

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ, ЗАЩИТА НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ И ПРОБЛЕМА КОЛЛЕКТИВНЫХ (ГРУППОВЫХ) ПРАВ

В. В. КОЧАРЯН

Обычно в международно-правовой литературе защита прав национальных меньшинств понимается и представляется как осуществляющаяся двумя основными путями: через обеспечение соблюдения прав человека и основных свобод на недискриминационной основе и через собственно защиту национальных меньшинств, которая подразумевает признание и реализацию специальных прав, принадлежащих меньшинству. Обе эти тенденции в международном праве имеют значительную традицию, но их соотношение на разных этапах становления и развития международно-правовой защиты национальных меньшинств было различным.

Как известно, проблемы национальных меньшинств оказались в сфере регулирующего воздействия международного права довольно давно, с первыми подобными примерами можно столкнуться уже в позднем средневековье. Если же попытаться как-то периодизировать историю развития международной защиты меньшинств, то можно, пожалуй, частично согласиться с Т. Линдхольмом, который условно делит ее на три основных этапа: (1) до первой мировой войны, (2) после первой мировой войны, (3) после второй мировой войны¹. По нашему мнению, современное развитие международно-правовой защиты меньшинств позволяет нам выделить и четвертый, текущий этап, которого мы коснемся ниже. Каждому из этих периодов присущи свои особенности и основные черты, детерминированные господствующими в соответствующий период развития международной защиты меньшинств представлениями с ее роли и сущности.

Примерам международной практики, характерным для первого, начального периода становления международного обеспечения интересов меньшинств, было присуще то, что они представляли собой положения двусторонних или многосторонних договоров, заключенных по результатам войн и территориальных изменений. Другой особенностью международно-правовой защиты этого времени было то, что она зародилась «с целью защиты дискриминируемых групп, в частности религиозных меньшинств, причем скорее с упором на необходимость проявлять терпимость, а не выдвигать права»². В целом же, оценивая первый, начальный этап в развитии международной защиты меньшинств, можно сказать, что защита меньшинств как принцип международного права тогда не существовала, и как отмечал А. Х. Абашидзе,

¹ Lindholm T. Are Collective Human Rights for Minorities Legitimate and Feasible? (The Leningrad Minority Rights Conference, Copenhagen, 1991).

² Lerner N. Group rights and Discrimination in International Law, London, 1991, p. 7.

«в этот период имелась лишь незначительная практика государств в деле международной защиты меньшинств»³.

Такое положение изменяется в 1919 году, с началом второго периода развития международно-правовой защиты меньшинств, который ознаменовался заключением множества договоров, специально посвященных защите меньшинств в отдельных государствах. Эти договоры, получившие название системы защиты меньшинств Лиги Наций, в основном касались положения меньшинств, проживающих на территории вновь образованных или же побежденных в мировой войне государств. То есть можно отметить, что система Лиги Наций не носила универсального характера, а касалась лишь части государств, по отношению к которым уважение к правам меньшинств было выдвинуто как политическое условие для заключения мирных договоров или для признания новых государств и их вступления в Лигу Наций.

Анализ этих договоров, их материального содержания позволяет выявить несколько ключевых элементов, присущих международно-правовой защите меньшинств того времени. Первым из них являлся принцип равноправия и недискриминации, который понимался как гарантия основных прав человека, таких, как право на жизнь и свободу, свобода совести и право на гражданство для всех жителей страны без какой-либо дискриминации на основе равенства перед законом. Другим существенным элементом нормативного содержания договоров о меньшинствах. Лиги Наций являлась «защита от насильственной ассимиляции существенных характеристик лиц, принадлежащих к расовым, религиозным и языковым меньшинствам»⁴, которая предусматривала свободу учреждения организаций, действующих в религиозных и образовательных целях, введения государством начального образования на родном языке в районах, где данное меньшинство составляет значительную часть населения и др.

Таким образом, можно отметить, что на этом этапе развития международно-правовая защита меньшинств понималась как осуществляемая двумя основными путями: 1) через запрещение дискриминации в пользовании основными правами человека на основе равенства перед законом и 2) через признание специальных прав, принадлежащих меньшинству и его членам как особой общности. И если сутью первого подхода является признание и защита, по словам Ван Бовена, «прав, носящих индивидуальный характер и относящихся ко всем жителям страны», то содержанием второго компонента была защита «прав, которые формулировались как права лиц, принадлежащих к меньшинствам или как права меньшинств как таковых, т. е. были коллективными правами»⁵. Присутствие в системе защиты меньшинств Лиги Наций этих двух начал позволяет нам говорить если не об установлении некоего баланса между ними, то по крайней мере, о наличии определенной пропорции, характеризующей указанную систему как основанную и включающую как принцип равенства в пользовании правами в индивидуальном порядке, так и признание необхо-

³ А. Х. Абашидзе, Противоправность дискриминации национальных меньшинств и защита их прав в современном международном праве (Международное право в практике освободившихся стран, М., 1988, с. 77).

⁴ Humphrey J. No distant millenium. The International Law of Human Rights, Paris, 1989, p. 44.

⁵ Boven T. C. Distingulsh'ng Criteria of Human Rights (International Dimenitions of Human Rights, Paris, 1982, vol. I, p. 55).

дмости уважения специальных прав, носящих коллективный (групповой) характер, предусматривающий возможности сохранения этнических, культурных, религиозных, языковых особенностей группы, т. е. ее идентичности, самобытности.

Только первая из этих концепций была первоначально воспринята Организацией Объединенных Наций, создание которой и принятие соответствующих международно-правовых актов обозначили начало третьего этапа развития международной защиты национальных меньшинств. Обеспечение уважения к правам человека и предотвращение дискриминации при пользовании ими было провозглашено одной из главных задач этой всемирной организации (Устав ООН, ст. 1, ст. 55).

В целом за годы своего существования ООН и ее подразделения проявили большую активность в направлении предотвращения дискриминации, о чем свидетельствуют многочисленные принятые международно-правовые акты. Вот лишь некоторые из них: Международные пакты о правах человека (1966 г.), Международная конвенция о запрете всех форм расовой дискриминации (1965 г.), Декларация о запрете всех форм нетерпимости и дискриминации, основанных на религии и вере (1981 г.), Конвенция о предотвращении дискриминации в области труда и занятости (Конвенция МОТ № 111, 1958 г.), Декларация о расе и расовых предрассудках (ЮНЕСКО, 1978 г.), Конвенция против дискриминации в области образования (ЮНЕСКО, 1980 г.) и другие.

Принимая во внимание все эти документы и все усилия, направленные на борьбу с дискриминацией, за обеспечение прав человека на недискриминационной основе, можно заключить, что предотвращение дискриминации воспринималось ООН в качестве своей уставной задачи, одной из главных целей деятельности.

К сожалению, таким же образом нельзя оценить отношение большинства государств-членов ООН к международной защите меньшинств. Устав ООН не только не включал каких-либо положений, гарантирующих защиту национальных меньшинств, но и не содержал какого-либо упоминания о них. То же самое можно сказать и о Всеобщей Декларации прав человека и о других документах, принятых ООН в начальный период своей деятельности.

Таким образом, третий, начавшийся с созданием ООН, этап в развитии международно-правовой защиты национальных меньшинств характеризовался нежеланием государств брать на себя прямые обязательства по отношению к национальным меньшинствам. Следствием этого было то, что вплоть до 1966 года международное конвенционное право не содержало каких-либо положений, гарантирующих защиту меньшинств. Имелись лишь нормы, направленные против дискриминации. То есть предотвращение дискриминации, равенство индивидов в пользовании правами человека воспринималось в качестве универсальной панацеи от всех проблем, могущих возникнуть в связи с меньшинствами. «Философия Устава ООН,—писал Хемфри,—видимо, заключается в том, что если права каждого человека будут уважаться без какой-либо дискриминации, то проблема меньшинств решится сама собой»⁶.

А между тем Подкомиссия ООН по предотвращению дискриминации и защите меньшинств в докладе своей первой сессии с целью

⁶ Humphrey J. указ. соч., с. 112.

«указать на фундаментальное различие между предотвращением дискриминации и защитой меньшинств», отмечала:

«1. Предотвращение дискриминации есть предотвращение любого действия, которое отрицает за лицом или группами людей равенство в обращении, которого они могут желать.

2. Защита меньшинств есть защита недоминирующих групп, которые, в общем стремясь к равенству с большинством, желают принятия мер специального характера в целях сохранения основных характеристик, которыми они владеют и которыми отличаются от большинства населения. Эта защита равным образом распространяется и на индивидов, принадлежащих к такой группе и желающих такой защиты. Из этого следует, что подобные меры в отношении таких групп и лиц оправданы тогда, когда осуществляются в интересах общности как целого. Характеристиками, заслуживающими такой защиты, являются раса (национальность), религия и язык»⁷.

Из приведенного документа, таким образом, следует, что сутью защиты национальных меньшинств является защита самобытности группы, и осуществляется она в том числе и через коллективные права—через «меры в интересах общности как целого». На наш взгляд, именно в этом кроется основное и не всегда сознаваемое различие между защитой меньшинств и предотвращением дискриминации.

Чисто недискриминационный подход, не дополненный мерами специальной защиты, граничит с отрицанием существования и ценности любой национальной самобытности и сам по себе не содержит никаких гарантий от угроз недобровольной ассимиляции. Более того, в определенном ракурсе такой подход может выглядеть именно как ассимиляторский. В этом смысле симптоматичен вывод, содержащийся в том же докладе Подкомиссии, где отмечается, что «если меньшинство желает ассимилироваться и встречает на этом пути преграды, то это вопрос дискриминации».

Таким образом, если рассматривать предотвращение дискриминации и международную защиту меньшинств как таковые, то по сути мы имеем дело с двумя различными институтами в системе защиты прав человека, которые хоть и связаны между собой предметом регулирующего воздействия, но имеют разную, отличную друг от друга целенаправленность.

Однако существующие отличия не должны восприниматься как нечто противопоставляющее их. Напротив, говоря о предотвращении дискриминации и отвергая отождествление ее с защитой меньшинств, необходимо отметить, что она играет важную роль не только в общем механизме обеспечения прав человека, но и в деле защиты меньшинств. Ибо на практике без предотвращения дискриминации не может быть и речи о защите меньшинств—только при соблюдении равенства и недискриминации возможно признание и соблюдение прав меньшинств. Недискриминация является необходимым условием обеспечения защиты меньшинств. С. М. Пунжин в этой связи указывает, что «Лица, принадлежащие к меньшинствам, обладают тем же объемом прав человека, что и лица, составляющие большинство. Однако это равенство в отношении прав не ведет автоматически к равен-

⁷ UN Doc E/CD 4/52 Section V (6 Dec 1917), p. 13—14.

ств, в фактическом положении меньшинства и большинства, хотя и является необходимой его предпосылкой...»⁸.

То есть следует различать равенство в пользовании правами на индивидуальной основе и равенство в отношениях между большинством и меньшинством. Если первое достижимо путем запрещения всякой дискриминации, то второе не может быть реализовано в рамках всеобщих прав человека. Принцип недискриминации ориентирован скорее на права индивида, а не группы; принадлежность к группе здесь является всего лишь одним из оснований, на почве которых запрещена дискриминация. Предотвращение дискриминации направлено на обеспечение универсальности и неделимости прав человека и исходит из посылки, что права человека и основные свободы являются правами, данными с рождения каждому человеческому существу.

Что же касается международно-правовой защиты меньшинств, то в ее основе лежит несколько иная идейная установка. Если целью и смыслом международно-правовой защиты национальных меньшинств является защита их самобытности, то есть совокупности их этнических, культурных, религиозных и языковых характеристик, отличающих меньшинства от остального населения и которую они желают сохранить и развивать, то в соответствующей ценностной иерархии первое место должна занимать именно самобытная культура, национальное своеобразие той или иной общности. В установлении режима международно-правовой защиты национальных меньшинств по мнению С. Клайнберга «одним из побудительных мотивов является растущая убежденность в самоценности многообразия, вера в то, что общество обогащается плодотворными контактами между различными образцами жизни и культурами»⁹. Кроме того, в настоящее время каждая культура рассматривается международным сообществом как часть общего достояния человечества, как безусловная ценность, которую следует беречь и развивать. В 1966 году Генеральная конференция ЮНЕСКО на своей 14-ой сессии приняла Декларацию о принципах международного культурного сотрудничества, ст. 1 которой гласит: «1. Каждая культура обладает достоинством и ценностью, которые следует уважать и сохранять. 2. Развитие собственной культуры является правом и долгом каждого народа. 3. В их богатом многообразии, разнообразии и взаимном влиянии все культуры являются частью общего достояния человечества». Поэтому, даже если не учитывать другие, прагматические обоснования необходимости защиты национальных меньшинств, то и тогда международное сообщество обязано принять соответствующие меры, исходя из ясной и самодостаточной идеи о ценности всех национальных культур.

Принятие в 1966 году Международного пакта о политических и гражданских правах, в который вошла ст. 27, специально посвященная правам национальных меньшинств, на наш взгляд, является событием, обозначившим начало нового, современного этапа в развитии международно-правовой защиты национальных меньшинств. Такая оценка обусловлена тем, что до принятия Пакта международное кон-

⁸ С. М. Пунжян. Проблемы международно-правовой защиты прав меньшинств (Права человека и межнациональные отношения, М., 1994, с. 103).

⁹ Klineberg O. The Study of Multinational Societies (The Multinational Society, Rowley, 1973).

венционное право не содержало каких-либо норм¹⁰, накладывающих на государство обязательства по отношению к национальным меньшинствам. Немаловажно и то, что эта норма была подкреплена предусмотренным в Пакте конкретным контрольным механизмом.

Статья 27-ая Пакта о гражданских и политических правах гласит: «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться своим языком».

Текст 27-ой статьи недвусмысленно указывает на ее нацеленность на защиту национальных меньшинств от недобровольной ассимиляции. Ведь защита права «пользования своей культурой», «исповедовать свою религию», «пользоваться родным языком» есть защита права на соответствующую культурную, религиозную, языковую самобытность. Таким образом, ст. 27-ая, так же, как и международная защита меньшинств в целом, направлена на защиту этнических, религиозных и языковых характеристик группы, т. е. ее самобытности.

В некотором диссонансе с этим выводом находится то положение статьи, где говорится о праве «лиц, принадлежащих к меньшинствам», в то время как защита самобытности есть защита групповых характеристик и коллективных ценностей, и право на ее сохранение является скорее всего коллективным правом. Не вносит ясности и лишенная определенности фраза «совместно с другими членами группы». Здесь становится очевидной глубокая печать компромисса, которая несет на себе ст. 27—компромисса между нежеланием признавать за меньшинствами коллективные права, с одной стороны, и объективной необходимостью этого для действительной защиты меньшинств—с другой. На наш взгляд, борьба этих двух тенденций, дискуссия вокруг проблемы коллективных (групповых) прав является главным содержанием текущего этапа развития международно-правовой защиты меньшинств, начало которому положило включение в Пакт о гражданских и политических правах статьи о меньшинствах.

Принятая в 1992 году 47-ой сессией Генеральной Ассамблеи (резолюция 47/135) Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, вслед за 27-ой статьей Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года, придерживается «индивидуалистического» подхода к правам меньшинств. Само название Декларации и соответствующие формулировки ее статей указывают на то, что большинство государств—членов ООН предпочитают рассматривать проблемы меньшинств именно в этом ракурсе, признавая и закрепляя в соответствующих международно-правовых актах лишь права «лиц, принадлежащих к меньшинствам». То же самое можно сказать и о принятой в 1995 году Советом Европы Рамочной конвенции о защите меньшинств, и о Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (СНГ, 1994 г.).

Таким образом, можно констатировать, что на сегодня большинство государств предпочитают формулировать права национальных

¹⁰ Хотя принятая в 1948 году Конвенция о геноциде и распространяется на национальные меньшинства, она все же не содержит того, что мы обычно понимаем под позитивной защитой меньшинств.

меньшинств как права индивидов—членов меньшинств, избегая тем самым признавать коллективную природу соответствующих прав. Но если целью мер международной защиты является защита этнической, культурной самобытности меньшинств, то она по определению может принадлежать только группе, коллективу, и права, через признание которых осуществляется такая защита, носят коллективный характер. Только группа может обладать правом на самобытность, ибо только она как таковая может обладать комплексом этнических, культурных, религиозных, языковых характеристик, составляющих содержание ее идентичности, отличающей ее от других групп. Следует сознавать, что такой компонент самобытности, как культура, создается и является продуктом коллективной активности: язык как средство общения также функционирует только в группе и т. д.; и хотя индивидам и могут быть присущи такие признаки, как этничность или национальная принадлежность, но и они реализуются через самоидентификацию с определенной группой и ее самобытностью. Поэтому, строго говоря, вне той или иной формы признания коллективных прав нет действительной защиты меньшинств, ибо ее сутью является защита коллективного права группы быть самими собой, иметь свою собственную самобытность, культуру, самосознание, язык. Только при признании коллективных прав возможна эффективная защита от ассимиляции, ибо последняя есть, по сути, уничтожение определенных характеристик группы, а защита от нее возможна только через признание за этой общностью права иметь эти характеристики. Индивидуальные же права человека прежде всего направлены на защиту прав и свобод отдельного индивида и слабо связаны с защитой особой совокупности индивидов—национального меньшинства.

Поэтому, учитывая все изложенное, представляется целесообразным признание и соответствующее конвенционное закрепление не только прав «лиц, принадлежащих меньшинствам», но и коллективных прав национальных меньшинств, прав, принадлежащих меньшинствам как особым и целостным общностям, без чего, по нашему мнению, нет достаточно эффективного обеспечения прав и интересов национальных меньшинств.

ԽՏՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԿԱՆԽԱՐԳԵԼՈՒՄԸ. ԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՔՐԱՄԱՍՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ԿՈԼԵԿՏԻՎ (ԽՄՐԱՅԻՆ) ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐԻ ԽՆԴԻՐԸ

Վ. Վ. ԲՈՋԱՐՅԱՆ

Ա մ փ ո փ ու մ

Ազգային փոքրամասնությունների միջազգային-իրավական պաշտպանության հիմնական ուղղվածությունը նրանց ինքնության պահպանման և զարգացման պայմանների ու հնարավորությունների ստեղծումն է: Այդ նպատակների իրագործումը ենթադրում է ազգային փոքրամասնությունների կոլեկտիվ (խմբային) իրավունքների ճանաչում և համապատասխան ամրագրում: