшинств на дорожных знаках и вывесках и т.д.

Меньшинствам предоставляется весьма абстрактное право "активно участвовать" в различных сторонах общественной жизни, а также в принятии решений на уровне соответствующих территориальных единиц, однако лишь "в порядке, не противоречащем национальному законодательству" (формулировка, сводящая к нулю действенность этого положения). Нет никакой гарантии в отношении представительства меньшинств в органах власти. Ничего не говорится о возможностях культурной или какой-либо другой автономии для меньшинств.

Достаточно важным можно считать положение пункта 4 статьи 2: "Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование". Однако нет ясности в том, могут ли иметься в виду под ассоциациями учебные или религиозные учреждения.

Этот вопрос остается открытым еще и потому, что в декларации говорится о праве исповедовать свою религию, но не устанавливается право меньшинств создавать собственные религиозные учреждения.

Меньшинства наделяются также правом осуществлять контакты с членами своих групп, в том числе через границы.

Далее государства в общих выражениях обязуются принимать меры к развитию культуры меньшинств и учитывать их интересы в национальной политике, сотрудничать по данной проблематике друг с другом.

Среди заключительных положений документа следует выделить следующие:

— признание примата общепризнанных прав человека и основных свобод над положениями декларации;

— меры к эффективному осуществлению прав, изложенных в декларации, не считаются *prima facie* противоречащими принципу равенства, то есть признается возможность преференциального подхода к особо нуждающимся группам населения;

— деятельность по осуществлению декларации подчиняется, в частности, принципу территориальной целостности, что традиционно служит для признания за меньшинствами права на внешнее самоопределение.

Из других наиболее важных традиционных положений по правам меньшинств, которые не вошли в декларацию, можно отметить, например, право меньшинств на получение пропорциональной доли централизованно распределяемых фондов, необходимость учета структуры расселения меньшинств при создании и изменении территориальных единиц и право на защиту со стороны государства от деятельности, враждебной по отношению к меньшинствам.

Декларация, таким образом, является, несомненно, важным документом, знаменующим серьезный сдвиг в сторону признания специальных прав меньшинств на сохранение и развитие своей культуры, идущих далее "общепризнанных прав человека". В то же время ее положения демонстрируют, что большинство государств по-прежнему не готово принять на себя какие-либо существенные обязательства в этой области.

М.Д. СМЫСЛОВ

47/135 ДЕКЛАРАЦИЯ О ПРАВАХ ЛИЦ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К НАЦИОНАЛЬНЫМ ИЛИ ЭТНИЧЕСКИМ, РЕЛИГИОЗНЫМ И ЯЗЫКОВЫМ МЕНЬШИНСТВАМ

Генеральная Ассамблея,

вновь подтверждая, что одна из главных целей Организации Объединенных Наций, как провозглашено в Уставе Организации Объединенных Наций, заключается в том, чтобы осуществлять международное сотрудничество в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии,

отмечая важность еще более эффективного осуществления международных документов по правам человека применительно к правам лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам,

приветствуя тот факт, что договорные органы в области прав человека уделяют растущее внимание вопросам недискриминации и защиты меньшинств,

учитывая положения статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах¹, касающейся прав лиц, принадлежащих к этническим, религиозным или языковым меньшинствам,

считая, что Организация Объединенных Наций призвана играть все более важную роль в защите меньшинств,

¹ См. резолюцию 2200 А (XXI), приложение.