



Экономический
и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1993/34
10 August 1993

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по предупреждению
дискриминации и защите
меньшинств
Сорок пятая сессия
Пункт 17 повестки дня

ЗАЩИТА МЕНЬШИНСТВ

Возможные пути и средства облегчения мирного и конструктивного
решения проблем, связанных с меньшинствами

Доклад, представленный г-ном Асбьёрном Эйде

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 20	3
<u>Глава</u>		
I. ВОПРОСЫ И РАМКИ ДЛЯ РЕШЕНИЯ	21 - 126	6
A. Когда имеется "ситуация, связанная с меньшинствами"?	21 - 48	6
B. Когда имеются мирные и конструктивные решения?	49 - 72	11
C. Что можно сказать о праве народов на самоопределение?	73 - 88	16
D. Какой путь указывает международное право прав человека?	89 - 114	19

СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Е. Основа для мирных и конструктивных решений	115 - 126	26
II. ПРАКТИКА	127 - 317	28
А. Равенство и недискриминация в сфере общих интересов	131 - 193	28
В. Плюрализм в условиях сосуществования	194 - 245	39
С. Обеспечение плюрализма посредством территориального деления и управления на местном уровне	246 - 288	54
Д. Национальные механизмы решения конфликтов	289 - 301	65
Е. Препятствия для решения межгрупповых конфликтов	302 - 317	67
III. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА	318 - 338	70
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	339 - 353	74

ВВЕДЕНИЕ

1. Данное исследование мирных и конструктивных решений ситуаций, связанных с меньшинствами, основано на принципах, содержащихся в универсальном праве прав человека, основной заботой которого прежде всего является обеспечение равенства и достоинства каждой человеческой личности.
2. Права человека устанавливают пределы групповых прав как большинства, так и меньшинств. Настоящее исследование основано на том понимании, что причиной, обуславливающей необходимость в правах для меньшинств, состоит в том, что они недвусмысленно ограничивают власть большинства, которое в ином случае могло бы использовать свою позицию большинства для введения или сохранения для себя привилегий.
3. Однако права меньшинства никогда не должны толковаться таким образом, чтобы нарушать основные принципы равенства. Государство должно быть общим домом для всех проживающих в нем этнических, религиозных и языковых групп, на деле пользующихся равенством, причем никто из них не должен находиться в положении граждан второго сорта. Апартеид в Южной Африке показал, как нетерпимое и непримиримое меньшинство может помешать членам группы большинства пользоваться равным статусом.
4. Почти все государства являются многоэтническими или многорелигиозными, и они останутся таковыми и в будущем. По всей видимости, страны будут не менее, а еще более плюралистическими из-за воздействия прав человека и демократии. Решением проблем меньшинства не может и не должно быть создание для каждой этнической группы своего собственного "очищенного" государства или полугосударства, что преследуется в качестве цели в ходе нынешнего развала Боснии.
5. Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств была создана для поиска путей, по которым государства и международное сообщество могли бы решить двойную задачу: предупредить дискриминацию, и тем самым утвердить равенство каждого человеческого существа, и защитить меньшинства, с тем чтобы каждый член любой группы мог защитить его или ее самобытность, если это совместимо с правами человека. Наша задача состоит в том, чтобы противостоять тем, кто разжигает ненависть и ксенофобию, и указать пути обеспечения равенства и достоинства в рамках территориальной целостности и политической стабильности.
6. В настоящее время мы переживаем беспокойный период, когда этнические и религиозные конфликты представляются более серьезными, чем все последние десятилетия. Этноцентрические силы, высвобожденные в эти последние годы, утратили всякую логику, будучи ослепленными ненавистью, и прибегли к крайним формам варварства. Текущие процессы этнической чистки и обеспечения территориальной "чистоты" являются прямым вызовом самим основам прав человека - принципу, предусматривающему, что все люди рождаются свободными и равными в достоинстве и правах и что не может быть дискриминации по признаку расы, цвета кожи, этнического или национального происхождения.
7. Крайне трудно предсказать, когда стихнет нынешняя волна насилия. Перед международным сообществом стоят две неотложные задачи. Одна из них состоит в создании потенциала для защиты, сохранения и, в случаях необходимости, поддержания мира. Рекомендации о путях укрепления потенциала Организации Объединенных Наций в этой области были представлены Генеральным секретарем в

его документе "Повестка дня для мира" 1992 года. Чтобы избежать повторения печальной неудачи остановить агрессию и резню в Боснии и Герцеговине, необходимо срочно выполнить эти рекомендации.

8. Другая задача состоит в том, чтобы поощрять государства вести поиск на основе международного права соответствующих договоренностей между различными этническими, религиозными и языковыми группами в обществе, с тем чтобы все они чувствовали себя как дома и никто из них не считал себя жителем или гражданином второго сорта. Это исследование посвящено рассмотрению этой второй задачи. В качестве членов-экспертов этого органа Организации Объединенных Наций мы должны основываться на важнейших принципах мирового порядка, содержащихся в Уставе Организации Объединенных Наций, и во всеобщих договорах о правах человека.

9. Групповые конфликты, которые в настоящее время разрывают или дестабилизируют суверенные государства в нескольких частях мира, сопровождаясь массовыми нарушениями прав человека, не должны заслонять собой тот факт, что в большинстве стран сосуществуют различные этнические религиозные группы, причем сосуществуют мирно. Внимание средств массовой информации на самых драматичных случаях, хотя оно и является необходимым, не должно приводить нас к неправильному представлению о том, что ничего нельзя сделать и что мы навечно обречены на ненависть и ксенофобию. Напротив, нас должны воодушевлять конструктивные события, происходящие во многих частях мира, где различные группы приспособились друг к другу, живут мирно бок о бок, сохраняют свою самобытность, приспосабливаются к современным и новым условиям, способствуют увеличению числа смешанных браков и углублению взаимопонимания. Собранные для этого исследования материалы показывают, что в большинстве районов мира государства все в большей степени настроены снять законное беспокойство меньшинств. В ответ на это члены многих групп меньшинств стали менее воинственными и ведут конструктивный диалог с правительством и другими этническими группами.

10. В не столь отдаленном будущем трезвомыслящие представители обеих сторон заменят собой непримиримых последователей ксенофобии и этнонационализма, независимо от того, принадлежат ли они к большинству или меньшинству. Для этого нужно время, и борьба будет трудной. Многие предстоит сделать для того, чтобы создать условия, при которых групповые конфликты могли бы быть урегулированы мирным путем при полном уважении территориальной целостности суверенных государств. Можно выразить надежду, что настоящее исследование внесет свой вклад в достижение этой цели.

Предыстория исследования

11. В своей резолюции 1989/44 от 1 сентября 1989 года Подкомиссия постановила поручить г-ну Асбьёрну Эйде подготовку доклада об опыте стран в сфере мирных и конструктивных решений проблем, связанных с меньшинствами.

12. Эта резолюция была принята после обсуждения рабочего документа, подготовленного г-жой Клэр Пелли (E/CN.4/Sub.2/1989/43), который в свою очередь был подготовлен в соответствии с резолюцией 1988/36 Подкомиссии. В этой резолюции Подкомиссия, будучи озабоченная тем, что во многих ситуациях, доведенных до ее сведения, затрагиваются проблемы ассимиляции, интеграции и автономии меньшинств, и подтверждая в соответствии с Уставом основополагающее значение суверенного равенства и нерушимость многонационального единства и территориальную целостность государств, постановила приступить к изучению

возможных путей и средств облегчения мирного и конструктивного решения проблем, затрагивающих расовые, национальные, религиозные и языковые меньшинства.

13. Первый план исследования был представлен в 1990 году (E/CN.4/Sub.2/1990/46). В нем были указаны пути подготовки исследования и обсуждены основные затрагиваемые вопросы, в частности вопрос о связи между недискриминацией и правами меньшинств и разнообразии ситуаций, в которых возникают проблемы, связанные с меньшинствами.

14. Первый доклад о проделанной работе был представлен в 1991 году (E/CN.4/Sub.2/1991/43). В нем подробно исследовались шесть руководящих принципов, которые были разработаны для исследования (недискриминация и полное участие; права меньшинств и стабильность государств; угрозы, создаваемые этническим конфликтом для безопасности; негативные и позитивные меры; роль процесса развития; и защита прав большинства населения).

15. Второй доклад о проделанной работе был представлен в 1992 году (E/CN.4/Sub.2/1992/37), и внимание в нем сосредоточивалось на двух основных вопросах: проблеме определения и классификации меньшинств с учетом политики, проводимой государствами и меньшинствами; и, во-вторых, предложениях о рамках анализа существующих возможностей для государств и меньшинств в поиске мирных и конструктивных решений.

16. Настоящий заключительный доклад состоит из двух основных частей. Первая часть (глава I) представляет собой сводные рамки для оценки подходов к ситуациям, связанным с меньшинствами. Весьма подробно рассмотренные в предыдущих докладах вопросы упоминаются здесь лишь кратко. Вторая часть (глава II) представляет собой обзор наблюдаемой в некоторых странах практики, основанный главным образом на ответах на разосланный вопросник, которые были получены от 26 стран. Была также включена информация из других источников, включая соответствующие выдержки из докладов государств, представляемых в соответствии с конвенциями о правах человека.

17. Данное исследование не изучает права меньшинств как таковые, но ищет пути, следуя которым большинство и меньшинства могут найти реальный путь жить вместе в рамках границ суверенных государств на основе принципов современного международного права. Данное исследование не исходит из той предпосылки, что проблемы всегда возникают со стороны большинства или правительства. Действительно, имеется много известных случаев, когда нетерпимость и исключительность проявляется в среде самих меньшинств. Обе стороны должны исходить из необходимости обеспечения равенства и права на сохранение своей самобытности в общем доме, которым для них является государство, где они проживают.

18. В исследовании не утверждается, что оно предлагает всеобъемлющее видение подходов к ситуациям, связанным с меньшинствами во всем мире. Это заняло бы намного больше места и потребовало намного большей работы. К сожалению, несмотря на резолюции, принятые в этих целях Подкомиссией и Комиссией, из-за нехватки средств Центр по правам человека не смог оказать содействие при подготовке данного доклада в виде консультативной помощи. Хотя члены секретариата любезно собрали и передали Специальному докладчику документы, основная работа легла непосредственно на него. Это объясняет, почему было невозможно обеспечить более всеобъемлющее изложение.

19. Данное исследование может быть лишь началом процесса. Подкомиссия и/или Комиссия будут иметь в будущем время, для того чтобы уделить больше внимания проблеме мирного урегулирования ситуаций, связанных с меньшинствами. Растет число конфликтов между группами. Они являются исключительно насильственными и дестабилизирующими по своему характеру как для затрагиваемых государств, так и для международного правопорядка. Принятие Генеральной Ассамблеей в декабре 1992 года Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, обеспечило документ для последующей работы. Ныне требуется решительная и систематическая работа в рамках органов Организации Объединенных Наций, занимающихся правами человека.

20. Рекомендации исследования будут представлены в качестве добавления 4 к настоящему докладу.

I. ВОПРОСЫ И РАМКИ ДЛЯ РЕШЕНИЯ

A. Когда имеется "ситуация, связанная с меньшинствами"?

1. Определение: какие группы составляют меньшинство?

21. В предыдущих докладах не было определения меньшинств. Однако в докладе 1992 года о проделанной работе (E/CN.4/Sub.2/1992/37) была изложена история усилий по определению понятия меньшинств: первые формулировки, используемые Подкомиссией (пункт 48); определение, предложенное Специальным докладчиком г-ном Капоторти (пункт 50) и одним из членов Подкомиссии, которому впоследствии поручили разработку определения, Жюлем Дешеном (пункт 51). В Декларации 1992 года о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, подобного определения не содержится.

22. В пунктах 55-101 доклада 1992 года о проделанной работе излагаются причины, почему определение является не только трудным, но и, возможно, малополезным. Кроме того, там дается классификация различных групп, которые могут или не могут быть включены в категорию меньшинств. Весьма сомнительно, чтобы определение можно было сделать абстрактно. Для конкретных целей, таких, как точный, юридически обязательный документ о правах (членов) некоторых групп меньшинств, может потребоваться определение групп, определяемых как бенефициарии такого договора.

23. Абстрактное определение составить весьма трудно из-за необходимости проводить различие между некоторыми относительно объективными критериями, с одной стороны, и некоторыми контекстуальными факторами, с другой стороны. В отношении некоторых групп определение "меньшинство" вызывает возражение из-за того, что оно понимается как подразумевающее некоторую второсортность гражданства, если вообще членам этой группы предоставляется гражданство.

24. Всеобщую декларацию прав человека следует рассматривать как эмансипирующий документ, имеющий целью обеспечить, чтобы равные права предоставлялись всем, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. На этой основе усилия прилагаются не только для повсеместного обеспечения свободы человеческой личности и ее правомочия, но и для того, чтобы обеспечить беспрепятственность в использовании равных возможностей и в равном участии в жизни общества. Экономические и социальные права расширяют подлинное участие групп, которые являются маргинальными с социальной точки зрения; ликвидация дискриминации по

признаку пола расширяет участие и возможности женщин; права ребенка расширяют возможность активного участия ребенка с раннего возраста; ликвидация дискриминации по признаку расы (в том числе этнического происхождения) является одним из важнейших обязательств об эмансипации и расширении участия в жизни общества и осуществлении равных прав; ликвидация религиозной нетерпимости дает членам различных религиозных групп возможность глубже осознать их духовность и творчески участвовать в решении моральных проблем, с которыми сталкивается человек в этом меняющемся мире.

25. Вопрос о правах меньшинств должен действительно пониматься как продолжение процесса эмансипации и получения прав, позволяющего всем этническим, религиозным и языковым группам сочетать развитие их собственной культуры, языка и веры с активным и творческим участием в жизни общества в целом. Использование определения "меньшинство" может свидетельствовать о том, что что-то не то происходит в обществе в целом, что оно не смогло в полной мере приспособиться к присутствию различных групп, как больших, так и малых.

26. Следует пояснить, что это конкретное исследование рассматривает лишь этнические, языковые и религиозные меньшинства. Имеются многие другие группы, которые, возможно, считают себя или признаются другими в качестве меньшинств и делают это, возможно, с полным основанием. Но связанные с этим вопросы, по всей видимости, отличаются от вопросов данного исследования, и их можно было бы рассмотреть в отдельных исследованиях. Это же исследование касается лишь групп, которые имеют общие этнические, религиозные или языковые характеристики.

27. Нечеткое рабочее определение лежит в основе всего этого исследования, и оно не должно разъясняться подробно. Это весьма открытое и общее определение, позволяющее рассмотреть все имеющие практическое значение ситуации, связанные с меньшинствами. Оно не предназначено быть юридическим определением. Оно основано на том убеждении, что не все меньшинства или их члены имеют одни и те же права; некоторые обладают лишь минимальными правами, в то время как другие получили или должны получить более существенные права. Это становится также очевидным, если оценить прилагаемые в настоящее время более существенные усилия по установлению норм, включая усилия Совета Европы. Например, члены любого меньшинства имеют право использовать свой язык в частной жизни и публично в общении с любым, кто готов общаться с ним на этом языке; но члены не всех меньшинств имеют право получать финансируемое государством образование на своем языке или использовать свой язык при общении с государственными должностными лицами. Сфера действия прав зависит от каждого конкретного случая. Широкое определение предусматривает соответствующие оговорки в отношении каждого права, а также условия, при которых они применяются.

28. Хотя каждый человек имеет право на равное обращение, то же самое нельзя сказать в отношении групп. Их положение, происхождение и проблемы отличаются друг от друга и меры, принимаемые по решению этих проблем, также должны быть разными. Однако члены всех меньшинств имеют определенные минимальные права, которые вытекают из общей системы прав человека.

29. Рабочее определение гласит следующее:

"Для целей настоящего исследования меньшинством является любая проживающая в суверенном государстве группа лиц, которая составляет менее половины всего населения страны и члены которой обладают общими этническими, религиозными или языковыми характеристиками, которые отличают их от остальной части населения".

30. Определение включает в себя лишь лиц, проживающих в суверенном государстве. Народы колониальных территорий не могут как таковые рассматриваться в качестве меньшинств, поскольку они проживают не в суверенном государстве, а в самоуправляющейся территории. В качестве народа (означающего население) самоуправляющейся территории они коллективно обладают правом на самоопределение, включая право стать полностью независимыми, если они того пожелают. Подобным образом, если население проживает на территориях, которые были незаконно оккупированы после принятия Устава Организации Объединенных Наций, и если оккупация не привела к присоединению, признанному Организацией Объединенных Наций, то это население не будет как группа рассматриваться в качестве меньшинства для целей настоящего исследования; в качестве населения оккупированной территории они, как правило, имеют право на (восстановленную) независимость, если они того пожелают. Разумеется, в рамках населения самоуправляющейся территории будут существовать отношения между большинством и меньшинством. Поскольку для этих случаев проблема государственности пока не решена, эти вопросы не будут рассматриваться в данном исследовании.

31. Рабочее определение подразумевает, что "меньшинство" может существовать без наличия "положения меньшинства". Группа, численно меньшая, чем половина населения, может прекрасно чувствовать себя в обществе и не сталкиваться ни с какими проблемами; в таких случаях было бы бессмысленно ссылаться на "положение меньшинства". В частности, было бы губительно исходить из того, что интересы группы могут быть удовлетворены лишь в том случае, если она составляет большинство в государстве, и что она должна либо добиваться перемещения населения, либо заниматься сепаратистской деятельностью.

32. Выбранное определение включает членов групп, которые проходят под другим родовым названием. Классификация групп приводится в докладе 1992 года (пункты 52-72), и здесь можно добавить лишь несколько замечаний. Использование других названий, нежели "меньшинство", зачастую означает более категоричные требования. Тем не менее группа представляет собой меньшинство, даже если она требует и имеет право на нечто большее, чем минимальные права меньшинства.

33. Определение включает "нации" и "национальности" в той мере, в какой эти члены группы, упоминаемой как "нация" или "национальность", проживающие в соответствующем суверенном государстве, составляют меньше половины населения. Например, члены сербской "нации", проживающие в Боснии и Герцеговине и в Хорватии, составляют меньшинство в этих государствах.

34. Здесь, возможно, необходимо вспомнить двусмысленность в понятии "нация", которое очень близко понятию "национализм", подробно рассмотренному в докладе 1992 года (пункты 16-22).

35. Два значения понятия "нация" получают здесь различные названия. "Нация" понимается как совокупное постоянно проживающее население суверенного государства. Нация в Боснии и Герцеговине состоит из мусульман, сербов, хорватов и других меньшинств и лиц смешанного происхождения. Это - техническая и правовая концепция, связанная с понятием гражданства в его правовом смысле. Статья 15 Всеобщей декларации прав человека, заявляя, что каждый человек имеет право на гражданство, означает, что каждый человек имеет право иметь гражданство какого-либо государства, которое делает его или ее частью нации. В статье нет необходимого указания на солидарность между различными группами в рамках общества; даже если они настроены враждебно по

отношению друг к другу, они, тем не менее, являются частью нации уже просто в силу того, что они являются ее гражданами. В этом случае, по всей очевидности, необходимо продолжать принимать меры по укреплению доверия, с тем чтобы расширить сотрудничество между различными этническими группами, образующими нацию.

36. Также достаточно широко используется совершенно отличное понятие "нация", основанное скорее на этническом признаке, нежели на гражданстве. В данном исследовании оно будет упоминаться как "этнонация". Это более или менее неопределенная группа лиц, которые считают, что их объединяют некоторые общие традиции и особенности, и которые иногда расселены на территории двух или нескольких государств. Особое значение имеет общий язык или общая религия или общее видение истории. В некоторой степени это воображаемая община - воссоздание истории, учитывающее чаяния наших дней, но затрагивающее некоторые объективные узы прошлого. Этническая самобытность может проявляться каждый раз с различной степенью убежденности; принадлежность к группе при некоторых условиях или в некоторые периоды времени может считаться более важной, а в другие - менее важной. Это - политическая и субъективная концепция.

37. Не все этнические группы считают себя "этнонациями". Когда группа считает себя "нацией", то в этом случае подразумевается нечто большее, чем просто этническая самобытность: особенно сильное чувство сплоченности, общая судьба и подразумеваемое желание к политическому контролю за своей собственной судьбой.

38. Самые серьезные групповые конфликты возникают, когда одна или несколько этнических групп пытаются создать в рамках многоэтнического государства соответствие между нацией в ее техническом смысле и этнонацией. Это ведет к дискриминации, ненависти, насилию и этнической чистке, что так ярко проявилось в ходе недавних конфликтов.

39. Выбранное для этого исследования определение включает "народы", когда они составляют численное меньшинство в каком-либо суверенном государстве, но не "народ" колониальной или оккупированной или иным образом самоуправляющейся территории, что подчеркивается выше.

40. Это определение поэтому включает также коренные народы, поскольку признается, что они могут иметь более веские, нежели другие меньшинства, права в районах компактного совместного проживания.

41. Оно включает не только обосновавшиеся группы, но и недавно прибывших иммигрантов, хотя те, кто прибыл после получения государством независимости, могут иметь несколько меньшие права, чем те, которые обосновались еще до того, как появилось независимое государство или вновь обрело свою независимость.

42. Выбранное определение включает не только граждан, но также и неграждан, при этом признается, что неграждане могут иметь меньшие права, чем граждане. Как правило, члены групп меньшинства, не являющихся гражданами, должны обладать, по крайней мере, пассивными правами, такими, как право использовать свой язык в частной жизни и публично при общении с другими членами той же языковой группы, независимо от того, являются ли они гражданами или нет. Подобным образом последователи религии меньшинства должны иметь возможность исповедовать свою религию вместе с другими членами этой же религиозной группы, независимо от того, являются ли они гражданами или нет. Они должны также обладать правом на защиту, если они становятся объектом нападения со стороны

членов других религиозных групп. Однако весьма сомнительно, имеют ли члены этнической или религиозной группы, не являющиеся гражданами страны, право на позитивные меры, например на получение образования на своем языке при финансовой поддержке государства. Утверждается, что давно проживающие в стране жители, большинство из которых получают доходы от трудовой деятельности и уплачивают налоги, должны иметь не меньшие права на поддержку в области образования, нежели члены той же языковой группы, которые уже стали гражданами. Таким образом, различие, возможно, должно проводиться не между гражданами, а между теми, кто уже давно обосновался, и теми, кто прибыл недавно, независимо от того, получили ли они гражданство.

43. При определении меньшинств многие стремятся ограничить их гражданами. Так, например, ограниченным является нынешний проект дополнительного протокола или Конвенции Совета Европы. С другой стороны, таких ограничений нет в Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам; нет ограничений для граждан и в Международном пакте о гражданских и политических правах в целом (в статье 2 мы видим фразу "всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией") или в статье 27.

2. Когда наличие численного меньшинства представляет собой "ситуацию"?

44. В целом, ситуация возникает, когда среди членов групп меньшинства наблюдается широко распространенное чувство разочарования и это разочарование соотносится с их принадлежностью к данной группе. Следует внимательно изучить, является ли такое разочарование оправданным; в некоторых случаях оно может быть спровоцировано честолюбивыми активистами групп, которые заботятся не о содействии осуществлению прав человека, а о власти, исключительности или господстве. Соответственно в данном случае необходимо более близкое знакомство с ситуацией. Разочарование можно проанализировать с точки зрения выдвигаемых требований.

45. Одно из выдвигаемых меньшинствами требований, которое является в полной мере оправданным, это - утверждение о том, что как группа людей они в силу своих физических или культурных особенностей выделяются из остальной части общества, в котором они проживают, и становятся объектом иного и неравного обращения и поэтому рассматривают себя как объект дискриминации. Дискриминация, с которой они сталкиваются, может быть весьма разнообразной: угрозы для личной безопасности (например, нападения на трудящихся-мигрантов в Европе), дискриминация в сфере занятости, обеспечения жильем, доступа к собственности и т.д. Примерами этого может служить положение афроамериканцев в Соединенных Штатах или цыган в ряде европейских стран. В таких случаях лица, которые считают себя принадлежащими к меньшинству, стремятся к равенству в качестве индивидов со всеми другими индивидами общества. Особым случаем является положение лиц, которым отказано в гражданстве после независимости и которые соответственно считают себя объектом дискриминации в ряде областей. Эту проблему можно сейчас наблюдать в ряде государств, возникших после распада Советского Союза и Югославии, однако такие случаи произошли и после деколонизации. Иную категорию составляют трудящиеся-мигранты и другие давно проживающие в стране иностранцы которые прибыли в независимые государства при полном понимании, что эти страны не являются их родиной; иногда они также подвергаются жестокой дискриминации. Государства, в которых они проживают, не всегда способны предоставить им полную защиту.

46. Вторую группу претензий меньшинств составляют претензии о том, что этим людям как группе не разрешено сохранять свою самобытность (язык, религия, культура) или не создано для этого необходимых условий. В некоторых случаях такие претензии идут дальше, и члены этих групп требуют определенной автономии в отношении своих собственных дел (на нетерриториальной основе), например, применения в сфере гражданского права правовых положений, основанных на религии группы (в сфере семейного права, наследования и т.д.), а не законов, принятых национальными законодательными органами.

47. Третья категория требований - это территориальные претензии: более или менее всестороннее местное самоуправление, иногда включающее право принимать свои собственные законы или применять обычное право соответствующей группы; требование широкой территориальной автономии для группы с созданием ее собственных правительственных учреждений (законодательных, исполнительных, включая полицию и местные силы безопасности, и судебных).

48. И наконец, наиболее чрезмерными являются требования о территориальном расчленении или отделении либо с целью присоединения к другому государству, либо с целью создания нового суверенного государства на части территории того суверенного государства, в котором они проживают.

В. Когда имеются мирные и конструктивные решения?

1. Когда имеет место "решение" ситуаций, связанных с меньшинствами?

49. Лишь немногие групповые конфликты могут быть "урегулированы" в полной мере. На деле может быть даже весьма опасным пытаться найти окончательные решения. Примеры истории должны служить нам предостережением. Некоторые утверждают, что этнически однородные группы представляют собой наилучшее решение. Иногда применяются кардинальные меры, когда представляется, что группы не хотят жить вместе. Этническая чистка, массовое перемещение населения и войны, приводящие к геноциду, - таковы уроки прошлого. Некоторые, возможно, сочтут это "решением", однако оно абсолютно неприемлемо с точки зрения нынешнего международного права и норм морали. Поиск "совершенных" решений представляет собой серьезную опасность того, что в результате будут совершены массовые нарушения прав человека.

50. Сосуществование различных этнических, религиозных или языковых групп в рамках суверенных государств является скорее правилом, чем исключением. Ничто, кроме грубого насилия, не может изменить этот факт. Существование групп может не нравиться некоторым менее терпимым членам различных групп; вполне возможно, что время от времени будут возникать определенные трения. Однако в основе этого исследования лежит предположение о том, что большинство людей почти всегда предпочитают жить там, где они действительно проживают, независимо от того факта, что они составляют меньшинство в большом обществе, при условии, что к ним относятся также, как относятся и к членам большинства. И только кучка этнических или религиозных вожаков будут при таких обстоятельствах настраивать людей на совершение насилия, с тем чтобы оттеснить другие группы, отсоединиться или воссоединиться с другим государством, прибегнув к перекрою границ.

51. Особые проблемы возникают в периоды существенных изменений, таких, которые недавно произошли в результате распада федеративных государств Советского Союза и Югославии. Этот распад по времени совпал с радикальными политическими преобразованиями, вызванными крахом господствовавшей идеологии,

которая служила целям легитимации власти государства, а также с далеко идущими изменениями в экономической системе. Вместе взятые, эти факторы создали исключительную ситуацию неуверенности для различных этнических групп, которые в некоторых районах позволили этническим вожакам спровоцировать жестокие конфликты и этническую чистку. Однако это были ненормальные обстоятельства, и они не должны приводить к выводам о неизбежности этнического насилия.

52. Однако даже при нормальных условиях время от времени может возникать определенная напряженность в тех случаях, когда вместе проживают различные этнические и религиозные группы. Конфликтность присуща отношениям между группами в равной степени, что и сотрудничество. Ненасильственные проявления конфликтов иногда даже необходимы для осознания необходимости устранить препятствия для лучшего сотрудничества в будущем. Поэтому реальной проблемой является не наличие конфликта определенной степени, а то, каким образом он регулируется, приводя либо к готовности наладить отношения на основе равенства, либо перерастая в открытое насилие.

53. Разные люди по-разному относятся к неизбежным ситуациям напряженности. Некоторые склонны к провокациям, воинственности и конфронтации. Другие ищут пути для нахождения компромисса. Однако если начинаются насильственные действия, то они могут быстро набрать силу, и силы безопасности и оппозиционные группы, прибегающие к насильственным действиям, будут ссылаться на насилие действия, совершенное другой стороной, для оправдания дальнейшего насилия.

54. С тем чтобы предотвратить такой процесс, следует предпринять все разумные шаги для обеспечения того, чтобы каждая группа могла сохранить свою самобытность и самоуважение, участвуя в выполнении общей задачи созидания национального общества, включающего всех жителей государства, независимо от их происхождения.

55. По теории социальных контрактов государства и законное правительство изображается скорее идеалистически как возникшие вследствие добровольного согласия между свободными людьми в их усилиях решить общие проблемы, причем такая свобода сохраняется в той мере, в какой она совместима с деятельностью правительства. Однако в реальной жизни все обстоит иначе. Государства возникли и их границы были установлены в силу множества факторов, включая захват, колониализм и феодальную борьбу. Даже в тех немногих случаях, когда государства возникли вследствие совместных свободных действий никем не избранной группы людей, нынешние границы также, несомненно, заключают в себе некоторые группы, у которых не было другого выбора, кроме как подчиниться, и которые проживают в настоящее время в рамках этих границ.

56. После принятия Устава Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека для мирового порядка была заложена новая основа. Суверенные государства должны быть защищены от агрессии и вмешательства; самоуправляющиеся территории, находящиеся под колониальной или иностранной оккупацией, должны получить независимость, если они того желают. Задача суверенных государств, независимо от путей их возникновения, состоит в том, чтобы обеспечить хорошее правление и равенство для членов всех этнических, расовых или религиозных групп, проживающих в его границах.

57. В период после 1945 года, для которого была характерна забота о правах человека и о сохранении международного мира и безопасности, компромисс должен был быть найден в демократизации общества таким образом, чтобы всем группам

было обеспечено адекватное эффективное участие, позволяющее им влиять на решения правительства, и в частности на те решения, которые их непосредственно затрагивают, а также сохранить и развить свою собственную самобытность в рамках всеобщих прав человека, которыми можно пользоваться без какой-либо дискриминации.

2. Требования о конструктивных решениях

58. Конструктивный подход к решению ситуаций, связанных с меньшинствами, должен соответствовать основным требованиям международного права и мирового порядка. Намеченные для данного исследования руководящие принципы, рассмотренные более подробно в моем первом докладе о проделанной работе (E/CN.4/1991/43), помещают поиск мирных и конструктивных подходов к решению ситуаций, связанных с меньшинствами, в контекст более широких усилий по установлению мирового порядка, основанного на уважении индивидуальных прав человека и принципов международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций.

59. Организация Объединенных Наций была создана для поддержания международного мира и безопасности, а также содействия установлению более справедливого мирового порядка. Нынешние усилия по установлению такого мирового порядка должны преследовать три цели: во-первых, обеспечить уважение к территориальной целостности суверенных государств и содействие осуществлению права на самоопределение народов самоуправляющихся и оккупированных территорий; во-вторых, содействовать осуществлению во всем мире прав человека каждой личности; в-третьих, развивать международное сотрудничество в целях ускорения экономического и социального прогресса во всем мире на пути к установлению всеобщей справедливости.

60. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций заявил в документе "Повестка дня для мира" (1992 год, пункт 17):

"Краеугольным камнем этой структуры является и должно оставаться государство. Уважение его неотъемлемого суверенитета и целостности имеет решающее значение для любого совместного продвижения вперед на международной арене. Однако время абсолютного и исключительного суверенитета прошло; его теоретическая концепция никогда не подтверждалась реальной жизнью. Задача руководителей государств сегодня состоит в том, чтобы понять это и обеспечить равновесие между потребностями благого внутреннего управления и требованиями все более взаимозависимого мира. Вопросы торговли, коммуникации и экологии не знают административных границ; однако экономическая, политическая и общественная жизнь людей протекает главным образом в пределах этих границ".

61. Практически все заселенные области нашей планеты в настоящее время поделены между суверенными государствами. Пока остаются некоторые самоуправляющиеся территории, где население по-прежнему подвергается либо колониальной, либо иностранной оккупации, как это определяется органами Организации Объединенных Наций. Не подлежит сомнению их право на самоопределение, включая в большинстве случаев их право на создание независимого и суверенного государства. Однако народы этих территорий не подпадают под определение меньшинств, которое используется в настоящем исследовании, и поэтому они здесь не рассматриваются.

62. Если не говорить об этих народах, то практически каждый человек принадлежит тому или иному государству в том смысле, что он является гражданином этого государства и процесс сокращения безгражданства продолжается. Закрепление людей за тем или иным государством является важнейшей особенностью нынешнего мирового порядка. Хотя люди перемещаются между государствами или мигрируют в государства, которые первоначально не были их родиной, нормальной является ситуация, когда люди "принадлежат" государствам в качестве либо групп большинства, либо групп меньшинства. Идеально все люди должны чувствовать себя как дома в государстве, где они проживают. Они не должны считать себя или считаться нежелательными второсортными гражданами.

63. Государство может быть орудием подавления, но часто оно может также быть и орудием освобождения. Именно это ожидается от государств в соответствии с международным правом прав человека. Перед каждым государством международное право ставит двойную задачу: участвовать на международном уровне в принятии норм международного права, необходимых для описанного выше мирового порядка, включая принятие международных мер содействия соблюдению положений этого права; и с другой стороны, осуществлять на национальном уровне содержащиеся в международном праве обязательства, которые имеют целью обеспечить правильное регулирование прав человека и их защиту.

64. В соответствии с международным правом прав человека на государства возлагается обязательство трех уровней: первое, уважать признанные всеми права человека в своих действиях в отношении жителей страны; во-вторых, защищать эти права человека от нарушений со стороны частных и негосударственных образований; в-третьих, содействовать своим гражданам в осуществлении ими прав человека с помощью принятия необходимых конкретных мер. Эти и другие обязательства, вытекающие из международного права (включая обязательства, касающиеся мира и безопасности), отражены в руководящих принципах исследования. Хотя подробный анализ руководящих принципов, содержащихся в докладе 1991 года, здесь не воспроизводится, необходимо напомнить некоторые из основных элементов.

65. Рассматривая ответственность государств и каждого проживающего в обществе, руководящий принцип 1 подчеркивает важность недискриминации, основополагающей для всей системы прав человека. Его уместность при решении вопросов меньшинства будет рассмотрена весьма подробно в главе II данного доклада. Тесно связан с этим вопросом руководящий принцип 4, который подчеркивает важность не только мер недискриминации, но также и позитивных мер (специальная помощь или особый статус) для защиты прав человека. В руководящем принципе 6 подчеркивается, что меры, принимаемые с целью защиты меньшинств, не должны ущемлять права человека большинства населения.

66. В данном случае подразумевается также обязательство членов меньшинства уважать права человека большинства. Это является другой стороной принципа недискриминации. Цель защиты меньшинства не состоит и никогда не должна состоять в создании привилегий или создании угрозы для использования прав человека на равной основе членами группы большинства. Это не является чисто теоретическим вопросом: члены национального большинства иногда составляют в численном отношении весьма уязвимое меньшинство в тех районах страны, где группа национального меньшинства в пределах какой-либо местности обладает позициями большинства. Действительно, этническая чистка и другие грубейшие нарушения прав человека иногда совершаются членами групп национального меньшинства в районах страны, где они занимают сильные позиции, о чем

красноречиво свидетельствует положение в Боснии-Герцеговине. Дискриминация и нарушения прав человека в равной степени достойны осуждения, кто бы ни нес за них ответственность.

67. Хотя государства обязаны уважать, защищать и выполнять права человека для всех своих жителей, эти жители сами являются источником власти: "Воля народа должна быть основой власти правительства" (Всеобщая декларация, статья 21.3). Вторым аспектом руководящего принципа 1 является важность полного участия всех отдельных лиц и групп лиц, как предусматривается в обоих международных пактах о правах человека и во Всеобщей декларации. Это включает в себя два аспекта. Один состоит в том, что правление должно быть основано на участии членов всех этнических и религиозных групп, а не только одной из них. Господствовать должна демократия, а не этнократия. Второй аспект состоит в том, что участие различных групп должно быть действенным; недостаточно иметь возможность формального участия, если, например, представители большинства постоянно имеют преимущество при голосовании по сравнению с группой меньшинства. Сохранение баланса между решениями большинства и должным вниманием к требованиям меньшинства является стержневым элементом в отношениях большинства и меньшинства.

68. В руководящем принципе 2 подчеркивается необходимость содействия осуществлению прав и развитию меньшинств так, чтобы это было совместимо с единством и стабильностью государств, с учетом Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Это имеет правовые и моральные последствия для меньшинства, большинства и третьих сторон, включая другие государства. Основной упор здесь делается на необходимости для всех сторон соблюдать территориальную целостность суверенных государств. Основная цель Устава Организации Объединенных Наций состоит в том, чтобы запретить применение силы и предотвратить вмешательство, направленное против территориальной целостности и политической независимости государств, что в равной степени применяется и в ситуациях, когда имеются конфликты между группами внутри какого-либо государства. Принцип невмешательства в ситуациях, связанных с конфликтами между группами, является важным для сохранения международного мира, но он должен дополняться искренними усилиями всех государств в направлении укрепления доверия и содействия равенству различных этнических, религиозных и языковых групп в обществе страны.

69. В руководящем принципе 3 внимание сосредоточено на угрозе, которую создает этнический конфликт для региональной и национальной безопасности. Для сохранения мира требуется воздерживаться, насколько это возможно, от применения насильственных средств. Самым важным из всех является право на физическое существование членов всех групп общества. Это не будет обсуждаться подробно в этом исследовании, поскольку является очевидным и повсеместно признанным. Однако акты крайней жестокости, близкие к геноциду, совершаются даже в наше время. Агрессивные действия в Боснии очень близки к этому. В других случаях это еще более осложнено: хотя намерение совершить геноцид может отсутствовать, право на существование ставится под угрозу разрастающимся конфликтом, в котором обе стороны совершают без разбора акты насилия. В этом отношении важным является соблюдение минимальных гуманитарных норм, которые должны применяться при любых обстоятельствах. Это относится к обеим или ко всем сторонам конфликта, включая правительство. Даже в тех случаях, когда правительство сталкивается с тем, что должно рассматриваться как террористическая акция, оно обязано, согласно международному праву, уважать

гуманитарные нормы; избегать действий, направленных против гражданского населения, и в целом оставаться в рамках того, что допускается чрезвычайным правом, как это обуславливается соответствующими положениями международного права прав человека. Международное сообщество должно иметь право и возможность предотвращать массовые убийства, где бы они ни происходили, действуя объективно и беспристрастно.

70. Этнические и религиозные конфликты могут легко приводить к обстановке напряженности в региональных и международных отношениях и в некоторых случаях к открытому вмешательству, которое может оказать свое глубоко дестабилизирующее воздействие на международный мир. В последние годы все больший акцент делался на понятии "общей безопасности", достигаемой благодаря сотрудничеству между государствами. Урегулирование конфликтов, связанных с меньшинствами, получило бы существенную помощь от разработки региональной позиции в отношении сотрудничества и общей безопасности.

71. Этнические конфликты, сопряженные с внешним вмешательством, подрывают перспективы проведения политики общей безопасности и вместо этого порождают политику конфронтации, ведущую к гонке вооружений и поиску удобного случая, для того чтобы отомстить за нынешние и прошлые поражения. Региональный и международный климат стабильности является важным для расширения сотрудничества, направленного на создание во всем мире условий, освобождающих от нужды (экономические и социальные права) и от страха (политика безопасности, которая нацелена больше на сотрудничество, нежели на конфронтацию, по сравнению с политикой прошлого). Таким образом, мирные и конструктивные подходы к проблемам, связанным с меньшинствами, важны также для реализации экономических и социальных прав для всех.

72. Руководящий принцип 5 подчеркивает важность обеспечения того, чтобы процесс развития устранял экономический и социальный факторы, препятствующие сотрудничеству и взаимоуважению между всеми группами общества. Здесь затрагиваются два аспекта: во-первых, предотвращение положения, при котором процессы развития оказывали бы различное воздействие на разные группы общества, тем самым порождая или усугубляя социальное неравенство между этими группами; во-вторых, обеспечение того, чтобы решения, касающиеся политики и проектов развития, затрагивающих какую-либо группу меньшинства, осуществлялись в консультации с этой конкретной группой и понимались ею.

С. Что можно сказать о праве народов на самоопределение?

73. Когда меньшинство проживает компактно на какой-то части территории суверенного государства, его представители порой утверждают, что эта группа является народом или нацией и вследствие этого имеет право на самоопределение.

74. "Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно определяют свой политический статус и беспрепятственно осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие". Это закреплено в обоих пактах 1966 года и подтверждено в качестве общего принципа в Венской декларации и Программе действий 1993 года (раздел I.2, первый абзац).

75. Однако здесь существует значительное расхождение во мнениях по двум важным вопросам: во-первых, кто является "народом" и, во-вторых, масштабы права на самоопределение в различных условиях. Всемирная конференция по правам человека частично прояснила этот вопрос:

"Принимая во внимание особое положение народов, находящихся под колониальным или другими формами чужеземного господства или иностранной оккупации, Всемирная конференция по правам человека признает право народов предпринимать любые законные действия в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций для осуществления своего неотъемлемого права на самоопределение. Всемирная конференция по правам человека считает отказ в праве на самоопределение нарушением прав человека и подчеркивает важность эффективного осуществления этого права". (Венская декларация и Программа действий, раздел I.2, второй абзац).

76. В настоящем исследовании не затрагивается вопрос о положении народов, проживающих в колониальных территориях или в условиях режима незаконной иностранной оккупации, введенного после принятия Устава Организации Объединенных Наций и в нарушение его принципов. Эти народы имеют явное право на самоопределение, включая независимость, если они хотят этого. Если в данном контексте употребляется слово "народ", то оно означает население, постоянно проживающее на данной территории, а не отдельные этнические или религиозные группы, независимо от того, преобладает оно на этой территории или нет. Здесь имеется в виду "демос", а не "этнос". В процессе деколонизации под словом "народ" неизменно подразумевалось все население.

77. В настоящем исследовании затрагиваются только группы, проживающие в суверенных государствах и в пределах территории, которая, как признано большинством международного сообщества, принадлежит этому суверенному государству, и является не колониально зависимой или оккупированной территорией, а частью этого суверенного государства. К таким группам применимо следующее положение раздела I.2 Венской декларации и Программы действий:

"Согласно Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, вышесказанное не должно истолковываться как разрешение или поощрение любых действий, нарушающих или подрывающих, полностью или частично, территориальную целостность или политическое единство суверенных и независимых государств, которые соблюдают принцип равноправия и самоопределения народов и в силу этого имеют правительства, представляющие интересы всего народа на их территории без каких-либо различий".

78. Следует положительно отметить установление взаимосвязи между правом на самоопределение, закрепленным в Пактах, принятых в 1966 году, и принципом самоопределения, закрепленном в Декларации 1970 года. Она уже была отражена в Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам:

"Всякая попытка, направленная на то, чтобы частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны, не совместима с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций". (Резолюция 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи, пункт 6).

79. Расхождение в мнениях относительно понимания слова "народ" как людей, которые пользуются "правом на самоопределение", до принятия Венской декларации и Программы действий 1993 года были весьма значительными. Дело еще больше осложнялось многочисленными толкованиями понятия самоопределения. Некоторые из наиболее воинственно настроенных групп, совершающих акты насилия в Боснии и других частях мира, стремятся оправдать их с помощью расширенных и

неправильных толкований права на самоопределение. Босния-Герцеговина считалась и по-прежнему должна считаться суверенным государством, и необходимо уважать его территориальную целостность и политическое единство; акты агрессии, совершаемые в поддержку притязаний отдельных групп на самоопределение, свидетельствуют о той опасности, которую таит в себе неопределенное и расплывчатое толкование права на самоопределение.

80. При толковании приведенного положения из Венской декларации в отношении групп, проживающих в пределах территории суверенных государств, можно сделать следующие замечания.

81. Суверенные государства должны "иметь правительства, представляющие интересы всего народа на их территории без каких-либо различий".

82. Слово "народ" вполне определено означает весь народ, "демос", а не отдельные "этноты" или религиозные группы.

83. Если члены группы, проживающие либо компактно в административной единице государства, либо разрозненно на территории суверенного государства, утверждают, что государство не имеет правительства, представляющего интересы всего народа без каких-либо различий, то это утверждение можно рассмотреть на международном уровне либо в рамках Комитета по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) в связи с рассмотрением доклада этого государства, поскольку дискриминация в области политических прав по этническим причинам подпадает под действие статьи 5 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, либо в рамках Комитета по правам человека. Если это государство является членом Совета Европы, то этот вопрос можно также рассмотреть в рамках статьи 14 Европейской конвенции о правах человека совместно с Протоколом 1. В таких случаях решением является прекращение дискриминации и обеспечение того, чтобы правительство было действительно представительным путем предоставления всем членам этой группы возможности равноправного участия в политической жизни.

84. Представители соответствующей группы имеют право требовать и получать поддержку в своем стремлении к независимости только в том случае, если они могут достаточно веско доказать, что в обозримом будущем нет никаких перспектив того, что правительство будет представлять весь народ. Если видно, что большинство населения проводит политику геноцида в отношении этой группы, то это следует считать весьма весомым аргументом в поддержку требования независимости. Один лишь факт столкновений на этнической почве между большинством населения и меньшинством еще не означает, что существует намерение полностью или частично уничтожить эту группу как таковую. И даже если такое намерение есть, все равно необходимо доказать, что большинство населения несет большую ответственность за акты насилия по сравнению с меньшинством. К сожалению, в наше время, когда насилие достигло таких масштабов, на международном уровне нет механизма, к которому потерпевшая сторона могла бы прибегнуть с целью получения беспристрастного заключения.

85. Особые проблемы возникают в тех случаях, когда обустроившиеся жители страны, которые в этническом, языковом или религиозном отношении отличаются от большинства населения, не могут получить гражданство. Это является существенным препятствием для участия этой группы в политических процессах и может стать серьезным подтверждением того, что правительство не представляет весь народ. Однако и в такой ситуации основные усилия должны быть направлены на обеспечение того, чтобы эти жители получили гражданство, а не на отделение.

86. Естественно, еще могут появиться новые государства в процессе мирного и согласованного деления существующих суверенных государств. Границы также могут быть изменены по договоренности между сторонами, достигнутой без какого-либо принуждения. Однако в международном праве не существует какого-либо одностороннего права, которое позволяло бы отдельным группам производить такое деление или изменение границ, кроме как в соответствии с вышеупомянутыми условиями. Изменения, ставшие результатом мирных переговоров, не сопровождавшиеся актами агрессии или иностранной интервенцией, естественно, отвечают нормам международного права.

87. "Организация Объединенных Наций не закрыла своих дверей. Однако если каждая этническая, религиозная или языковая группа будет притязать на государственность, то не будет предела дроблению, а всеобщий мир, безопасность, экономическое благополучие станут еще более труднодостижимой целью... Нельзя допустить того, чтобы суверенитет, территориальная целостность и независимость государств в рамках сложившейся международной системы и принцип самоопределения народов - в равной степени очень ценные и важные - вступили в будущем в противодействие. Уважение демократических принципов имеет исключительно важное значение на всех уровнях жизни общества: в рамках общин, в рамках государств и в рамках сообщества государств. Наша неизменная обязанность должна состоять в сохранении целостности каждой из этих составляющих при обеспечении сбалансированной конструкции для всех". (Бутрос Бутрос-Гали, "Повестка дня для мира", пункты 17 и 19.)

88. Вполне возможно, что группы, проживающие в суверенных государствах, действительно имеют право на самоопределение, за исключением отделения. Это зависит от того, приемлема ли здесь концепция "внутреннего самоопределения". Из приводившегося положения Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений, четко следует, что должно иметься правительство, которое представляет весь народ; это означает, что весь народ имеет право избирать свое правительство. Таким образом, демократия явно является частью права на самоопределение. Однако не совсем ясно, имеют ли группы право на какое-то местное самоуправление или автономию в рамках государства на основе права на самоопределение. Как будет показано ниже, некоторые формы территориального деления могут в некоторых случаях стать практическим средством обеспечения существования и самобытности этнической группы при условии, что этому будет придано демократическое, а не этнократическое содержание. Гораздо менее ясным является вопрос о том, существует ли какое-то общее право. Могут иметься некоторые приобретенные права, как, например, существовавшая ранее автономия в рамках союзных республик или распавшихся федеративных государств, и это нельзя просто отбросить в сторону. В основе таких соображений может лежать не право на самоопределение, а документы, касающиеся прав меньшинств или прав коренных народов, включая Декларацию 1992 года о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, или будущая Всеобщая декларация прав коренных народов.

D. Какой путь указывает международное право прав человека?

1. Основы: сфера общих интересов

89. Международное право прав человека прежде всего обеспечивает равенство и достоинство каждого человека. Поэтому оно устанавливает пределы для коллективных прав как большинства населения, так и меньшинства, и ни одно из них не может использоваться для подавления свободы и равного достоинства

человека. Обычно упускается из виду, что это исключает и право большинства населения устанавливать привилегии для себя. Права меньшинств призваны подчеркнуть то, что и так вытекает из общих прав человека, что необходимо подлинное равенство. Если большинство населения стремится развивать свою самобытность и культуру с помощью государства, меньшинству также должна быть предоставлена возможность развивать свою самобытность и культуру при поддержке государства.

90. В соответствии с международными договорами о правах человека суверенное государство должно обеспечивать общее благосостояние всех своих жителей. Согласно статье 2 Пакта о гражданских и политических правах, каждое участвующее в Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, религии или языка, с помощью законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления этих прав. Согласно статье 2 Пакта об экономических, социальных и культурных правах, каждое участвующее в Пакте государство обязуется принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в Пакте прав. Для данного исследования особое значение имеет тот факт, что участвующие в Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то: в отношении расы, цвета кожи, языка или религии. В соответствии с Конвенцией о правах ребенка (статьи 2 и 4) государства-участники уважают и обеспечивают все права, предусмотренные этой Конвенцией, и с этой целью принимают все необходимые законодательные, административные и другие меры.

91. Аналогичные обязательства можно найти и в других договорах о правах человека. Вместе они содержат всеобъемлющий свод задач, которые должны выполняться правительствами суверенных государств. Правительства обязаны не только уважать, но и защищать и осуществлять права каждого жителя страны без какой бы то ни было дискриминации. Правительство не может уклоняться от выполнения этих обязательств, передавая полномочия большим или меньшим группам общества, с помощью территориальных или персональных договоренностей об автономии, если только за национальным правительством не будут сохранены полномочия, достаточные для того, чтобы обеспечивать равное осуществление всех прав человека на всей территории государства.

92. Помимо этих положений, требующих от государства установления и поддержания правопорядка, необходимого для обеспечения прав человека для всех жителей страны, вопросы, конкретно связанные с правами меньшинств и их членов, можно объединить в три категории: а) равенство и недискриминация; б) право на существование; с) право на самобытность.

93. Ликвидация дискриминации является одним из путей предоставления подлинного гражданства. Это включает не только формальную свободу и равенство, но и наделение правами тех, кто в прошлом подвергался дискриминации, не принуждая их подчиняться господствующей культуре, т.е. отказываться от своей самобытности.

94. Положения, касающиеся равенства и недискриминации, можно найти во всех основных договорах о правах человека, имеющих как глобальный, так и региональный характер: в статье 2 Всеобщей декларации прав человека; статьях 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах;

статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статье 14 Европейской конвенции о правах человека; статье 1 Американской конвенции о правах человека; статье 2 Африканской хартии прав человека и народов.

2. Ликвидация этнической дискриминации

95. Одна из основных задач Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации заключается в обеспечении расового и этнического равенства. Цель заключается не только в том, чтобы достичь равенства *de jure*, но и равенства *de facto*, предоставив различным этническим, расовым и национальным группам возможность равного социального развития. Задача достижения равенства *de facto* считается основной в Конвенции.

96. В статье 2.1 закреплено общее обязательство государств-участников не совершать актов расовой дискриминации и положить им конец и проводить политику, направленную на ликвидацию расовой дискриминации и развитие межрасовых отношений, а в статье 2.2 предусмотрено принятие особых и конкретных мер с целью обеспечения расового равенства среди различных частей населения. В основе этого лежит тот факт, что почти во всех государствах-участниках имеются национальные или этнические, религиозные и языковые меньшинства, как, например, коренные народы, племена, кочевники, трудящиеся-мигранты или беженцы. Поэтому необходимо уделять внимание социально-экономическому и политическому положению этих групп для обеспечения того, чтобы их развитие в социальной, экономической и культурной сферах осуществлялось на равной основе с основным населением.

97. Председатель Комитета по ликвидации расовой дискриминации заявил, что

"в соответствии с Конвенцией основное обязательство каждого государства-участника заключается в том, чтобы принять и незамедлительно претворить в жизнь всеобъемлющую национальную политику в области ликвидации расовой дискриминации во всех ее формах, используя для этой цели все необходимые средства. Конвенция также содержит четкие указания, которые должны выполняться государствами-участниками в ходе разработки и претворения в жизнь своей национальной политики. Цель такой политики должна заключаться в ликвидации расовой дискриминации во всех ее формах, независимо от того, осуществляется ли она государственными органами, учреждениями или должностными лицами, или же отдельными лицами, группами или организациями. Кроме того, она должна быть направлена не только на борьбу с расовой дискриминацией, но и на развитие межрасового взаимопонимания, терпимости и дружбы. Для этого государства должны быть готовы прибегать как к принуждению, так и убеждению, используя силу закона для запрета и наказания, а также возможности образования и информации для просвещения и убеждения". (Письмо Председателя в ответ на просьбу Генерального секретаря о предоставлении информации во исполнение пункта 7 резолюции 1993/24 Комиссии.)

98. Необходимо вновь подчеркнуть, что, когда используется понятие "расовой" дискриминации, оно включает и "этническую" дискриминацию. Точно так же развитие межрасового взаимопонимания, терпимости и дружбы подразумевает развитие межэтнического взаимопонимания, терпимости и дружбы.

99. В соответствии со статьей 4 а) государства-участники обязуются объявлять "караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения".

В соответствии со статьей 4 b) государства-участники объявляют противозаконными и запрещают организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекательство к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом.

100. По мнению Комитета, статья 4 имеет решающее значение для выполнения всей Конвенции. Государства-участники должны принять законодательные меры для выполнения своего обязательства по этой статье, независимо от фактического наличия запрещенных видов деятельности или организаций.

101. В статье 1 новой Декларации о правах меньшинств предусмотрено, что государства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности.

102. В статье 1.4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации говорится:

"Принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминация при условии, однако, что такие меры не имеют своим последствием сохранение особых прав для различных расовых групп и что они не будут оставлены в силе по достижении тех целей, ради которых они были введены".

3. Документы, конкретно касающиеся меньшинств

103. В статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривается, что

"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 родным языком".

104. Наиболее важным документом для целей настоящего исследования является Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, которая призывает государства охранять существование и самобытность меньшинств и поощрять создание условий для развития этой самобытности (статья 1).

105. На религиозные меньшинства распространяются также положения Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений.

106. Меньшинства, являющиеся коренными народами, находятся под защитой положений конвенций Международной организации труда (МОТ) № 107 1957 года и № 169 1989 года. На детей, принадлежащих к меньшинствам или коренным народам, распространяется действие статьи 30 Конвенции о правах ребенка 1989 года, в которой говорится:

"В тех государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства или лица из числа коренного населения, ребенку, принадлежащему к таким меньшинствам или коренному населению, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком".

107. Определенная защита предусмотрена и в статье 31 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей:

"1. Государства-участники обеспечивают уважение культурной самобытности трудящихся-мигрантов и членов их семей и не препятствуют им поддерживать культурные связи с государством их происхождения.

2. Государства-участники могут принимать соответствующие меры в целях оказания помощи и содействия усилиям в этом отношении".

108. В статье 5.1 с) Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования, принятой в 1960 году, содержится следующее положение:

"За лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, следует признавать право вести собственную просветительную работу, включая руководство школами, и, в соответствии с политикой в области образования каждого государства, использовать или преподавать свой собственный язык при условии, однако, что:

- i) осуществление этого права не мешает лицам, принадлежащим к меньшинствам, понимать культуру и язык всего коллектива и участвовать в его деятельности и что оно не подрывает суверенитета страны;
- ii) уровень образования в такого рода школах не ниже общего уровня, предписанного или утвержденного компетентными органами; и
- iii) посещение такого рода школ является факультативным".

109. В заключительном документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 29 июня 1990 года содержатся положения, многие из которых послужили основой для Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств. Ниже приводятся выдержки из заключительного документа Копенгагенского совещания:

"(31) ...Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право свободно выражать, сохранять и развивать свою этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность и поддерживать и развивать свою культуру во всех ее аспектах, не подвергаясь каким-либо попыткам ассимиляции вопреки своей воле. В частности, они имеют право:

(32.1) свободно пользоваться своим родным языком в личной и общественной жизни;

(32.2) создавать и поддерживать свои собственные образовательные, культурные и религиозные учреждения, организации или ассоциации, которые могут искать добровольную финансовую и другую помощь, а также государственную поддержку в соответствии с национальным законодательством;

(32.3) исповедовать свою религию, в том числе приобретать, обладать и использовать религиозные материалы и осуществлять религиозную деятельность в области образования на своем родном языке;

(32.4) устанавливать и поддерживать беспрепятственные контакты между собой в пределах своей страны, а также через границы с гражданами других государств, с которыми они имеют общее этническое или национальное происхождение, культурное наследие или религиозные верования;

(32.5) распространять информацию, иметь доступ к ней и обмениваться информацией на своем родном языке;

(32.6) создавать и поддерживать организации или ассоциации в пределах своей страны и участвовать в деятельности международных неправительственных организаций.

Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут осуществлять свои права и пользоваться ими на индивидуальной основе, а также совместно с другими членами своей группы. Для лица, принадлежащего к национальному меньшинству, не может возникать никаких неблагоприятных последствий по причине осуществления или неосуществления любого из таких прав.

(33) Государства-участники будут защищать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность национальных меньшинств на своей территории и создавать условия для поощрения этой самобытности. Они будут принимать необходимые меры с этой целью после проведения надлежащих консультаций, включая контакты с организациями или ассоциациями таких меньшинств, в соответствии с процедурой принятия решений каждого государства. Любые такие меры будут соответствовать принципам равенства и недискриминации в отношении других граждан соответствующих государств-участников.

(34) Государства-участники будут стремиться гарантировать, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, вне зависимости от необходимости изучать официальный язык или официальные языки соответствующего государства, имели надлежащие возможности для обучения своему родному языку или на своем родном языке, а также, там где это возможно и необходимо, для его использования в государственных органах в соответствии с применяемым национальным законодательством. В контексте преподавания истории и культуры в учебных заведениях они также будут учитывать историю и культуру национальных меньшинств.

(35) Государства-участники будут уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств".

110. В последнее время права меньшинств стали важным аспектом двусторонних договоров, заключенных между странами Центральной и Восточной Европы. В значительной степени формулировки, использованные в договорах, заимствованы из документов СБСЕ, в частности из Копенгагенского документа.

111. Совет Европы уже принял Хартию о региональных и местных языках. В настоящее время предпринимаются усилия для подготовки и принятия факультативного протокола или конвенции на основе ряда ранее подготовленных проектов: проект конвенции, подготовленный Европейской комиссией содействия развитию Демократии через право; проект протокола, принятый Парламентской ассамблеей Совета Европы 1 февраля 1993 года (рекомендация 1201/1993); и несколько других проектов, один из которых подготовлен Федеральным союзом европейских национальных меньшинств. В настоящее время рабочая группа готовит проект Совета Европы; ожидается, что он будет завершен и документ будет принят до сентября/октября 1993 года.

112. Как отмечалось в первом докладе, подготовленном в рамках настоящего исследования (E/CN.4/Sub.2/1990/46, пункты 27-28), необходимо также упомянуть договоры, заключенные под эгидой Лиги наций, и мирные договоры, заключенные после второй мировой войны, в той степени, насколько они сохраняют свою действенность. В некоторых отношениях договоры и толкования времен Лиги наций, возможно, и не утратили своей актуальности. Хотя они и не являлись универсальными по своему охвату, они были универсальны по своему характеру. Однако все двусторонние договоры следует толковать в свете современного международного права прав человека. Меньшинства, на которые распространяется действие двусторонних договоров, должны, как и все другие меньшинства, пользоваться международными стандартами в области прав меньшинств; меньшинства, которые не подпадают под действие договоров, также должны пользоваться современными международными стандартами в области прав меньшинств.

4. Существование меньшинств и принадлежность к ним

113. Постоянная палата международного правосудия в своем консультативном заключении от 31 июля 1930 года по делу о греко-болгарских общинах заявила, что наличие общин - это вопрос реальности, а не права. С точки зрения международного права вопрос о том, признает ли государство или нет меньшинства в своем внутреннем законодательстве, не является решающим. Это также вытекает из обязанности каждого государства добросовестно выполнять свои обязательства, возникающие из договоров и других источников международного права; оно не может ссылаться на положения своей Конституции или своих законов как на оправдание невыполнения им этой обязанности (статья 13 проекта Декларации прав и обязанностей государств 1949 года).

114. Принадлежность к группе может представлять собой своего рода баланс между тем, кем себя считает человек, и тем, как его принимает группа. Признание принадлежности со стороны государства может облегчить принятие мер в интересах групп, однако не может быть решающим фактором в деле осуществления Декларации. Отдельные группы или государства не могут принуждать людей к тому, чтобы они причисляли себя к членам меньшинств, поскольку Декларация и общие нормы в области прав человека не допускают такую практику в культурном

детерминизме. Права групп не могут ущемлять права отдельных лиц. На Копенгагенском совещании Конференции по человеческому измерению СБСЕ это было изложено следующим образом:

"Принадлежность лица к национальному меньшинству является предметом его личного выбора, и никакие неблагоприятные последствия не могут возникать из осуществления такого выбора". (Заключительный документ, пункт (32)).

Е. Основа для мирных и конструктивных решений

115. Исходя из замечаний, сделанных в предыдущих разделах, теперь можно изложить принципиальную основу для мирных и конструктивных решений проблем, связанных с положением меньшинств.

1. Государства как составные элементы международного порядка

116. Хотя территориальная целостность имеет огромное значение для поддержания мира и порядка, суверенитет сегодня вследствие осуществления прав человека понимается гораздо шире, чем раньше. Свобода передвижения позволяет членам меньшинств свободно общаться с членами той же самой этнической или языковой группы, которые являются гражданами соседних стран. Государства должны сотрудничать в решении проблем экономического и социального характера, включая двустороннее и региональное сотрудничество в решении практических вопросов, связанных с существованием этнических групп, проживающих на территории различных государств. Современный суверенитет связан с обязательством осуществлять правильное управление, в частности соблюдать всеобщие права человека. В рамках этого обязательства необходимо обеспечивать, чтобы не было оснований считать какого-то члена какой-то группы в рамках национальной территории второсортным членом этого общества.

117. Таким образом, международное право ставит перед каждым государством двуединую задачу: участвовать на международном уровне в принятии международных норм, необходимых для построения изложенного выше мирового порядка, включая принятие международных мер для содействия соблюдению этих норм; и выполнять на национальном уровне эти обязательства, закрепленные в международном праве и призванные обеспечивать правильное управление и защиту прав человека.

118. В соответствии с международным правом прав человека государства несут три вида обязательств: во-первых, уважать общепризнанные права человека в своих отношениях с жителями страны; во-вторых, защищать эти самые права человека от нарушений со стороны частных или негосударственных образований; в-третьих, оказывать помощь своим жителям в осуществлении ими прав человека, принимая необходимые "позитивные" меры.

2. Ликвидация дискриминации: процесс эмансипации

119. Осуществление прав человека для всех, включая ликвидацию всех форм дискриминации, представляет собой процесс эмансипации для всех людей, который пока является медленным и несовершенным. Особое значение для данного исследования имеет ликвидация дискриминации по признаку расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения.

120. В прошлом дискриминация состояла в лишении права на подлинное гражданство; группы, в отношении которых осуществлялась дискриминацию, успешно изолировались от участия в жизни общества. Самое плохое отношение было к рабам и их потомкам; даже после окончания эпохи рабовладения (первый шаг в эмансипации) прошло еще немало времени, прежде чем афро-американское население в Соединенных Штатах добилось подлинных прав на участие. Движение за гражданские права, которое добилось наибольших успехов в 60-е годы, преследовало задачу достижения второго этапа эмансипации: подлинная эмансипация и равное пользование правами. В плане равенства эта задача на практике решена еще не полностью.

121. До прошлого столетия отношение к цыганам в некоторых частях Европы было практически такое же, как к рабам. Их эмансипация была только частичной и неполной; зачастую они были вынуждены выбирать средства для выживания, которые вызвали осуждение у преобладающих групп общества, и во многих местах их по-прежнему клеймят и подвергают дискриминации вследствие их прежнего второсортного положения.

122. На протяжении столетий во многих европейских государствах участие евреев в жизни общества резко ограничивалось; они подвергались сегрегации в гетто. Единственным средством, с помощью которого они могли добиться "эмансипации", было крещение, т.е. переход в господствующую религию (христианство). В эпоху Просвещения их положение начало постепенно улучшаться, однако в некоторых районах при условии, что они откажутся от своего еврейского имени и других аспектов своей еврейской самобытности - т.е. проводилась политика ассимиляции; последующая эмансипация не смогла предотвратить серьезные периодические вспышки антисемитизма.

123. Процесс деколонизации стал процессом эмансипации жителей колониальных территорий, открыв им возможность свободно определять свой политический статус и свое экономическое, социальное и культурное развитие. Однако этот процесс продолжается - прилагаются усилия для расширения их подлинного участия с помощью демократических структур и для ликвидации неравенства, которое могут ощущать некоторые этнические, религиозные или языковые группы в новых независимых государствах.

3. Основа: сочетание элементов

124. Проблемы, связанные с положением меньшинств, решаются на основе сочетания ряда элементов:

- a) уважение территориальной целостности;
- b) обеспечение равенства и недискриминации в сфере общих интересов;
- c) обеспечение плюрализма в условиях сосуществования;
- d) при необходимости обеспечение плюрализма путем территориального деления.

125. Уважение территориальной целостности - это вопрос международного мира и безопасности, и здесь он больше обсуждаться не будет. Ниже в свете нынешней практики будут рассмотрены три других элемента.

126. В реальной жизни трудности, связанные с поиском решения этих проблем, весьма значительны, и они будут рассмотрены ниже. Они могут быть частично или полностью преодолены благодаря использованию национальных механизмов правовой защиты и разрешения конфликтов, и этому вопросу посвящена глава III, раздел D, исследования.

II. ПРАКТИКА

127. Ниже приводятся примеры из реальной жизни в различных частях мира в соответствии со структурой, изложенной выше в главе I, раздел E.

128. Эти примеры должны проиллюстрировать усилия, предпринимаемые государствами для выполнения соглашений, способствующих осуществлению прав человека таким образом, чтобы обеспечить уважение территориальной целостности суверенных государств и упрочить стабильность национального общества.

129. Примеры взяты из различных источников, в том числе из ответов на вопросник, представленных в ходе проведения этого исследования, и из докладов государств. Из-за нехватки времени и места эта часть не столь подробна, как это планировалось первоначально. Желательно прилагать дальнейшие систематические усилия для более глубокого обзора и оценки практического опыта.

130. При рассмотрении ответов и докладов государств складывается впечатление, что в большинстве стран группы проживают совместно, не всегда в полной гармонии, однако большую часть времени мирно, и проявляют взаимное уважение. Многие государства немало сделали в последние годы для улучшения отношений между группами; чаще это давало положительные результаты.

A. Равенство и недискриминация в сфере общих интересов

1. Необходимость равенства и сфера общих интересов

131. Как было указано (см. пункт 90 выше), главной задачей суверенного государства является повышение общего уровня благосостояния всех его жителей на основе равенства и недискриминации. Ратифицируя конвенции в области прав человека, государства-участники берут на себя прямое обязательство "уважать и гарантировать" права человека, закрепленные в текстах этих документов. В соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации государства обязуются проводить политику ликвидации расовой дискриминации и способствовать взаимопониманию между всеми расами. Понятие "расовой дискриминации" включает также дискриминацию по признаку этнического происхождения (статья 1 Конвенции), и во всех случаях, когда применяется термин "раса", он охватывает также "этнические группы".

132. Это обязательство обеспечивать равенство предполагает, что каждое государство должно обеспечивать существование сферы общих интересов, которая не подчиняется требованиям только какой-либо одной этнической группы или одной религии и не контролируется ими. В сфере общих интересов каждый житель должен обладать равной степенью свободы участия и пользования своими правами человека и ни в коей мере не считаться второсортным жителем или гражданином по причине его или ее этнической, религиозной или языковой принадлежности.

133. В соответствии с Конвенцией о ликвидации расовой дискриминации государства обязуются запрещать практику расовой и этнической сегрегации, запрещать и карать акты насилия или подстрекательства к таким актам в

отношения любой расы или группы людей другого цвета кожи или другого этнического происхождения, запрещать организации, подстрекающие к расовой (и этнической) дискриминации и участие в таких организациях.

134. В соответствии со статьей 5 Конвенции государства обязуются гарантировать без дискриминации права каждого человека в очень широкой сфере: право на равенство перед судом; право на личную безопасность и защиту со стороны государства от насилия или телесных повреждений, причиняемых как правительственными должностными лицами, так и какими бы то ни было отдельными лицами, группами или учреждениями; политические права; гражданские права, перечисляемые в пункте d) статьи 5; экономические и социальные права, перечисляемые в пункте e) статьи 5; и права на доступ к любому месту или любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования.

135. Поскольку Конвенция о ликвидации расовой дискриминации охватывает также этническую дискриминацию, она представляет собой главнейший инструмент содействия обеспечению равенства между членами различных этнических групп.

2. Внутреннее законодательство о недискриминации и равенстве

136. Большинство государств приняли законодательные меры, охватывающие многие или все положения Конвенции. Эффективное осуществление всех ее положений на национальном уровне могло бы стать первым рубежом обороны, обеспечивающим защиту от этнического насилия. Огромное большинство государств признает свою ответственность за обеспечение равенства и недискриминации на своей территории. Об этом свидетельствует значительное число государств, ратифицировавших Конвенцию (по состоянию на март 1993 года - 134 государства). По числу ратифицировавших ее государств Международная конвенция о ликвидации расовой дискриминации занимает одно из ведущих мест среди всех документов в области прав человека. Еще большее значение имеет то, что это подтверждается и тем особым вниманием, которое уделяется равенству и недискриминации во многих областях внутреннего права государств. Нижеприводимая информация подготовлена по материалам публикации "Global Compilation of National Legislation Against Racial Discrimination" ("Всемирный сборник национальных законодательных актов, направленных против расовой дискриминации") (HR/Pub/90/8). Необходимо учитывать, что "расовая дискриминация" включает также этническую дискриминацию, и поэтому данная информация непосредственно относится к предмету настоящего исследования.

137. Подавляющее большинство государств признает, что люди имеют право на равенство перед законом, и большинство государств приняло соответствующие законодательные акты. Но даже в тех странах, где официально признано, что люди должны быть равны перед законом, в то же время признается, что могут иметь место практические проблемы в процессе достижения цели этой политики. Это, например, нашло отражение в Конституции Австрии, которая гласит, что граждане, принадлежащие к какому-либо меньшинству, должны пользоваться равноправием "перед законом и в жизни".

138. Многие государства признали необходимость обеспечения осуществления гражданских прав всеми без дискриминации. Например, некоторые государства стремятся обеспечить, чтобы все лица пользовались свободой при вступлении в брак и выборе супруга. В Болгарии действует даже специальное положение, которое прямо гласит, что любое лицо, принимающее меры для предотвращения смешанных браков, подлежит наказанию.

139. Право каждого лица на владение и распоряжение имуществом признается в ряде конституций и внутренних законодательных актах. В качестве примера в этом отношении упоминаются Португалия и Сальвадор. На Маврикий все люди независимо от расы имеют право на защиту их имущества и на то, чтобы лишение имущества производилось только при условии должной компенсации.

140. Наиболее важным вопросом является вопрос о праве на личную безопасность. Это право государства должны гарантировать всем лицам - как гражданам, так и негражданам - независимо от их этнической, языковой и религиозной принадлежности. Ряд стран приняли в данном отношении соответствующие законодательные меры.

141. Равенство и недискриминация в осуществлении политических прав также предусмотрены в законодательстве многих стран, не допускающем возможность этнической и расовой дискриминации. В некоторых странах это закреплено специальными положениями, в других же случаях это может вытекать из общего принципа равного и всеобщего избирательного права. Во многих странах предусмотрены свобода ассоциаций и право собраний без различия расы, что также предполагает отсутствие различий по признаку этнического происхождения. В Соединенном Королевстве ассоциации не имеют права проявлять дискриминацию в приеме членов или в условиях их приема. Предусматривается также, что ассоциации не могут проводить политику дискриминации в предоставлении членам доступа к любым благам, связанным с членством в соответствующей ассоциации, или произвольно исключать из своих рядов любого члена или любым другим образом ограничивать его права только на основании признака расы.

142. Во многих странах действуют специальные гарантии в отношении свободы от дискриминации в области занятости. В Австралии, Новой Зеландии, Соединенном Королевстве и Франции и других государствах не допускается отказ в приеме на работу или увольнение лица на основании признака расы. В Соединенном Королевстве действуют положения, согласно которым профессиональные ассоциации и курсы профессиональной подготовки, выдающие документы, подтверждающие квалификацию, не могут отказывать в их выдаче на основании признака расы. Законы Австралии, Канады, Новой Зеландии, Соединенного Королевства и Финляндии запрещают дискриминацию в условиях труда.

143. В ряде стран запрещена дискриминация в области права на жилище. В Австралии, Канаде, Новой Зеландии и Соединенном Королевстве запрещается отказывать людям в приобретении жилища или проявлять дискриминацию в отношении условий его приобретения только на основании признака расы. В этих странах также запрещается плохое обращение с лицами, занимающими жилище, например, лишение их возможности пользоваться различными благами или произвольное их выселение на основании признака расы.

144. Законодательством большого числа стран прямо запрещается дискриминация в области образования, что соответствует Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования.

145. Образование является также одной из тех областей, где может вестись борьба против расовой или этнической дискриминации. Некоторые страны приняли законодательные меры, направленные на то, чтобы образование служило цели искоренения всех социально-экономических предрассудков. В законодательстве Колумбии предусматривается, что образование должно способствовать упрочению связей между различными группами в обществе. В Мексике образование также служит целям воспитания всех граждан в духе братства.

146. Многие государства признали право на доступ к услугам или видам обслуживания, предназначенным для общественного пользования. В таких странах, как Австралия, Бразилия, Дания, Канада, Новая Зеландия, Норвегия и Соединенное Королевство, законодательство в целом запрещает любому лицу препятствовать доступу другого лица к любым услугам, видам обслуживания или местам, предназначенным для общественного пользования, или принуждать такое лицо прекратить пользоваться ими только на основании признака расы.

147. Некоторые государства запрещают ассоциации, поощряющие расовую дискриминацию. В Испании ассоциации, сформированные в целях поощрения расовой дискриминации, считаются противозаконными. В Португалии запрещены фашистские организации. Панама не допускает создания ассоциаций, основанных на идеологии превосходства какой бы то ни было расы. Во Франции такого рода ассоциации могут быть распущены и лишаются всех юридических прав.

148. Хотя все большее число государств закрепляет в своем законодательстве право каждого на свободное выражение убеждений, вместе с тем предпринимаются шаги для запрещения использования свободы выражения убеждений для пропаганды расизма, ксенофобии и расовой и этнической ненависти. В этой связи возникает дилемма: с одной стороны, крайне важно не допускать публичных высказываний, подстрекающих к ненависти, а с другой стороны, такое запрещение иногда может избирательно использоваться в качестве инструмента недопущения осуществления меньшинствами своего права заявлять о дискриминации, которой они подвергаются, и при этом не будут применяться аналогичные меры поддержания порядка в отношении нарушений, совершаемых представителями большинства населения. Проблема предвзятости правоохранительных органов является серьезным препятствием.

149. Особое значение в свете современных этнических конфликтов имеют положения, запрещающие подстрекательство к расовой или этнической ненависти или ксенофобии. Многие государства приняли соответствующие законодательные акты, о чем свидетельствуют их доклады, представленные Комитету по ликвидации расовой дискриминации. Например, такие положения имеются в законодательстве стран Центральной и Восточной Европы; эти положения уголовного законодательства в значительной мере продолжают действовать в этих государствах, в том числе в государствах, ставших преемниками Советского Союза и Югославии, до тех пор, пока они не пересматриваются в новых уголовных кодексах. Многочисленные примеры этого приводятся государствами в их докладах Комитету. В относительно нормальных условиях такое законодательство, несомненно, играло важную роль в предотвращении этнической ненависти.

150. Эффективность такого законодательства зависит от ряда факторов: от общей поддержки его общественностью; от его последовательного и беспристрастного применения судами; и от обеспечения его соблюдения без какой бы то ни было предвзятости полицией и силами безопасности. В беспокойных условиях переходных процессов, протекающих в настоящее время, оно оказалось весьма малоэффективным.

151. Первыми нередко сдают позиции органы полиции на местах. Нередко сообщается, что полиция на местах подпадает под воздействие стереотипов и предрассудков и поэтому ей не удается действовать беспристрастно или защищать уязвимые группы от нападков.

152. Когда конфликты приобретают более серьезный характер, местная полиция иногда оказывается отброшенной в сторону активистами, которые берут поддержание законности в свои собственные руки. Когда силы безопасности пытаются подавить этнические выступления, они нередко превышают пределы необходимого, и их неизбирательные действия нередко затрагивают гражданское население и некомбатантов, что ведет к еще более активному отпору и новым неизбирательным действиям с другой стороны. Затем процесс нарушений и ответных нарушений ведет к такой эскалации, когда юридический механизм все в большей мере утрачивает всякую власть, что при самом неблагоприятном развитии событий кончается периодом, близким к анархии, или затягиванием конфликта, когда обе стороны встают на непримиримые позиции.

153. Поэтому крайне важно, чтобы государства, стремящиеся обеспечить мирное и конструктивное урегулирование ситуаций, связанных с положением меньшинств, подготавливали полицию и силы безопасности к выполнению сложной задачи беспристрастного и эффективного реагирования на любые формы этнической дискриминации независимо от того, кто является ее инициатором и что является ее причиной. В некоторых случаях представители групп меньшинств подвергаются нападениям "эскадронов смерти" или становятся жертвами убийств, а полиция или силы безопасности не разыскивают и не преследуют тех, кто совершает подобные деяния. Испытываемое представителями меньшинств чувство неравенства в том, что касается защиты их личной безопасности законом, является одним из основных факторов, приводящих к ужесточению позиций.

154. Проявления этнических и расовых предрассудков по-прежнему широко распространены и в тех случаях, когда должностные лица по поддержанию правопорядка стремятся принимать меры против них. Антисемитизм, насильственные действия, направленные против трудящихся-мигрантов, в том числе убийства и поджоги, серьезная дискриминация рома (цыган) во многих странах Европы и акты дискриминации в отношении афро-американского населения в Северной Америке свидетельствуют о том, что значительные группы населения, соответствующих стран в целом все еще не изжили в себе расизм.

155. К счастью, во многих странах принимаются самые различные меры для противодействия распространению расового и этнического насилия. Помимо законодательных мер, принятых в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации и с учетом работы Комитета по ликвидации расовой дискриминации, государства создают такие учреждения, как комиссии по расовому равенству, комиссии по правам человека, вводят институт омбудсмена, а в одном случае (Швеция) - отдельный институт омбудсмена по этнической дискриминации, учреждают советы меньшинств и создают самые разнообразные другие механизмы.

3. Неравенство в уровне жизни

156. В вопроснике, который использовался для подготовки настоящего исследования, государствам было предложено представить информацию об уровне жизни меньшинств в сравнении со средним показателем по их странам. Ответы дают весьма ясную картину: уровень жизни двух категорий меньшинств повсюду ниже, а в некоторых странах значительно ниже среднего уровня жизни по стране. Этими категориями являются коренные народы и рома (цыгане).

157. Ниже приводятся цитаты из ответов правительств, содержащихся в докладах о проделанной работе за 1991 и 1992 годы, а также в настоящем докладе.

158. В ответе Австралии указывается, что аборигены и жители островов Торрессова пролива явно являются наиболее обездоленными среди австралийцев.

"По всем показателям социально-экономического развития аборигены и жители островов Торрессова пролива отстают от остальной части населения Австралии, они также сталкиваются с более серьезными проблемами и располагают меньшими возможностями, чем остальные жители Австралии. Нищета и относительная беспомощность коренных народов Австралии находят отражение в более низком уровне образования, занятости, доходов и качества жилья".

В ответе Австралии приводятся весьма подробные показатели по занятости, образованию и здравоохранению.

159. В ответе Белиза указывается, что уровень жизни индейцев майя значительно ниже, чем уровень жизни остального населения страны. Боливия подчеркнула, что натуральный уклад экономики, этнических групп страны приводит к тому, что их уровень жизни ниже среднего показателя по стране. Колумбия указала, что никаких статистических данных об уровне жизни этнических групп коренных народов не имеется и что поэтому не представляется возможным привести какие-либо документально подтвержденные данные в этом отношении. Эквадор признал, что положение коренных народов может быть весьма серьезным, однако он не представил никакой точной информации о различиях в уровне жизни.

160. Согласно информации, представленной Мексикой, 96,5% представителей коренных народов проживают в населенных пунктах, классифицируемых как весьма неблагоприятные. В целом в Мексике населенные пункты сельского типа со значительной долей коренного населения классифицируются как весьма или крайне неблагоприятные. Кроме того, почти все представители тех 30% коренного населения, которые проживают в населенных пунктах, классифицируемых как городские, живут в условиях нищеты и обездоленности. В общинах коренных народов непропорционально высоки показатели неграмотности, младенческой смертности, недоедания и смертности от недоедания и вероятности небольшой продолжительности жизни, причем некоторые показатели вдвое превышают средний уровень.

161. В Норвегии, согласно ответу правительства, не имеется никаких собранных в последнее время статистических данных, которые свидетельствовали бы об общей тенденции значительных различий в положении между меньшинствами и другими группами населения. В то же время имеются некоторые признаки того, что уровень жизни недавних иммигрантов из развивающихся стран, как правило, ниже уровня жизни среднего норвежца. Имеющиеся данные также свидетельствуют о том, что уровень жизни в некоторых из тех районов, где значительную долю населения составляют саами, несколько ниже среднего показателя.

162. В ответе правительства Филиппин указывается, что уровень жизни большинства этнокультурных общин весьма низок, и это приводит к их уязвимости в плане заболеваемости и других социальных проблем. Острая проблема нищеты в стране, затрагивающая 48,5% населения, не обходит стороной и сельские общины. В целом считается, что для этих живущих в условиях нищеты групп населения характерны низкий показатель средней ожидаемой продолжительности жизни, сильная недостаточность питания и высокие коэффициенты заболеваемости и смертности. Однако конкретных статистических данных по социально-экономическим и демографическим характеристикам групп меньшинств не имеется. В то же время в ответе Филиппин указывается, что уровень жизни этнических

меньшинств в целом, вероятно, ниже, чем средний показатель по стране, но причина этого заключается не в том, что они являются меньшинствами, а, скорее, в географическом положении и физических особенностях районов проживания этих меньшинств. В удаленных от моря районах в меньшей степени, чем на побережье, развита инфраструктура, в том числе инфраструктура таких видов обслуживания, как здравоохранение, образование и т.д. В тех случаях, когда этнические группы проживают в прибрежных районах и крупных центрах развития с большой численностью населения, их экономическое положение и уровень жизни, как правило, не отличаются от уровня жизни среднего филиппинца. Указывается также, что уровень жизни китайцев, живущих и работающих или занимающихся предпринимательством в городских центрах, в целом выше, чем уровень жизни среднего филиппинца.

163. Венесуэла также сообщает, что уровень жизни групп коренных народов ниже, чем у остального населения. Другой группой населения, уровень жизни которой, согласно сообщениям, значительно ниже среднего по соответствующим странам, являются рома (цыгане). Хорватия сообщает, что цыгане, как правило, отстают от остального населения по уровню благосостояния, социального развития и возможностей заработать средства для существования. Кроме того, они плохо организованы, многие из них неграмотны или полуграмотны, и среди них высок коэффициент детской смертности. Их положение в области занятости также заметно отличается от положения остального населения: лишь 20% цыган в Хорватии имеют постоянную работу.

164. Венгрия сообщает, что показатели социального положения цыган ниже среднего уровня по стране с точки зрения охвата школьным образованием, занятости и уровня жизни и что в этой группе населения отмечаются более высокие коэффициенты детской смертности и более серьезные проблемы в плане здравоохранения. Большинство цыган живут в менее развитых районах Венгрии, где уровень жизни венгерского населения также ниже, чем в целом по стране, хотя и выше, чем средний уровень жизни цыган.

165. Словения сообщает, что представители цыганских этнических общин живут в трудных социальных условиях, характеризующихся низким коэффициентом занятости, и весьма часто в неудовлетворительных жилищных условиях, что объясняется их образом жизни, традициями и трудностями адаптации к городскому образу жизни. Поэтому условия жизни значительной части цыганских этнических общин представляют собой серьезную социальную проблему, которую Республика Словения пытается решить с помощью программ, направленных на улучшение их жилищных условий, программ активной занятости, предоставления социального обеспечения тем, кто не может заработать себе на жизнь, и, главным образом, за счет систематического уделения внимания образованию детей, поскольку недостаточный уровень образования исключает любую возможность какого бы то ни было улучшения положения в социальной области.

166. Испания сообщает, что цыганское население характеризуют коэффициент рождаемости, превышающий среднемировой уровень, и высокий коэффициент младенческой смертности. Они в большей степени подвержены заболеваниям, что в первую очередь объясняется отсутствием элементарных знаний о мерах профилактики, правильном питании и т.д., и антисанитарными условиями, в которых они порой живут. В Андалусии, где проживает значительная часть цыганского населения, в целом цыгане мирно сосуществуют, регулярно общаются и конструктивно взаимодействуют с остальным населением, однако в некоторых провинциях Андалусии часто возникают конфликты, объясняющиеся тем, что эти провинции характеризуются самыми низкими уровнями доходов на душу населения и

культурного развития, и это еще в большей степени затрудняет просветительскую работу, направленную на повышение уровня взаимопонимания между цыганами и нецыганами, и не способствует вовлечению цыганского населения в жизнь общества в целом. Положение в этих провинциях отнюдь не отражает общего положения дел в Андалусии.

167. В ответе Соединенного Королевства указывается, что имеющиеся статистические данные не дают возможности ответить на данный вопрос, однако некоторые статистические данные могут дать косвенные указания, в частности данные о коэффициенте безработицы и коэффициенте детской смертности. Самый высокий уровень безработицы отмечается среди лиц пакистанского/бангладешского происхождения, второе место занимают выходцы из Вест-Индии. Уровень безработицы среди выходцев из Индии немногим отличается от соответствующего показателя среди белого населения. Самый высокий показатель младенческой смертности отмечается среди детей, матери которых родились в африканских странах Содружества, и он почти столь же высок среди детей, матери которых родились в Пакистане. С другой стороны, коэффициент младенческой смертности среди матерей, родившихся в карибских странах Содружества, и матерей, родившихся в Индии, лишь незначительно превышает средний показатель среди матерей, родившихся в Соединенном Королевстве. Следует отметить, что статистические данные, представленные Соединенным Королевством, указывают страну происхождения, а не этническую принадлежность как таковую, ибо данных такого характера не имеется.

4. Позитивные действия и возникающие дилеммы

168. Целью позитивных действий является обеспечение равного осуществления прав человека в тех обществах, где в прошлом систематически проводилась дискриминация, будь то социальная или политическая.

169. Социально-политический контекст должен изучаться по той причине, что разные общества с самыми разными социальными, этническими и политическими условиями вполне оправданно могут делать упор на разные подходы. Главное внимание следует уделять достижению поставленной цели - равенства в осуществлении прав человека; пути достижения этой цели зависят от того, в чем ранее проявлялось неравенство, и от других факторов, которые также необходимо учитывать.

170. Концепция позитивных действий нигде четко не определяется. Один автор ^{1/} утверждает, что она впервые использовалась в Соединенных Штатах в ходе дискуссии о гражданских правах в начале 60-х годов, а точнее в исполнительном указе № 10925 президента Кеннеди, применительно к государственной политике, направленной на ликвидацию сохраняющихся последствий дискриминации, имевшей место в прошлом. Как отмечалось ранее, эти действия заключаются в предоставлении преимуществ членам той или иной группы, как правило, определяемой по признаку расы или пола, и являются оправданными именно по той причине, что члены этой группы в прошлом подвергались

^{1/} Nathan Lerner, Group Rights and Discrimination in International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1991, p. 163.

дискриминации не по причине их личных качеств, а по причине принадлежности к соответствующей группе 2/.

171. Предварительное рабочее определение позитивных действий на основе пункта 4 статьи 1 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации можно было бы дать нижеследующим образом.

172. Позитивные действия представляют собой предоставление, на основе особых мер, преимуществ определенным группам или членам таких групп (которые, как правило, определяются по признакам расы, этнической принадлежности или пола) с целью обеспечения надлежащего прогресса таких групп или их отдельных членов для того, чтобы обеспечить равное использование прав человека и основных свобод.

173. Необходимо более внимательно взглянуть на различные элементы данного определения. Во-первых, позитивные действия представляют собой преимущества, предоставляемые на основании признаков расы, принадлежности к этнической группе или пола. Таким образом, эти меры противоречат определению расовой дискриминации, содержащемуся в пункте 1 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В этой связи позитивные действия иногда (пренебрежительно) называют "обратной дискриминацией".

174. Это подводит нас ко второму элементу определения. Такие действия могут использоваться только для целей обеспечения должного прогресса таких групп или их отдельных членов, с тем чтобы обеспечить равное осуществление прав человека и основных свобод. В ситуациях, когда в прошлом имела место систематическая дискриминация, это обычно бывает оправданным во имя достижения той цели, которой необходимо достигнуть в соответствии с современным международным правом, - равного осуществления прав человека и основных свобод.

175. Из этого следует, что такие действия не могут продолжаться после достижения этой цели; когда обеспечено равное осуществление прав человека независимо от расовой, этнической или половой принадлежности, дальнейшее предоставление преимуществ членам группы, ранее подвергавшейся дискриминации, представляло бы собой неоправданную дискриминацию, поскольку с этого момента оно приводило бы к неравному осуществлению прав человека.

176. Это также зафиксировано в конце пункта 4 статьи 1 Конвенции:

"при условии, однако, что такие меры не имеют своим последствием сохранение особых прав для различных расовых групп и что они не будут оставлены в силе по достижении тех целей, ради которых они были введены".

177. Таким образом, целью позитивных действий является обеспечение равенства, однако по своему характеру они отличаются как от недискриминации, так и от целенаправленного оказания поддержки отдельным лицам, нуждающимся в достижении равенства возможностей.

2/ Wojciech Sadurski, цитата приводится Лернером, *op. cit* (note 1), p. 163.

178. Существуют "мягкие" и "жесткие" варианты позитивных действий. "Мягкие" варианты представляют собой развитие принципа недискриминации, латентная социальная дискриминация отдельных групп населения создает препятствия для членов этих групп. Поэтому при оценке их индивидуальных качеств они должны пользоваться некоторыми преимуществами, с тем чтобы компенсировать последствия подобного латентного дискриминационного отношения.

179. Более "жесткие" варианты позитивных действий имеют целью ускоренное создание сбалансированного общества - общества, где на всех уровнях обеспечено равенство участия в политической жизни, в занятиях, в экономике и в других областях. Типичными примерами таких вариантов являются установление квот при приеме в высшие учебные заведения и на гражданскую службу, а также в доступе к определенным профессиям и занятости в целом. Такие подходы к позитивным действиям временно отменяют или модифицируют традиционные критерии объективного учета личных качеств, на основе которых предоставляются определенные возможности доступа, однако они могут быть оправданными в тех случаях, когда дискриминационная практика прошлого поставила представителей отдельных групп в неравное положение, и применение в их отношении критериев учета личных качеств привело бы к неравенству их возможностей.

180. Африканский национальный конгресс Южной Африки подготовил проект билля о правах, который был пересмотрен в феврале 1993 года и из которого взята ниже приводимая информация.

181. Главное внимание в этом билле уделяется равенству: никто не может пользоваться привилегиями или подвергаться дискриминации, господству или злоупотреблениям на основании признаков расы, цвета кожи, языка, пола или верований, политических или иных убеждений, происхождения или иного статуса (статья 1, пункт 2). Упор на равенство легко объяснить в свете опыта прошлого.

182. С учетом глубокого структурного неравенства, создавшегося в течение десятилетий режима апартеида, большое внимание уделяется позитивным действиям. В статье 14 дается формулировка от обратного: ничто в Конституции не препятствует изданию законодательных актов или принятию любыми частными или государственными образованиями специальных мер позитивного характера, направленных на обеспечение улучшения положения и расширение открывающихся возможностей, включая доступ к образованию, профессиональной подготовке, занятости и земле и общее улучшение положения в социальной, экономической и культурной сферах, мужчин и женщин, которые в прошлом были поставлены в неблагоприятное положение по причине дискриминации. "Эти меры не считаются противоречащими принципу равноправия всех южноафриканцев, закрепленному в статье 1" (статья 14 (2)).

183. В статье 15 изложены позитивные меры, которые должны приниматься государством для достижения целей, установленных в статье 14, и для преодоления неравенства, возникшего в результате применения дискриминационных законов и практики, в целях создания нерасового общества в Южной Африке. Эти меры включают осуществление программ, направленных на скорейшее достижение цели сбалансированного нерасового формирования государственной службы, сил обороны и полиции, а также персонала пенитенциарных учреждений в соответствии с принципами представительности, компетентности, беспристрастности и подотчетности.

184. Однако в связи с тем, что в основе позитивных действий лежит принадлежность к определенной группе и членам такой группы предоставляются преимущества перед членами других групп, эти действия могут приводить к конфликтам между группами. Именно поэтому они не должны продолжаться по достижении поставленной цели - равенства, и меры, принимаемые в порядке позитивных действий, не должны приводить к более вредным (оскорбительным) последствиям для членов другой группы, чем это необходимо для достижения цели позитивных действий.

5. Осуществление экономических и социальных прав на основе критериев необходимости

185. Один из подходов к восстановлению равенства состоит в простом осуществлении, без дискриминации, экономических, социальных и культурных прав, являющихся неотъемлемой частью современной международной системы прав человека.

186. Особенностью южноафриканского общества, не имеющей аналогов практически ни в одном другом обществе, является сильная взаимозависимость между принадлежностью к расе и социальным положением. В Южной Африке преднамеренно блокировался доступ небелых к высшему образованию соответствующего качества, к рабочим местам и к земле; в результате этого социальное положение тесно связано с расовой принадлежностью.

187. Восстановление равенства в обществе глубокого неравенства может достигаться различными путями. Оно может иметь в своей основе объективные критерии необходимости, не зависящие от принадлежности к расовой, этнической или другой группе. В таком случае речь идет не о позитивных действиях, а лишь об осуществлении экономических и социальных прав каждого человека на основе учета личных качеств.

188. Понятие "нового курса", которое популяризировалось в те годы, когда у власти в Соединенных Штатах находилась администрация президента Рузвельта (начиная с 1933 года), является примером одного из возможных подходов. Вместе с тем следует признать, что этот подход не привел к существенному улучшению относительного положения в обществе чернокожего населения, вероятно, по той причине, что дискриминация все еще не была изжита во многих частях территории Соединенных Штатов.

189. В тех случаях, когда основные ресурсы (земля, капитал) распределены крайне неравномерно, они могут быть перераспределены. Это может дать положительные результаты, однако может также стать причиной нарушения функционирования экономики. Такого оборота в данном сложном и противоречивом вопросе следует всячески избегать.

190. Другой подход заключается в перераспределении части общественного продукта на основе прямого и косвенного налогообложения и другими путями. В таком случае ранее существовавшие отношения собственности, как бы несправедливы они ни были, остаются нетронутыми во имя той эффективности, которая связана с сохранением прежнего порядка, однако перераспределение может открыть пути для обеспечения более высокой степени равенства возможностей.

191. Такое перераспределение может быть направлено на оказание, на основе критериев необходимости, поддержки с целью получения квалификации для равной конкуренции в обществе. Оно может осуществляться в различных формах, начиная с бесплатного образования не только на начальном, но и на более высоких

уровнях, включая, в случае необходимости, предоставление нуждающимся субсидий на покрытие повседневных расходов в период обучения.

192. Индустриальные и постиндустриальные общества выработали свои особые решения. В тех государствах с развитой системой социального обеспечения, которые существуют в Западной и Северной Европе, а также в определенной степени и в других регионах мира, фундаментом общества является свободная рыночная экономика, однако она сочетается с перераспределением части доходов на основе прямого и косвенного налогообложения в целях обеспечения равных возможностей для всех. Действуют также определенные ограничения в отношении слишком агрессивного процесса накопления частного капитала. Такие ограничения введены под влиянием движений за социальные реформы, которые стали возможны благодаря широкому участию в политической жизни сторонников самых различных убеждений. Важную роль в этом отношении сыграла также деятельность свободных профессиональных союзов. В итоге стало уделяться особое внимание защите или созданию равных возможностей путем целенаправленного оказания поддержки тем, кто по тем или иным причинам изначально оказался в неравном положении для участия в экономической и социальной жизни общества, и эти усилия дополняются системой социального страхования тех, кто по тем или иным причинам все еще не может обеспечить удовлетворение своих потребностей своими собственными силами.

193. Позитивные действия не должны приводить к закреплению равных прав за разными расовыми группами. Это четко закреплено в пункте 4 статьи 1 и в пункте 2 статьи 2 Конвенции о ликвидации расовой дискриминации. Таким образом, в данном случае речь не идет о такого рода позитивных действиях, которые имеют целью обеспечить, на основе равенства с другими группами, сохранение самобытности групп меньшинств, если они к этому стремятся.

В. Плюрализм в условиях сосуществования

1. Руководящий документ по конструктивному плюрализму

194. В качестве руководящего документа по этому вопросу следует рассматривать Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятую Генеральной Ассамблеей 18 декабря 1992 года. Надо признать, что она не является документом, обладающим обязательной юридической силой. Однако в ее основе лежат дух и буква действующих норм международного права и соответствующих международных документов, о которых подробнее говорится в разделе 5 ниже; и в частности статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах; положения статьи 2.2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; положения Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования; Конвенция № 169 МОТ о коренных народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах; ряд положений проекта Всеобщей декларации прав коренных народов; документы СБСЕ, включая, в частности Копенгагенский документ 1991 года; Африканская хартия прав человека и народов (в которой говорится о народах, а не о меньшинствах); и проекты законодательных положений, разрабатываемые в настоящее время в рамках Совета Европы. Таким образом, Декларацию можно считать полезным руководящим документом с точки зрения современного понимания путей решения проблемы меньшинств. Она также соответствует практике многих, хотя и не всех, стран.

2. Чье существование защищать?

195. Существование той или иной группы меньшинства - это реальность. Она не зависит ни от каких официальных актов о признании того или иного конкретного меньшинства, будь то на основе двустороннего договора или национального законодательства. В двусторонних договорах, с учетом характера отношений между двумя государствами и нередко как следствие мирного урегулирования, могут содержаться положения, конкретно предусматривающие защиту той или иной отдельной группы населения. Однако право на защиту имеют члены всех групп, удовлетворяющих необходимым критериям. Существование группы вытекает из того факта, что ее члены хотят сохранять и развивать те общие для них характеристики, которые отличают их от большинства населения.

196. Хотя для существования группы не требуется никакого официального признания, в статье 1 Декларации государствам предписывается принимать необходимые законодательные меры для охраны существования и самобытности групп и поощрять создание условий для развития этой самобытности. При этом государства могут счесть необходимым конкретно указать те группы, на которые будут распространяться соответствующие законодательные меры. В результате появляется опасность того, что некоторые группы могут оказаться исключенными из сферы действия такого законодательства. Этого можно избежать, если будут использоваться абстрактные критерии, касающиеся существования меньшинств, а не конкретное перечисление существующих меньшинств.

3. Защита существования меньшинств: что это предполагает?

197. Государства должны защищать меньшинства от геноцида. Это включает обязательство не совершать убийства членов группы, не причинять серьезных телесных повреждений или умственного расстройства никому из членов группы, не создавать условия, рассчитанные на физическое уничтожение группы, не принимать меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде группы, и не осуществлять насильственную передачу детей из одной группы в другую. В тех случаях, когда любые из этих действий предпринимаются на основании признаков этнической принадлежности, религии или языка соответствующей группы, они составляют не только нарушение прав человека в целом, но и акт геноцида. Это относится не только к тем случаям, когда эти действия совершают агенты правительства, но и к тем случаям, когда к ним прибегает меньшинство, стремящееся к отделению или получению полной автономии в соответствующем регионе.

198. Существование требует, чтобы соблюдались и защищались элементарные права на выживание. Лишение какой-либо группы основных экономических ресурсов, необходимых для поддержания ее существования, было бы нарушением Декларации, которая не только запрещает серьезные посягательства на жизнь группы, но и обязывает государства осуществлять программу активной защиты.

199. Существование включает дальнейшее проживание в тех районах, где представители меньшинств проживают на законном основании. В Декларации говорится о долге государств защищать существование меньшинств на их соответствующих территориях. Распоряжение о том, чтобы то или иное лицо покинуло свое местожительство, в котором оно проживает на законном основании, когда такое распоряжение основывается исключительно на принадлежности данного лица к той или иной этнической, религиозной или языковой группе, представляло бы собой нарушение прав человека. Таким образом, политика этнической чистки и насильственного перемещения населения нарушает закрепленные в Декларации нормы, относящиеся к существованию, а также другие предусмотренные в ней нормы.

200. Статья 20 Африканской хартии прав человека и народов гласит, что существование является правом народов; пункт 5 постановляющей части проекта декларации прав коренных народов предусматривает: "Коренные народы имеют коллективное право на существование в мире и безопасности в качестве отдельных народов и на защиту от геноцида".

4. Самобытность: общие положения

201. Культурные и духовные аспекты существования, согласно Декларации, также имеют основополагающее значение. Поэтому необходимо охранять самобытность меньшинств и поощрять условия ее развития. В прошлом проведение политики насильственной ассимиляции или этноцида порой действительно лишало группы меньшинств права на "существование". В настоящее время - и это соответствует развитию подхода ЮНЕСКО к этим вопросам - повсеместно признается, что каждая культура обладает достоинством и ценностью, которые необходимо уважать и сохранять в пределах, совместимых с универсальными правами человека. В настоящее время в международных документах можно найти целый ряд положений о сохранении групповой самобытности. К ним относятся положения в отношении детей (статьи 29 и 30 Конвенции о правах ребенка), трудящихся-мигрантов (статья 31 Конвенции о защите трудящихся-мигрантов); коренных народов (статья 2 (2) b) Конвенции № 169 МОТ, в которой говорится об уважении "их социальной и культурной самобытности, их обычаев и традиций и их институтов"; или просто в отношении "людей" (статья 1.3 Декларации ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках). О культурных и других аспектах самобытности говорится также в документах СБСЕ, в том числе в Заключительном документе Копенгагенского совещания по человеческому измерению и Женевского совещания экспертов СБСЕ по проблемам национальных меньшинств 1991 года.

5. Самобытность: элементы

202. Основными элементами самобытности являются язык и культура. Понятие культуры является расплывчатым и, в зависимости от обстоятельств, охватывает в одних случаях узкий, а в других случаях - широкий круг вопросов. Что касается языка, то речь идет не только о праве использовать его в частной жизни и публично, в устной и письменной форме и с помощью визуальных и электронных средств в общении со всеми, желающими использовать этот язык в качестве средства общения, но и о более конкретном праве использовать в соответствующих обстоятельствах этот язык и быть понятым на нем при общении с должностными лицами государственных учреждений, администрацией и судами. Очевидно, что здесь вступают в силу практические соображения; не может быть гарантировано право использовать свой собственный язык на всей территории государства. Международным документом, в котором этот вопрос рассматривается наиболее подробно, является Европейская хартия о региональных и местных языках.

203. Язык тесно связан с культурой, но культура является более широким понятием. Права в области языка включают право получать образование на своем собственном языке, по меньшей мере на некоторых уровнях образования; в то же время образование должно также включать знание человеком своей собственной культуры, а также культуры других групп общества и культуры общества в целом. В настоящее время наиболее ясным ориентиром в данной области служит статья 30 Конвенции о правах ребенка.

204. Поэтому государствам следует принимать меры в области образования с целью стимулирования изучения истории, традиций, языка и культуры национальных меньшинств, проживающих на их территории. Лица, принадлежащие к таким меньшинствам, должны иметь надлежащие возможности для получения знаний об их обществе в целом.

205. Важными аспектами самобытности, языка и культуры являются право использовать свое собственное имя в том виде, в каком это принято среди представителей соответствующего меньшинства, и право использовать в районах компактного проживания большого числа представителей меньшинств географические названия и названия улиц на языках меньшинств, а также на языке большинства населения.

6. Эффективное участие

206. Представители меньшинств должны на основе равенства иметь те же права на политическое представительство, что и другие члены общества. Однако они могут оказаться не в состоянии воспользоваться этими правами, поскольку группы, составляющие большинство населения, могут не отдавать свои голоса представителям меньшинств. Поэтому государствам следует изыскать надлежащие подходы к решению данной проблемы. Подробные предложения в этом отношении содержатся в докладе за 1992 год (E/CN.4/Sub.2/1992/37, пункты 124-126 и 140-145).

207. Что касается их участия в экономическом прогрессе и развитии, то крайне важно, чтобы меньшинствам была предоставлена не только возможность участвовать в процессах развития, но и право решающего голоса по проектам, затрагивающим тот район, в котором они проживают. Некоторые из самых серьезных этнических конфликтов возникают в связи с осуществлением запланированных на центральном уровне проектов, которые затрагивают такие регионы и на которые их жители не могут или почти не могут оказать никакого влияния. В результате оказывается, что проекты, которые, возможно, идут на благо другим членам общества, живущим далеко от мест их осуществления, серьезно нарушают образ жизни населяющих соответствующие районы меньшинств.

208. Эффективное участие требует того, чтобы меньшинствам было предоставлено право создавать свои собственные ассоциации. Свобода информации и выражения своих убеждений также имеет важнейшее значение для обеспечения участия, а также для других целей, таких, как развитие своей собственной культуры и поддержание контактов с родственными этническими, религиозными и языковыми группами в других государствах. Свобода информации и выражения своих убеждений включает право передавать информацию на языке меньшинства, право доступа к государственным средствам массовой информации и право меньшинства иметь свои собственные средства массовой информации.

209. Право на свободное выражение своих убеждений является общим правом человека и поэтому включает право меньшинств получать и передавать информацию и идеи на своем собственном языке без вмешательства государственных органов и независимо от государственных границ. Оно должно также включать право доступа меньшинств, на основе равенства с представителями других групп населения, к принадлежащим государству средствам массовой информации. При этом представители групп меньшинств должны обладать равным с представителями большинства населения правом затрагивать любой вопрос, в том числе не только конкретные вопросы культуры, касающиеся меньшинств, но и общие политические вопросы. Не должно быть никаких других ограничений на использование этого

права представителями меньшинств, помимо тех, которые применяются в отношении представителей групп, составляющих большинство населения. Членам меньшинств должна быть предоставлена возможность обращаться к своей аудитории на своем собственном языке и затрагивать при этом общие вопросы государственной жизни, имеющие значение для общества в целом, а значит и для них.

7. Трансграничные контакты

210. Трансграничные этнические, религиозные и языковые группы нуждаются в поддержании тесных взаимных контактов в целях сохранения и развития своего языка, культуры и духовных ценностей. Важнейшим противовесом, обеспечивающим соблюдение территориальной целостности, является право членов меньшинств поддерживать максимально свободные и беспрепятственные контакты с представителями родственных групп населения по другую сторону границы. В своих ответах на вопросник государства однозначно подтвердили, что члены меньшинств обладают такими возможностями. В то же время члены меньшинств должны, со своей стороны, соблюдать суверенное равенство, территориальную целостность и политическую независимость тех государств, в которых они проживают, и тех государств, которые они посещают.

8. Принадлежность к меньшинству

211. Принадлежность к той или иной группе, возможно, представляет собой своего рода баланс между самоидентификацией и признанием со стороны группы. Признание принадлежности государством может облегчить применение мер в пользу групп, но само по себе оно не является определяющим фактором. Ни государство, ни меньшинства не будут принуждать отдельных лиц определить их принадлежность к меньшинству или большинству населения. Права группы не могут ущемить права отдельных лиц. Копенгагенское совещание по человеческому измерению СБСЕ заявило об этом следующими словами:

"Принадлежность лица к национальному меньшинству является предметом его личного выбора, и никакие неблагоприятные последствия не могут возникать из осуществления такого выбора".

9. Плюралистические методы решения проблем на практике: Какие меньшинства признаются государством и какими правами они обладают?

212. Было бы желательно проводить систематический анализ политики, осуществляемой государствами. Но из-за недостатка ресурсов и времени это было сделать невозможно. Тем не менее ниже приводятся некоторые примеры, основывающиеся на ответах на вопросник, а также информация, содержащаяся в докладах, представленных государствами, в рамках Конвенций и информация, полученная из других источников.

213. В западном мире основное внимание уделяется группам коренных народов и иммигрантам. В Северной и Южной Америке существует различие между обустроившимися группами, прибывшими по своей собственной воле, вначале это были в основном европейцы, затем выходцы из Азии, и в последние годы в Северной Америке появились также и иммигранты из Латинской Америки и стран Карибского бассейна, и, с другой стороны, потомками тех лиц, которые были привезены в качестве рабов, и кто в настоящее время составляет афро-американское население в различных американских государствах. Основные проблемы, связанные с проблемами меньшинств в Северной и Южной Америке, касаются, с одной стороны, коренных народов и, с другой стороны, афро-американского населения.

214. Правительства западных и северных европейских государств, отвечая на вопросник, в первую очередь называют в качестве меньшинств цыган (Испания, Финляндия), коренные народы (Норвегия, Швеция и Финляндия) и недавно эмигрировавшие группы, статистические данные по которым иногда приводятся с разбивкой по странам их происхождения.

215. Наиболее крупные группы меньшинств Финляндии представляют финские граждане, говорящие на шведском языке. Наряду со свободным использованием родного языка в повседневном общении, а также в отношениях с властями и в правительственных органах действует сложная система двуязычия, оказывающая влияние на сферу образования на всех уровнях, включая университетское, и применяемая в топонимике и при указании названий улиц. Другими группами меньшинств являются саами и цыгане. Представляя доклад по Пакту о гражданских и политических правах, правительство Финляндии сообщает: "В 1973 году был создан постоянный орган саами ("Sami Parlamanta"), состоящий из 20 представителей народности саами. Члены данного органа назначаются правительством на основе выборов...

С 1986 года также существует Консультативный совет по вопросам обучения саами... Шесть членов из 10 назначаются выборным органом саами... Задача Совета заключается, в частности, в уделении внимания вопросам сохранения и развития языка и культуры саами и в развитии обучения языку саами и преподавания различных предметов на данном языке.

...предусматривается, что в районах проживания саами обучение может осуществляться на их родном языке (вместо финского или шведского языка)... В настоящее время проводится правительственное исследование, касающееся правового статуса и прав саами. Финские цыгане считают финский язык своим родным языком, несмотря на то, что в определенной степени также распространен и цыганский язык. В 1967 году они создали ассоциацию финских цыган. Национальный совет по вопросам общего образования прилагает усилия в разработке учебных материалов, соответствующих потребностям цыган". (Финляндия, ССРР/С/58/Add.5, пункты 135, 138, 139, 141 и 142.)

216. В соответствии с информацией, полученной из Швеции, "В Конституции указывается, что следует содействовать обеспечению возможностей этническим, лингвистическим и религиозным меньшинствам поддерживать и развивать собственную культурную и общинную жизнь... Были приняты специальные положения об образовании для народа саами. Религиозным общинам могут предоставляться финансовые средства в целях содействия финансированию их религиозной деятельности и оплате помещений. Общинам, состоящим в основном из эмигрантов, могут предоставляться более благоприятные условия, чем другим независимым общинам в Швеции". (Швеция, ССРР/С/58/Add.7, пункты 285, 286 и 291.)

217. Относительно иностранцев, проживающих в Федеративной Республике Германии, национальный доклад сообщает:

"В середине 1988 года в Федеративной Республике Германии проживали около 4,72 млн. иностранных граждан. ... Политика, проводимая в отношении иностранных граждан правительством, направлена на интеграцию иностранных рабочих и их семей, проживающих в Федеративной Республике Германии в течение продолжительного времени... Особой защитой от высылки пользуются иностранные граждане с видом на жительство, а также лица, получившие убежище...". (Федеративная Республика Германия, ССРР/С/52/Add.3, пункты 86, 88 и 97.)

218. Правительство Италии в своем ответе на вопросник указывает на ряд обустроившихся языковых групп с языковыми и некоторыми территориальными правами (немецкая, французская, словенская, окситанская, албанская, греческая и каталонская, а также лadinская, фриульская и сардинская).

219. В Центральной и Восточной Европе перечни меньшинств чрезвычайно обширны. В качестве примера можно привести Хорватию и Венгрию. В Хорватии насчитывается 16 национальных общин и групп меньшинств: албанцы, австрийцы, черногорцы, чехи, венгры, македонцы, мусульмане, немцы, цыгане, словаки, словенцы, сербы, итальянцы, украинцы и евреи. Различия в определении возникло в связи с распадом Югославии, после чего в бывшей Югославии существовал ряд ранее общепризнанных "составляющих наций": черногорцы, македонцы, мусульмане, словенцы и сербы наряду с хорватами. В связи с процессом дезинтеграции в Югославии члены этих, прежде составляющих нации, рассматриваются сейчас как меньшинства в Хорватии.

220. Касаясь статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, правительство Румынии сообщает:

"Государство признает за лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и гарантирует им право сохранять, развивать и проявлять свое этническое, культурное, языковое и религиозное своеобразие (пункт 1 статьи 6 Конституции)... Что касается образования, то следует отметить, что в течение 1991/92 учебного года преподавание на венгерском языке осуществлялось в 2 428 учебных заведениях: в начальных школах, гимназиях, лицеях, техникумах и средних школах (в которых обучается 222 826 детей венгерского происхождения)... Что касается сферы культуры, то можно отметить, что учреждения культуры и искусства для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, финансируются государством... Религиозные меньшинства (румыны или другие национальности) имеют свои собственные церкви... Государство гарантирует свободу религиозного образования в соответствии с потребностями каждого вероисповедания". (Румыния, ССРР/С/58/Add.15, пункты 181, 183, 185-186.)

221. В докладе Румынии также говорится:

"Трудности, возникающие с приобщением цыган..., обусловили рост количества правонарушений, совершаемых членами этой общины. Именно по этой причине члены некоторых деревень, возмущенные поведением цыган совершенными некоторыми из них преступлениями, разрушили их дома и выгнали со своей территории. Вмешательство властей, конечно же, положило конец таким действиям и большинство виновных лиц было наказано. (РУМЫНИЯ, ССРР/С/58/Add.15, пункт 188.)

Как следует из сообщения печати ("Интернэшнл Геральд Трибюн", 21 июля 1993 года), Румыния в июле 1993 года решила предпринять дальнейшие шаги по совершенствованию прав меньшинств, включающие: подготовку свыше 300 преподавателей венгерского языка в Университете "Бабеш-Болай" в Клуж-Напоке, увеличение числа классов с преподаванием истории и географии на языках меньшинств и введение дорожных знаков на различных языках в тех районах, где меньшинства составляют 30 и более процентов от общего числа населения.

222. В Венгрии широкие права меньшинств были закреплены в законодательстве. Здесь существуют различия между национальными и этническими меньшинствами. К национальным меньшинствам относятся следующие группы меньшинств: немцы, румыны, хорваты, сербы, словенцы и словаки. Этнические группы цыган и евреев называются этническими меньшинствами. В настоящее время обсуждается вопрос, предоставлять ли национальным и этническим меньшинствам одинаковый или различный статус; в отношении еврейской и цыганской общин вопрос продолжает оставаться открытым. Преобладающая точка зрения в отношении еврейской этнической группы, как это следует из ответа Венгрии, состоит в том, что евреи рассматриваются как составная часть венгерской нации, а не как национальная или этническая группа. Статус болгарских, польских, рутенских, греческих и армянских этнических групп продолжает оставаться предметом разногласий. В качестве объяснения этих разногласий приводятся следующие доводы: значительное большинство болгар и поляков не являются гражданами Венгрии. Члены греческого меньшинства прибыли в Венгрию после 1945 года и рассматривались как политические беженцы. Армянские этнические группы стали ассимилироваться как в языковом, так и в культурном отношении поколением за поколением. Таким же образом стала ассимилироваться и группа рутенцев.

223. Ситуация в бывшем Советском Союзе продолжает оставаться не совсем ясной в настоящее время, и споры относительно прав национальностей и меньшинств являются главным элементом проходящего сейчас обсуждения Конституции. Серьезные конфликты вспыхнули в трех закавказских странах (Армении, Азербайджане и Грузии), где группы меньшинств, проживающие компактно на одной территории в полуавтономном районе, попытались отделиться от государства или получить конфедеративный статус. В России, где в рамках федерации рассчитывается значительное число этнических групп, статус различных этнических групп, большинство из которых получили некое подобие автономного статуса на различных уровнях в советский период, остается главной причиной разногласий.

224. В 1990 году Украинская Советская Социалистическая Республика, делая сообщение по статье 27 Пакта о гражданских и политических правах, представила следующую информацию:

"Неукраинские национальности составляют одну четвертую населения Украинской ССР. Преобладающее большинство из них русские. Кроме них, проживают поляки, евреи, белорусы, молдаване, венгры, греки, гагаузы, крымские татары, болгары, румыны, караимы и некоторые другие... Граждане Украинской ССР обладают правом на образование, в том числе возможностью обучения в школе на родном языке... и правом на пользование достижениями культуры... Венгерское население... имеет сеть школ с преподаванием на родном языке, факультет венгерского языка в Ужгородском университете, ряд культурных учреждений и организаций" (Украинская Советская Социалистическая Республика, ССР/С/58/Add.8).

225. Правительство Китая характеризует Китай как унитарное многонациональное государство, на территории которого проживают в целом представители 56 национальностей. Понятие "национальные меньшинства" в Китае относится ко всем национальностям, кроме китайцев (хань), которые составляют 92% всего населения страны. Численность всех других национальностей составляет 8% всего населения, или 91,2 млн. человек.

226. Правительство Индии придает большее значение статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, нежели статье 27. В своем докладе правительство сообщает: "Эта статья (18) касается права на свободу мысли, совести и религии. Положения этой статьи имеют очень большое значение для

Индии, которая объединяет людей, исповедующих различную религию, вероисповедание и придерживающихся различных убеждений. Светский и демократический характер индийского общества требует взаимной терпимости в отношении различных религий, веры и убеждений... Свобода религии, провозглашенная в Конституции, означает свободу исповедания всех религий. Ссылка на "этнические" меньшинства не относится к индийскому обществу. Позиция в отношении религии и культуры в Индии рассматривалась выше в рамках статьи 18. Статья 29 Конституции Индии гарантирует защиту права на культуру и образование и охрану интересов меньшинств. Статья 29 гласит:

"Любая группа граждан, проживающих на территории Индии или в любой ее части и имеющих свой особый язык, свою письменность или культуру, имеет право на их сохранение.

Ни одному гражданину не должно быть отказано в доступе в любое учебное заведение, находящееся на содержании государства или получающее помощь из государственных фондов, лишь на основании религиозной, расовой, кастовой принадлежности или языка".

227. Индийская Конституция предусматривает соответствующую защиту языковых меньшинств в создании и управлении учебными заведениями по их выбору. (Индия, ССРР/С/37/Add.13.)

228. В докладе Японии говорится:

"В Японии никто не лишен права пользоваться собственной культурой, исповедовать свою религию и пользоваться родным языком... Что касается вопроса о народе айнов, поднятого в связи со статьей 27 Пакта, то этот народ может быть назван в соответствии с этой статьей национальным меньшинством, поскольку признается, что он сохраняет свою религию, язык и культуру. Представители народа айнов... являются гражданами Японии, равенство которых гарантируется Конституцией Японии... Для улучшения жизни народа айнов правительство приняло комплексные меры в области развития образования, культуры, промышленности и улучшения условий жизни... Уровень жизни народа айнов постоянно повышается, но разрыв между уровнем жизни населения в целом... и народа айнов не сократился в той мере, в какой это ожидалось. Поэтому правительство принимает меры по дальнейшему повышению уровня жизни народа айнов...". (Япония, ССРР/С/70/Add.1, пункты 232-234 и 236.)

229. На Филиппинах существует целый ряд культурных общин коренных народов. В ответе на вопросник упоминается 95 общин, распространенных на территории 53 провинций. Они являются обустроенными общинами и рассматриваются как носители культуры коренных народов страны, охранявшихся в период колониального режима на архипелаге от иностранного влияния. Конституция (1987 года) предусматривает создание автономных районов в мусульманском Минданао и Кордильерах. В отношении мусульманского Минданао уже был принят Закон № 6734, предусматривающий принятие Органического закона о создании автономного района в мусульманском Минданао от 1 августа 1989 года.

230. Что касается Африки, здесь приводятся замечания, подготовленные профессором Умозурике, ведущим африканским экспертом по проблемам самоопределения, который также является бывшим председателем Африканской комиссии по правам человека и народов. Он представляет следующие замечания, касающиеся положения меньшинств и народов в африканских условиях:

"Африканская хартия прав человека и народов не содержит положений, касающихся меньшинств. Также нигде не употребляется выражение "большинство населения". Из этого, однако, не следует делать вывод, что меньшинства не пользуются защитой; скорее наоборот, Хартия применяет принцип равенства как к большинству населения, так и к меньшинствам. Следует со всей определенностью заявить, что до тринадцатой сессии Африканской комиссии к ней не поступало никаких сообщений, касающихся обращения с меньшинствами в государстве. Личные права, гарантированные Хартией, распространяются на всех лиц. Положение, которое в наибольшей степени связано с данным вопросом, касается народа. Статья 19 предусматривает: "Все народы равны; они пользуются равным уважением и имеют равные права. Ничто не может оправдать господство одного народа над другим".

Перед Комиссией пока не ставился вопрос о значении или смысле понятия "народ". Поэтому мы должны руководствоваться общими принципами и соображениями. Африканская хартия отличается от европейской и межамериканской конвенций в подходе к некоторым вопросам, в частности, в том, что касается включения и использования слова "народ". В самом названии Хартии и положениях преамбулы это слово используется для того, чтобы показать коллективный характер народа в противовес индивидуумам. Африканская хартия является предметом гордости не только потому, что она отражает интересы отдельных индивидуумов, но в основном потому, что она также отражает интересы всего общества в целом, в котором индивидуум находит полное самовыражение. Человек не может выжить в одиночку, т.к. человек по своей природе не создан для жизни вне общества. Человек живет в обществе, и его личная безопасность связана с безопасностью общества в целом.

Единица, которую можно отнести к понятию "народ", не имеет четкого определения. Безусловно, она подразумевает группу с установленными характеристиками, такими, как язык, религия и обычаи. Чем больше численность "народа", тем легче признать его права и тем труднее противодействовать такому признанию.

С другой стороны, язык, религия и т.д. прямо не упоминаются. Проблема африканских меньшинств отличается от, скажем, европейских меньшинств. Она непосредственным образом не связана с задачами упрочения языка, культуры и т.д.; это, в сущности, могло бы отвлечь от усилий по формированию наций из того многообразия этнических групп и кланов, которые существуют в африканских странах. Эти страны все больше и больше стремятся к свободе действий в личном качестве, к достижению возможности взаимодействия со всеми остальными, кто этого хочет, они не хотят оказаться в невыгодном положении только из-за их отличия от всех остальных. Смешение народов особо подчеркивает важное значение прав человека именно для каждого индивидуума, а не для той или иной группы. Поэтому африканская Хартия отражает положение в Африке; путем запрещения господства одного народа над другим предотвращается болезнь, присущая некоторым государствам, где один народ подвергается нападкам со стороны другого, пользующегося привилегией большинства. Она требует равенства народа в большей степени как равенства индивидуумов перед законом, несмотря на фактически существующее скрытое неравенство. Данное положение укрепляет наше понимание того, что это стремление не связано с укреплением или сплочением меньшинства, а скорее направлено на обеспечение прав человека его членам".

231. Эти замечания были подтверждены заявлениями представителей некоторых африканских государств, представивших сообщения по статье 27 Пакта о гражданских и политических правах.

232. Правительство Сенегала отмечает:

"Проблема меньшинств в том виде, как она недавно была обозначена, не существует в Сенегале. В Сенегале насчитывается несколько социальных групп, говорящих на различных языках... Поэтому нельзя вести речь о том, что какой-либо один из языков является доминирующим... В стране исповедуются три основные религии, представители которых прекрасно уживаются друг с другом. И наконец, если данный вопрос рассматривать с точки зрения положений статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах или положений доклада Специального докладчика, в сенегальском обществе не существует проблемы меньшинств. И наконец, в этой связи следует особо отметить, что в рамках существующей довольно жесткой правовой системы проблемы, связанные с проведением различий в целом и различий по признаку принадлежности к меньшинствам, в частности, исключаются сенегальским правом и не могут возникать в принципе". (Сенегал, ССРР/С/64/Add.5, пункты 104-106.)

233. Правительство Мадагаскара сообщает:

"На Мадагаскаре не существует этнического, религиозного или языкового меньшинства, ведущего маргинальный образ жизни в том смысле, в каком оно упомянуто в Пакте... Существуют, однако, небольшие меньшинства иностранцев, которые в разной степени интегрируются в малагасийское общество. Они совместно проживают с малагасийцами, часто полностью интегрировавшись в общество, и ни один закон не запрещает лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и пользоваться родным языком. Речь идет главным образом об азиатских меньшинствах, издавна обосновавшихся на Мадагаскаре или иммигрировавших во времена колонизации, причем некоторые из них исповедуют свою собственную религию (в частности, ислам)".

234. Правительство Алжира сообщает:

"Алжирский народ характеризуется своей однородностью. Ислам является одним из компонентов национальной самобытности, сложившейся в результате смешения самых различных культур. Все попытки колониализма отрицать существование алжирской нации наталкивались на сопротивление алжирского народа... На различных этапах истории Алжира тесно сплелись прошедшие через горнила испытаний различные этнические группы, обогатившие друг друга своими достижениями, подобными творениям национального гения, что в конечном итоге и привело к яркому выражению алжирской самобытности.

Конституция открывается статьей, где говорится, что Алжир - Народная Демократическая Республика, единая и неделимая. В статьях 2 и 3 сказано, что государственной религией является ислам, а национальным и официальным языком является арабский. Статья 28 предусматривает, что алжирские граждане равны перед законом независимо от происхождения, расы, пола, взглядов или любых других условий или личных и социальных обстоятельств.

Наряду с арабской исламской культурой Алжир признает и свою принадлежность к берберской культуре, а также к Африке и Средиземноморью. Берберский язык широко распространен в различных регионах Алжира и используется как средство самовыражения в ходе многочисленных мероприятий культурного и художественного характера... Культура и язык берберов во все большей степени рассматриваются в качестве одного из элементов национального культурного наследия. Так, в университете Тизи-Узу был создан факультет берберской культуры и языка. Помимо изучения этого языка на факультете были организованы различные семинары по вопросам берберской культуры.

Внимание, уделяемое национальному культурному наследию во всех его различных аспектах, направлено на то, чтобы способствовать развитию и распространению культуры в самых разнообразных ее проявлениях.

Ряд положений Конституции посвящены свободе религии и культуры... Христианские еврейские общины после получения Алжиром независимости продолжают пользоваться свободой вероисповеданий. Их культурные сооружения охраняются министерством по делам религий". (Алжир, CСPR/C/62/Add.1, пункты 216, 218, 220 - 222).

235. Правительство Бурунди сообщает, что население в стране в высшей степени однородно и характеризуется традиционным, уходящим в глубь веков, единством своих граждан, которые придерживаются одних и тех же политических взглядов и мнений. В Бурунди не существует меньшинств в том понимании, как они трактуются в вопроснике. Вместе с тем, в ответе признается, что Бурунди состоит из трех этнических групп, которые, тем не менее, являются составными частями одного единого народа. Между этими этническими группами, придерживающимися одних и тех же обычаев, обладающими одной и той же культурой и говорящими на одном национальном языке, не существует никаких различий. (Источник: ответ Бурунди на вопросник). Это наводит на некоторые размышления в свете серьезных этнических конфликтов, которые два десятилетия назад вспыхнули между двумя крупными этническими группами. С того времени были предприняты значительные усилия в целях достижения национального примирения, и информация, представленная правительством Бурунди, вероятно, отражает эти усилия.

236. В Латинской Америке отмечается все возрастающее внимание к проблемам прав коренных народов. Правительство Венесуэлы, представляя доклад по статье 27, сообщает:

"В статье 77 Конституции 1961 года устанавливается следующее: Законом устанавливается особый режим, обеспечивающий защиту общин коренных народов и их постепенное вовлечение в жизнь общества..."

"В настоящее время обсуждается проект Органического закона о коренных народах, их общинах и культуре, который был подготовлен с целью обеспечения прав групп индейских коренных народов".

"Официальным языком в Венесуэле является испанский; однако в отношении коренных народов законодательство предусматривает постепенный переход к системе двуязычного обучения в школах индейских общин".

"Существуют другие нормативные документы, призванные обеспечить охрану окружающей среды и согласованное развитие с учетом интересов коренных народов..."

"Вместе с тем эффективному осуществлению положений об охране, установленных Конституцией, препятствуют определенные трудности; еще имеются случаи дискриминации как отдельных индейцев, так и их групп".

"Закон об аграрной реформе также содержит положения, относящиеся к индейским общинам... [и] содержит обязательство "предпринимать меры с целью восстановления права индейских общин на землю, леса и воды...". (Венесуэла, ССРР/С/37/Add.14, пункты 457, 458, 464, 466, 467.)

237. Правительство Эквадора, представляя доклад по статье 27, отмечает:

"В Эквадоре полностью соблюдаются права этнических, религиозных и языковых меньшинств, в связи с чем в пункте 9 статьи 27 Конституции Республики предусматривается использование языков коренного населения в качестве средства общения в процессе обучения в школах тех районов, где преобладает коренное население. Также неукоснительно соблюдается право на свободное отправление культа: помимо католической религии, которую исповедует большинство населения, в стране существует более 200 вероисповеданий".

"В связи с тем, что ухудшение экологической обстановки в регионе Амазонки может привести к изменению социальной и культурной организации проживающих там общин коренного населения, правительство страны разработало определенные механизмы, в частности подготовило исследование о влиянии нефтяного консорциума "Эквадор-Тексако" на окружающую среду и коренной народности кофан. Эти механизмы ориентированы на поиск альтернативных способов производства и средств развития, с помощью которых предполагается обеспечить надлежащее разрешение имеющихся проблем". (Эквадор, ССРР/С/58/Add.9, пункты 191 и 192.)

238. В своем докладе по Пакту, правительство Колумбии отмечает, что в состав населения Колумбии входят различные этнические группы, которые пользуются равными правами перед законом и которым правительство предоставляет одни и те же гарантии от любых видов дискриминации. По статье 27 правительство сообщает:

"Что касается этнических меньшинств, то в последние годы правительство, сознавая, насколько обогащают национальное наследие этнические различия, проводило политику, основанную на таких принципах, как принцип защиты права коренных жителей на исключительную территорию их проживания, права на выбор собственных форм организации и избрание собственных властей, а также права изучать условия своей жизни и определять свои модели развития".

"Гарантируется право коренных общин на пользование возобновляемыми природными ресурсами на своей территории; устанавливается требование, согласно которому инспекторы из числа коренного населения должны контролировать рациональное использование природных ресурсов...".

За последние четыре года в рамках осуществления политики по охране экосистемы были созданы 72 резервации для представителей коренного населения...".

"В области образования были приняты декреты № 88 1976 года и 1142 1978 года, согласно которым признается этнический плюрализм и устанавливается право коренных общин получать образование на двух языках и на основе двух культур, адаптированное к образу жизни коренного населения и его особенностям социально-культурного и экономического характера. (Колумбия, ССРР/С/64/Add.3, пункты 213, 215-217.)

239. Правительство Польши сообщает следующее:

"Хотя в правовой системе Польши нет формальных ограничений в отношении прав национальных меньшинств, в действительности же существовало множество таких ограничений, и нарушения до сих пор в полной мере не устранены".

"В частности, необходимо продолжать деятельность, направленную на развитие системы образования для национальных меньшинств... В постановлении Министерства национального образования от 21 декабря 1988 года был принят принцип, согласно которому обучение детей молодежи польской национальности их родному языку осуществляется сугубо на добровольной основе...". (Польша, ССРР/С/58/Add.10, пункты 174-175.)

240. В докладе Соединенного Королевства говорится:

"В Великобритании численность этнических меньшинств составляет около 2,5 млн. человек, т.е. 4,5% от общего числа населения..."

"Правительство полностью поддерживает ликвидацию дискриминации и дальнейшее построение справедливого общества, в котором у всех людей, независимо от их расы или цвета кожи, есть равные права, обязанности и возможности... Правительство также поддерживает законодательные акты, институты и программы, которые непосредственно нацелены на решение проблем, связанных с расовой дискриминацией и на поощрение обеспечения равенства возможностей".

"Преподавание общеобразовательных предметов на языках меньшинств не предусматривается в основных учебных программах школ. Считается, что ученик получит больше пользы, если преподавание будет вестись на официальном языке - английском. Однако в тех случаях, когда родной язык ребенка не является английским, на первых порах ему может оказываться помощь на двух языках. В средней школе некоторые родные языки могут преподаваться как основные предметы..., и многие дети азиатского происхождения изучают родные языки во внешкольное время в классах, организованных и оплачиваемых общиной".

"В Соединенном Королевстве не принято использовать языки меньшинств для ведения официальных дел". (Соединенное Королевство, ССРР/С/58/Add.6, пункты 21, 23, 374, 375.)

241. Касаясь статьи 27 Пакта, правительство Перу сообщает:

"Безусловное соблюдение прав этнических, религиозных и языковых меньшинств в Перу в полной мере гарантируется статьей 161 Конституции... Они обладают автономией, в том что касается их организации, общественных работ и землепользования, а также экономической и административной областей в рамках, установленных законом... В Перу существует свобода

отправления культов, и в статье 86 Конституции устанавливается, что государство имеет право определять форму сотрудничества со всеми религиозными конфессиями в рамках соответствующего режима, обеспечивающего их независимость и автономность... Статья 35 Конституции устанавливает, что государство поощряет изучение и использование языков коренного населения. Оно гарантирует народам кечуа, аймара и другим общинам коренного населения право на получение начального образования также и на своем собственном языке". (Перу, ССРР/С/51/Add.4, пункты 109, 110 и 112.)

242. Касаясь статьи 27, правительство Испании сообщает:

"В предыдущих докладах уже описывалось положение единственного этнического меньшинства в Испании - цыган, и содержалась ссылка на полностью эгалитарный норматив, запрещающий любую дискриминацию по признаку расы или по любым другим личным или социальным основаниям, как это устанавливает статья 14 Конституции".

"Автономные образования, особенно те, где насчитываются наиболее многочисленные группы цыган, принимают меры по обеспечению интеграции этого меньшинства".

"За последние четыре года получило развитие и участилось употребление различных языков, на которых говорят в Испании, помимо основного испанского языка. Каталонский, галисийский, мальоркский, валенсийский и баскский языки стали, наряду с испанским, государственными языками... Образование, администрация, литература, театр и кинематограф, а также телевидение и радио пользуются соответствующими языками...". (Испания, ССРР/С/58/Add.1, пункты 191, 196, 197.)

243. Норвегия, проводившая на протяжении почти века политику ассимиляции, негативно сказавшуюся на ее коренном народе саами, продолжала осуществление этой политики в течение последних двух десятилетий. Новая формулировка статьи 110 а) была внесена в Конституцию 27 мая 1988 года: "Обязанностью государственных органов является создание условий, позволяющих народу саами сохранять и развивать свой язык, культуру и образ жизни". Законом от 12 июня 1987 года был создан Саамский парламент ("Sametinget"), который начал свою работу в октябре 1989 года. На основании дополнительных законодательных актов народ саами получил широкие права в области использования своего родного языка в образовании и при контактах с областными государственными органами. Шесть областей в северной Норвегии образуют административную территорию саамского языка. Первоначально Ассамблея саами была создана как консультативный орган, но постепенно некоторые министерства передали Ассамблее исполнительные полномочия. Исполнительные полномочия Ассамблеи в большей степени личного характера (касаются представителей народа саами), чем территориальные, но оба элемента присутствуют. Однако в этом проявляется отличие от более широкой передачи Данией исполнительных полномочий Фарерским островам и Гренландии, которые носят территориальный характер (см. ниже раздел 8).

244. Новая правительственная программа, принятая в Турции 24 июня 1993 года содержит следующий пункт:

"Наше правительство будет преодолевать юридические и другие препятствия, мешающие свободному осуществлению этнических, культурных и языковых прав нашего народа. Этот принцип будет осуществляться на основе национального единства и в соответствии с принципами Парижской хартии. Различным этническим, культурным и языковым группам будет предоставлена возможность свободного развития. Эти права будут тщательно охраняться и развиваться без страха перед возмездием. Наше правительство рассматривает эти элементы как богатый вклад в развитие общества. Развитие юго-востока, улучшение условий жизни, восстановление сбалансированности, преодоление беззакония и увеличение возможностей в области занятости являются основополагающими и обязательными составными частями политики в отношении юго-востока. В этих целях региональный план развития будет введен в действие безотлагательно".

245. Нет сомнения в том, что эта программа являясь жестом доброй воли по отношению к курдскому народу, проживающему в Турции, знаменует собой изменения позиции турецких властей. В связи с этим необходимо осуществить две цели: первая из них заключается в насущной необходимости вовлечения курдских представителей в планирование и осуществление плана развития в юго-восточном районе; вторая связана с надеждой на то, что курдские группировки теперь будут воздерживаться от насилия и используют новые возможности для поисков прагматического решения своего положения на основе уважения территориальной целостности Турции. Если тем не менее военизированные группировки курдов продолжают насильственные действия, то это не должно вызывать у турецкой стороны чувство коллективной вины. Скорее она должна найти точки соприкосновения с курдами и совместно идти далее по пути мирного развития региона. Совершенно очевидно, что существует все возрастающая готовность признать, что меньшинства существуют и готовность признать право этих различных групп на сохранение своей собственной самобытности. Мы живем в тот период, когда доминирующим направлением является не стремление к ассимиляции, а стремление к интеграции, базирующейся на усилиях к развитию сотрудничества между различными этническими группами.

С. Обеспечение плюрализма посредством территориального деления и управления на местном уровне

1. Сущность "территориального деления" и связанные с ним проблемы

246. Суверенные государства имеют право на внешнее и внутреннее уважение их территориальной целостности. Это не исключает децентрализацию власти на территориальной основе. Краткий обзор существующих конституционных и административных структур государств свидетельствует о наличии широкого разнообразия территориальных структур власти и принятия решений.

247. Цели территориального деления различны и не обязательно связаны с усилиями по примирению различных этнических или языковых групп и очень редко направлены на разделение религиозных групп. Однако оно может быть полезным средством содействия примирению различных этнических и языковых групп, компактно проживающих вместе в различных частях страны. Оно может также таить в себе опасность, как о том свидетельствует положение в Боснии.

248. Территориальное деление используется в данном докладе в качестве общего термина, связанного со всеми формами местного самоуправления в рамках суверенного государства. Пределы местного самоуправления могут варьироваться от минимальных (местные советы, полномочные решать мелкие вопросы в рамках

муниципалитета) до максимальных, которые приближаются к полному суверенитету для соответствующих единиц. Оно может включать федерализм, автономию, региональное и муниципальное местное правление.

249. Ниже будут приведены некоторые примеры такого опыта. Более подробная документация и анализ содержатся в следующих публикациях: Hannum, Hurst: Autonomy, Sovereignty and Self-determination (University of Pennsylvania Press, 1990); Hannum, Hurst: Documents on Autonomy and Minority Rights (Martinus Nijhoff Publishers, 1993); Elazar, Daniel J. (ed.) Federal Systems of the World, (Longman, United Kingdom, 1991).

250. При рассмотрении возможных соглашений по территориальному делению возникает ряд вопросов. Вот некоторые из них. Основывается ли оно на конституционных или делегированных полномочиях? Устанавливаются ли рамки местного самоуправления в конституции или каком-либо международном соглашении таким образом, что они не могут быть изменены без конституционных изменений или принятия нового международного соглашения, или полномочия делегируются национальным законодательством таким образом, что они могут быть отозваны? Во-вторых, каковы рамки полномочий или компетенции региональных или местных органов самоуправления? В-третьих, что более важно для целей настоящего исследования, пользуются ли все граждане (граждане страны в целом) равными правами человека во всех частях страны или жители какого-либо региона имеют привилегии в рамках автономного района? Пользуются ли, например, все граждане данного государства свободой передвижения и свободой выбирать место жительства на всей национальной территории в соответствии со статьей 13 Всеобщей декларации или проживание ограничивается теми, кто уже обосновался в конкретном регионе, и, следовательно, предпочтение отдается лицам, принадлежащим к соответствующей этнической, языковой или религиозной группе? Существуют ли также для всех граждан свобода занятости, право на владение имуществом, включая землю и другое недвижимое имущество, и право участвовать в экономической деятельности в различных регионах суверенного государства в целом, или имеются ограничения по этническому, религиозному и языковому принципу? Если таковые имеются, то децентрализация может рассматриваться некоторыми в качестве дискриминационной и может, таким образом, представлять собой проблему из области демократии. В определенной ситуации это может быть оправданным: речь идет о тех случаях, когда некоторые традиционные виды экономической деятельности сохраняются за коренными народами (разведение северных оленей народом саами в Скандинавских странах). Обоснованием в данном случае служит необходимость сохранения условий, требуемых для поддержания традиционных средств к существованию коренных народов, и этот процесс не может вызывать недовольства других людей, если он в равной мере оправдан преследуемой целью.

2. Демократические функции территориального деления

251. Территориальное деление может осуществляться таким образом, чтобы позволить компактно проживающему меньшинству оказывать более существенное влияние на принятие решений в политической, культурной и экономической областях, касающихся принадлежащих к нему лиц. Однако целесообразнее не наделять этнические группы их "собственными" органами государственного управления, а приближать к ним институты власти и государственные услуги. Децентрализация власти и расширение автономии небольших территориальных единиц могут стать причиной того, что определенная группа, осуществляющая власть на местном уровне, окажется более однородной в этническом смысле, чем

национальное общество в целом. Однако местному большинству необходимо делить власть с представителями других групп, проживающих на этой же территории. Очень редко даже небольшая территориальная единица бывает полностью "чистой" в этническом смысле. Это означает, что группы, являющиеся меньшинствами в рамках какой-либо нации, могут составлять большинство в конкретном регионе, однако они должны проявлять плюрализм в рамках этого региона подобно тому, как большинство должно проявлять его по всей стране.

252. Разделяя демократическую власть, местное большинство может стать более восприимчивым к интересам других групп, проживающих на той же территориальной единице. На этом уровне должно также существовать этническое, культурное и, по возможности, языковое разнообразие, которое надлежит уважать.

253. В этой связи децентрализация должна сочетаться с подлинно плюралистическим демократическим правлением на каждой территориальной единице при таком же уважении прав человека и прав меньшинств, как и на национальном уровне. Там, где эти права гарантируются, перспективы децентрализации являются более благоприятными; децентрализация может также содействовать облегчению бремени разросшихся центральных органов управления, не вызывая беспокойство у групп, которые являются меньшинствами в рамках более мелких единиц.

254. Децентрализация имеет ряд преимуществ. Вот лишь некоторые из них: децентрализация сокращает загруженность правительства, она содействует развитию плюрализма во всей стране посредством рассредоточения власти, она расширяет возможности предоставления важных политических и административных функций, она способствует организации образования на родном языке. Любопытно, что в процессе перехода от авторитарной к демократической форме правления в Германии, Италии и Испании демократизация развивалась наряду с мирной децентрализацией крайне централизованного правления Гитлера, Муссолини и Франко. До сего времени переход от авторитарной формы правления в бывшем Советском Союзе и бывшей Югославии, который также повлек за собой децентрализацию, был более насильственным и сопряженным с целым рядом проблем.

3. Различия в происхождении и эволюции

255. Происхождение и нынешняя эволюция территориального деления характеризуются по крайней мере двумя разновидностями с многообразными промежуточными формами. Поскольку различные ситуации оказывают воздействие на содержание и сферу регионального или местного самоуправления, следует высказать несколько соображений. Федеральная или децентрализованная система может являться результатом ограниченной унификации: отдельные единицы объединяются, однако сохраняют заранее определенную область в рамках своей территориальной единицы (Австралия, Швейцария и Соединенные Штаты Америки). В случае Швейцарии языковые различия являются важным фактором с точки зрения пределов процесса унификации, в то время как этнические, религиозные или языковые различия оказывают весьма незначительное воздействие на соглашения, принимаемые на федеральном уровне в Австралии и Соединенных Штатах Америки, и относительно незначительное воздействие на соглашения в Федеративной Республике Германии, хотя культурные и религиозные различия играли там определенную роль.

256. В некоторых случаях федеральные соглашения представляли собой компромиссный подход, выработанный в период перехода к независимости от колониального режима, когда различные этнические и языковые группы, имевшие лишь незначительные связи до получения независимости, были подчинены общей колониальной администрации. В случае Эфиопии/Эритреи федеральное соглашение было нарушено эфиопской стороной при императоре Хайле Селассие, что привело к затяжной войне, закончившейся получением Эритреей независимости и широкой децентрализации Эфиопии. В Нигерии хрупкое федеральное соглашение оказалось под серьезной угрозой ввиду предпринимаемых усилий по концентрации власти; это привело к войне в Биафре. Вслед за этим конституционный процесс в Нигерии проходил в направлении все более широкой децентрализации, которая существенно сгладила этническую и религиозную напряженность, чего нельзя сказать о политической напряженности.

257. Таким образом, процесс децентрализации зачастую является реакцией на сверхцентрализацию, оказывающуюся неприемлемой как ввиду бюрократической перегрузки, так и по языковым, культурным или другим причинам. В Европе недавние примеры явили собой Бельгия, Италия и Испания. Территориальное деление было осуществлено с целью избежать как правительственной/бюрократической перегрузки, так и ненужных конфликтов или по обоим указанным причинам. Промежуточные случаи наблюдаются тогда, когда присоединение какого-либо конкретного региона или анклава является предметом международного спора, результатом которого оказывается компромиссное соглашение об автономии при обеспечении определенных международных гарантий.

258. Две крупные федерации, распавшиеся за последние несколько лет (Советский Союз и Югославия), характеризовались значительной шаткостью, которая в конце концов оказалась фатальной и имела серьезные последствия. С одной стороны, они основывались на сложной системе регионализации на базе национальной и этнической принадлежности. Представителям различных этнических групп (наций или национальностей) был предоставлен статус полноправных граждан союза республик или автономных республик, краев и округов. С другой стороны, власть оставалась в руках централизованной Коммунистической партии. Территориальное разделение власти было лишено демократического содержания и предназначалось лишь для предоставления статуса этническим группам. Сложная система включения избранных представителей полноправных национальностей в бюрократические структуры, номенклатуру, создавала впечатление о наличии этнической и национальной власти, которое было обманчивым. Вместе с тем это породило концепцию "принадлежности" отдельных республик или автономных единиц к номинальной этнической группе, причем эта концепция породила серьезные негативные последствия при распаде федераций. Вместо рассмотрения каждой из союзных республик в качестве образований, в рамках которых надлежало строить демократию, включающую всех жителей на равной основе, во многих этих республиках начал развиваться чрезвычайно резкий процесс этнической идентификации, сопровождавшийся стремлением к отделению со стороны тех этнических групп, которые не принадлежали к доминирующему этносу.

259. Был заключен ряд конкретных соглашений по обеспечению автономии для меньшинств или групп с тем, чтобы они могли осуществлять самоуправление или "местное правление" и последовательно расширять масштабы самоуправления. В качестве примера можно привести Гренландию и Фарерские острова. Некоторые автономные образования были созданы в результате международных переговоров или споров, например, Аландские острова, Гонконг, Южный Тироль и Кипр. В последнем случае действие первоначальных соглашений было приостановлено, а соглашения об образовании временно отменены до окончания переговоров относительно урегулирования кипрского конфликта.

4. Позитивные примеры

260. На основании Закона о местном правлении, принятого датским парламентом 29 ноября 1978 года, в Гренландии были созданы органы местного самоуправления, включающие как законодательную, так и исполнительную власть. Большинство гренландцев составляют инуиты, однако имеются также жители датского и иного происхождения. Все они подчиняются органам местного самоуправления. Передача законодательной и исполнительной власти от Дании гренландским органам местного самоуправления осуществляется поэтапно и в значительной степени зависит от расширения возможностей этих органов взять на себя ответственность в более широких областях управления.

261. Основным официальным языком в Гренландии является гренландский язык. Передача полномочий Данией осуществляется на территориальной основе. Это означает, что жители Гренландии как инуитского, так и датского или иного происхождения подчиняются органам местного самоуправления.

262. Бельгия стала независимой как унитарное государство в 1830 году.

"245. На основании закона о языках 1932 года, законов, принятых в 1962 и 1963 годах были заложены основы принципа территориальности, который гласит, что в одноязычных регионах данный язык, т.е. язык этого региона должен использоваться при решении всех вопросов государственными органами, независимо от того уровня, к которому они относятся. Этим законодательством были установлены языковые границы, и страна была разделена на четыре языковых региона, - что получило конституционное подтверждение в 1970 году: речь идет о трех одноязычных регионах - регионах французского, нидерландского и немецкого языков и одном двуязычном регионе, а именно Брюссельском столичном регионе. В одноязычных регионах все государственные акты в принципе должны совершаться исключительно на языке данного региона. Французский и нидерландский языки имеют равное применение только в двуязычном Брюссельском столичном регионе. Наконец, этим законодательством для жителей 27 прилегающих к другому языковому региону коммун, предусмотрены "языковые льготы", согласно которым жители этих коммун имеют право обращаться к властям коммун с просьбой о применении другого языка, нежели язык региона, на территории которого находятся эти коммуны".

"246. Бельгийская институциональная система является "сложной системой тормозов и противовесов". Вряд ли дело может обстоять иначе в стране, где на общегосударственном уровне места в законодательных палатах, кандидаты на которые избираются на основе прямых выборов, распределяются в соответствии с системой пропорционального представительства по численности населения в каждом избирательном округе..."

"262. В Бельгии общины и регионы "имеют структуры власти того же уровня, что и общенациональные органы власти..." (Бельгия, ССР/С/57/Add.3).

263. В 1988 году в Бельгии была проведена конституционная реформа, на основе общинного согласия, с тем чтобы заложить основы новых образований и создать институты для брюссельского региона наряду с расширением сотрудничества между правительством, общинами и данным регионом. С созданием общин и регионов Бельгия уже не является унитарным государством, однако принимает меры по достижению практически полной аналогии с федеральной системой с некоторыми отличительными чертами. Новые образования уполномочены принимать декреты, имеющие обязательную силу, они располагают коллегиальными советами и

исполнительными органами, а также своими собственными финансовыми средствами. Дальнейшие меры были приняты в 1993 году.

264. В случае Бельгии особый интерес вызывает последовательный процесс, основанный на мирных и конструктивных переговорах, посредством которых практические вопросы, решаются таким образом, чтобы позволить извлечь выгоду из автономии, избежав при этом большинства трудностей, порождаемых резким и безудержным стремлением к автономии.

265. Как указывалось выше, процесс децентрализации начался в Нигерии после войны в Биафре, которая повлекла за собой распространение межэтнической напряженности.

"12. Тот факт, что в Нигерии проживают различные этнические группы, всегда принимался во внимание правительством при разработке его политики. Основные федеральные и государственные правительственные структуры всегда учитывали вопросы этнического многообразия. Интересы меньшинств и этническое многообразие всегда принимались во внимание при разработке политики, даже в период, предшествовавший получению независимости". (Доклад Нигерии, представленный Комитету по ликвидации расовой дискриминации, CERD/C/226/Add.9.)

266. В политической Конституции Испании признается право на самоопределение национальностей и регионов, составляющих испанское государство. Территория разделена на 17 самоуправляющихся областей, пять из которых имеют свой собственный национальный язык: Каталония, Галисия, Страна Басков, Валенсия и Балеарские Острова. В двух последних коммунах национальные языки близки к каталонскому языку. В соответствии со статьей 37 Конституции Испании 1978 года государство территориально подразделяется на муниципалитеты, провинции и любые автономные области, которые могут быть созданы. Все эти образования осуществляют самоуправление в своих собственных интересах.

267. Статья 2 Конституции гласит:

"Конституция основана на нерушимом единстве Испанского Государства - общей и неделимой страны всех граждан Испании; она признает и гарантирует право на автономию составляющих ее национальностей и регионов, а также солидарность между ними".

268. В главе III Конституции речь идет об автономных областях. В соответствии со статьей 143 в осуществление права на самоуправление, признаваемого в статье 2 Конституции, провинции, которые граничат между собой, имеют общую историю, культурные и экономические характеристики, а также островные территории и провинции, исторически имеющие региональный статус, могут добиться самоуправления и образовать автономные области в соответствии с положениями этого раздела и соответствующих учредительных актов. Конституция определяет пути создания таких автономных образований, при осуществлении высшей власти Генеральными кортесами (статья 144), - парламентом Испании. Четыре региона в Испании были признаны "историческими" областями, а именно Страна Басков, Каталония, Галисия и Андалусия. Уровень передачи власти различным автономным образованиям был предметом переговоров и судебных решений, вынесенных конституционным судом Испании. Любопытным аспектом положения в Испании, которое может служить примером для других ситуаций, является существование хорошо продуманной модели поэтапной передачи власти территориальным образованиям, желающим ее получить, при сохранении общей

власти центральным правительством, конституционным судом и особенно Генеральными кортесами.

269. Поэтапная передача полномочий территориям с различным этническим или языковым большинством также успешно осуществлялась в Дании в отношении Фарерских островов и Гренландии. Процесс был полностью мирным и сопровождался конструктивными и практическими переговорами между заинтересованными сторонами.

270. Очевидной тенденцией в странах Латинской Америки является передача определенного объема полномочий коренным народам. Соответствующая информация была получена, в частности, от Колумбии (см. пункт 238), Чили, Боливии, Мексики, Перу и Венесуэлы. В 1987 году в Никарагуа был принят широкий статус автономии для регионов Атлантического побережья непосредственно в интересах коренных народов.

271. Можно было бы привести и другие примеры: Аландские острова - автономная область, ставшая по решению Лиги Наций частью суверенной территории Финляндии. И где с тех пор управление осуществляется без проблем при наличии хорошо разработанных положений о распределении власти, последним из которых является закон об автономии Аландских островов, принятый парламентом Финляндии 16 августа 1991 года; долгий опыт этой автономной области может служить полезным примером для принятия аналогичных мер в других местах; статус автономии для Южного Тироля, 1972 год; соглашение, касающееся автономного района мусульманского Минданао (Филиппины). Швейцарские кантональные соглашения и (полностью мирные) процедуры, используемые для их пересмотра, как об этом свидетельствует случай Юры (ставшей новым кантоном в 1978 году), который также может послужить примером для решения аналогичных вопросов в других местах.

4. Негативные примеры и сложные случаи

272. Ситуация в Боснии и Герцеговине представляет собой наиболее серьезное предупреждение в том, что касается разрушительного и насильственного разделения суверенного государства. Она сопровождается крайними формами насилия с пустым словопрением в ходе переговоров и невиданными в истории Организации Объединенных Наций, за исключением Южной Африки, масштабами этнической чистки и насильственного апартеида. Демонстрируемая жестокость перекрывает даже эксцессы апартеида.

273. Совет Безопасности неоднократно подчеркивал, что территориальное приобретение Боснии силой неприемлемо. Необходимо, чтобы этот принцип сохранялся. Организация Объединенных Наций не должна участвовать в мирном урегулировании, основанном на приобретении силой.

274. В лучшем случае Организация Объединенных Наций может способствовать прекращению огня для содействия предоставлению гуманитарной помощи, будучи при этом твердо убеждена в том, что вопрос на этом не исчерпан и что в конечном счете будет необходимо исправить положение, обеспечив возвращение тех, кто был изгнан с данной территории.

275. Это может занять длительное время, поскольку Организация Объединенных Наций и ее государства-члены не подготовлены к осуществлению вмешательства с помощью военной силы. В этой связи, как и в случае Южной Африки, речь идет о неприятной системе апартеида в Боснии, даже если исправление положения будет проходить в течение 30 лет при сочетании санкций и поддержки сил, выступающих за мир и сотрудничество в бывшей Югославии.

276. В этой связи Организация Объединенных Наций должна быть призвана разрабатывать более долговременную политику в отношении ситуаций такого рода, учитывая ее слабые возможности в отношении урегулирования проблемы в короткие сроки.

277. В своей резолюции 713 (1991) от 25 сентября 1991 года Совет Безопасности сослался на соответствующие принципы, закрепленные в Уставе Организации Объединенных Наций, и принял во внимание сделанное 3 сентября 1991 года государствами - участниками Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе заявление о недопустимости каких-либо территориальных приобретений или изменений внутри Югославии с помощью насилия. В пункте 2 резолюции 787 (1992) Совет Безопасности вновь заявил, что любой захват территории силой или любая практика "этнической чистки" являются незаконными и неприемлемыми и что не будет позволено, чтобы они отразились на результатах переговоров по конституционному устройству Республики Боснии и Герцеговины, и настаивал на том, чтобы все перемещенные лица могли мирно вернуться в свои бывшие жилища. В пункте 7 резолюции 787 (1992) Совет Безопасности осудил все нарушения международного гуманитарного права, включая, в частности, практику "этнической чистки", намеренное воспрепятствование доставке продовольственной и медицинской помощи гражданскому населению Республики Боснии и Герцеговины, и вновь заявил, что те, кто совершает такие деяния или отдает приказ об их совершении, будут нести личную ответственность за такие деяния.

278. Тем не менее, к сожалению, просматривается тенденция к принятию этнического раздела Боснии в результате кровопролития и совершения преступлений против человечества. Конституционные рамки такого раздела должны основываться на следующих принципах: Босния и Герцеговина должна стать децентрализованным государством, в ее конституции должны быть признаны три составляющих ее народа, а также группа других ее жителей, при осуществлении основных функций управления ее провинциями. Провинции не должны иметь какой-либо международно-правовой правосубъектности и не должны иметь возможность заключать соглашения с иностранными государствами или международными организациями. Должна быть предоставлена полная свобода передвижения в Боснии и Герцеговине, частично гарантируемая сохранением международного контроля за автомагистралями. Все вопросы, имеющие важнейшее значение для какого-либо из составляющих народов, должны регулироваться конституцией, поправки в которую по этим вопросам могут быть внесены лишь на основе консенсуса составляющих народов; какая-либо группа не должна иметь возможность накладывать вето на повседневные решения правительства.

279. В конституционных принципах ничего не говорилось в отношении возвращения тех, кто стал жертвой "этнической чистки". Ряд расплывчатых положений можно найти во "Временных договоренностях по Боснии и Герцеговине", в разделе III, содержащем временные договоренности в отношении защиты прав человека. Он включает следующие положения:

"Международное сообщество неоднократно осуждало "этническую чистку" и требовало восстановить положение, существовавшее до ее начала. В целях осуществления положений принципа 8 в переходный период будут приняты следующие меры, с уделением особого внимания восстановлению положения, существовавшего до начала "этнической чистки", везде, где она имела место: 1. Все заявления или обязательства, принятые под принуждением, особенно те, которые касаются отказа от прав на землю и собственность, лишены всякой юридической силы".

280. Приемлемым должен быть мирный и демократический процесс децентрализации в Боснии и Герцеговине без какой-либо формы "этнической чистки", причем ориентироваться следует не на этнические группы, а на население, проживающее в каждой из частей. Однако нынешнее положение вещей даже отдаленно не напоминает демократию. Речь идет о крайней форме этнократии, и в качестве таковой она может даже считаться нарушением не только статьи 3 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, но, возможно, также и Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказания за него, поскольку она влечет за собой систематическую этническую (и, следовательно, расовую) сегрегацию и включает убийства представителей этнических или религиозных групп, причинение серьезного физического или психического вреда, а также посягательство на свободу и достоинство представителей этих групп, например в результате широкомасштабной практики изнасилований, произвольных и незаконных арестов и тюремного заключения.

281. В целом следует обратить внимание на опасную и бесчеловечную политику "демократической однородности", включающую обмен населением и насильственное перемещение людей, принадлежащих к другим этническим или религиозным группам. Следует восстановить положение, существовавшее до начала перемещения, осуществляемого сербами и в определенной степени хорватами в Боснии и Герцеговине. От лиц, занявших дома или собственность мусульман, или других перемещенных групп, следует потребовать освободить их. От лиц, принимавших участие в поджогах и грабежах, следует потребовать принять участие в восстановлении домов для содействия возвращению перемещенных лиц. Необходимо в любых обстоятельствах отказываться признавать "этническую чистку", которая представляет собой серьезное и систематическое нарушение прав человека. Даже если международное сообщество не способно остановить ее сейчас, оно должно воздержаться от узаконивания ее результатов и занять такую же и решительную позицию, какую оно занимало в ходе десятилетий борьбы против апартеида в Южной Африке.

282. Другим сложным случаем касающимся территориального единства или территориального деления, который должен быть урегулирован в ближайшие несколько лет, является ситуация в Южной Африке. Это - еще один крайний случай, когда существующее в настоящее время территориальное деление создавалось в течение 40 лет для обеспечения владычества и эксплуатации большинства меньшинством. Ведутся переговоры с целью решения данной проблемы. В документе по вопросам региональной политики Африканского национального конгресса (АНК), принятом Конституционным комитетом и департаментом по вопросам местного и регионального управления и градостроительства АНК и опубликованном в марте 1993 года, содержатся следующие замечания, которые Докладчик находит в целом убедительными (выдержки из раздела 1, Введение):

"АНК выступает за объединенную, нерасовую, основанную на равенстве полов демократическую Южную Африку. Это означает, что мы стремимся к объединенной, но не сверхцентрализованной Южной Африке. Необходимо принять конституцию, предусматривающую демократию на всех уровнях, участие населения на всех ступенях управления, а также распределение полномочий и функций на национальном, региональном и местном уровнях для наилучшего обеспечения достижения этой цели, а также обеспечения развития и искоренения неравенства, созданного апартеидом. Это может иметь место лишь в рамках национальной политики.

АНК стремится к демократии и развитию на всех уровнях и ожидает от частного сектора существенного вклада в благосостояние нации. С другой стороны, южноафриканское правительство реально заинтересовано в создании замаскированных хоумлэндов, находящихся под господством Националистической партии, даже если это означает развал экономики и даже если это приведет к перемещению населения, для того чтобы сконцентрировать голоса потенциальных сторонников в регионах, где существует гегемония Националистической партии. Если это произойдет, то разочарование прошлого проявится в новых формах и подобно тому, как балканизация принесла бедствия на Балканы, ее подобие в Южной Африке разорвет нашу страну на части.

АНК выступает за:

- отмену деления страны по расовому признаку таким образом, чтобы люди смогли ощущать себя в политическом плане в качестве южноафриканцев, имеющих различные взгляды, а не в качестве представителей той или иной расовой, этнической или языковой группы, замкнутой внутри соответствующих определенных политических структур;
- последовательную интеграцию, упорядочение и узаконивание структур управления, с тем чтобы они более не рассматривались в качестве инструментов угнетения, разделения и коррупции, а служили средствами, позволяющими людям жить спокойно и в согласии и улучшать свои отношения;
- прекращение политической мобилизации на основе расы, этнической или языковой принадлежности и в особенности недопущение использования государственной власти на любом уровне для целей этнического господства, нетерпимости и насильственного перемещения населения;
- демократизацию нашей страны таким образом, чтобы народ мог непосредственно и как можно шире участвовать в строительстве своего будущего на каждом уровне управления;
- сокращение и ликвидацию массового неравенства, созданного системой апартеида, путем направления имеющихся ресурсов на развитие тех, кто в прошлом был обречен на угнетение и отсталость в результате расовой дискриминации и притеснение по признаку пола;
- постепенное устранение серьезных диспропорций между регионами, а также между городскими и сельскими районами в рамках регионов;
- содействие развитию интегрированной, эффективной и конкурентоспособной в международном масштабе национальной экономики; и
- содействие тому, чтобы народ мог гордиться своей культурой и языком в условиях отсутствия расизма, развития демократии и уважения к языку, культуре верований других людей.

"Исцеление нашей страны, строительство условий для экономического развития, создание обстановки мира и терпимости и начало осуществления четких и устойчивых программ с целью улучшения условий жизни большинства населения могут быть достигнуты лишь путем национальных усилий,

предпринимаемых с чувством национальной ответственности. Мы никогда не сможем добиться успеха, если сохраним мозаику противоречивых политических установок, проводимых в жизнь множеством враждующих бюрократий".

283. Определенное беспокойство вызывает положение в Эфиопии. В июле 1992 года Революционно-демократический фронт эфиопских народов провозгласил Национальную хартию, статья 2 которой гласит:

"Утверждается право наций, национальностей и народов на самоопределение. С этой целью каждой нации, национальности и народу гарантируется право на:

а) сохранение самобытности и ее уважение, содействие сохранению культурно-исторического наследия и использование и развитие родного языка;

б) управление своими собственными делами на своей собственной определенной территории и эффективное участие в работе центрального правительства на основе свободы и справедливого и надлежащего представительства;

с) самоопределение и независимость, когда соответствующая нация, национальность и народ убеждены в том, что указанные права отрицаются или упраздняются".

284. Это является вполне понятной реакцией на существовавшую ранее сверхцентрализованную и авторитарную государственную власть, которая выражается в стремлении к региональной автономии. Теоретически это может способствовать развитию свободы, демократии, равенства и эффективности. Однако существует также серьезная опасность того, что это может привести к религиозной замкнутости или племенной розни, сравнимой с тем, что происходит в Боснии и Закавказье. В Эфиопии, как и во многих других ситуациях, имеет место демографическое смешение различных этнических групп (более 80).

В различное время в прошлом та или другая из этих групп главенствовали в политической, культурной и экономической жизни страны. Некоторые этнические группы, такие, как оромо или жжане, заявляют о том, что в течение сотен лет они находились под господством жителей горных районов. Объявленной целью переходного правительства является содействие интересам всех этнических групп посредством федеральной системы правления. Размещение и расселение этнических групп делает невозможным проведение этнических границ. Это не представляло бы собой значительной проблемы, если бы большинство в каждом регионе было подготовлено к полному уважению меньшинств в этом регионе. Однако зачастую дело обстоит иначе. Искушение создать "чистые" этнические районы неизбежно приводит к проведению "этнической чистки", направленной против лиц, которые так или иначе считаются "этническими чужаками". Искушение провести этнические границы ведет к опасности "этнической чистки". Акты насилия, по-видимому, уже совершались в соответствующих районах местными доминирующими группами в отношении "чужаков". УВКБ сообщило о серьезных этнических конфликтах, в результате которых образовались потоки беженцев.

285. Можно указать много других случаев этнической напряженности с серьезными последствиями или опасностями проведения "этнической чистки". В качестве примера можно привести требование полной независимости Крыма от Украины; борьбу Абхазии и Южной Осетии за отделение от Грузии, причем в обоих случаях это сопровождается широкомасштабной "этнической чисткой"; положение в Нагорном Карабахе и положение в Приднестровье, в настоящее время являющемся

частью Республики Молдова. Это затрагивает левый берег Днестра, а на правом берегу - город Бендеры. Характерной чертой Приднестровья является этническое многообразие его населения: там насчитывается около 40% молдаван, 28% украинцев, 26% русских и около 6% гагаузов, болгар, евреев, белорусов, немцев, поляков и цыган.

286. Были сформированы вооруженные группы, которые совместно с казаками, пришедшими в левобережные районы Молдовы с требованиями установления и защиты "российских южных границ", начали боевые действия.

287. В результате этого конфликта страдает население Приднестровья и других упомянутых территорий. Гибнут люди, растет число беженцев и нарушаются права человека.

288. Во всех этих случаях конфликт надлежит урегулировать на основе уважения территориальной целостности суверенного государства, где находится данная территория, в сочетании с демократическим процессом обеспечения прав представителей различных этнических групп и, при необходимости, надлежащей и согласованной децентрализации власти. Альтернативой является массовое и затяжное применение насилия, которое в конечном счете не принесет выгоды никому.

D. Национальные механизмы урегулирования конфликтов

289. Особое значение имеет создание каналов для урегулирования конфликтных ситуаций сразу же после их возникновения, а также принятие мер по исправлению положения до того, как члены группы начнут осознавать, что их законными интересами пренебрегают.

290. Это обстоятельство признается все большим числом государств, и в этих целях создаются различные механизмы. Их характер зависит от типа существующих этнических проблем. Было бы желательно подготовить всеобъемлющий обзор этих механизмов и оценить их эффективность в деле нахождения мирных и конструктивных решений. Специальный докладчик не располагал необходимыми материалами в этой области. Вместе с тем здесь можно привести некоторые примеры, взятые наугад из разных стран мира.

291. В Австралии деятельность Комиссии по правам человека и равным возможностям направлена на обеспечение понимания, признания и обсуждения общественностью проблем прав человека в Австралии; проведение научно-исследовательских, учебных и других программ и координацию деятельности в области поощрения прав человека. В соответствии с законом о расовой дискриминации эта Комиссия с 1987 года прилагает усилия для достижения позитивных изменений в отношении общественности к аборигенам и жителям островов пролива Торрес и обеспечения надлежащего обращения с ними. При разборе жалоб, принятии посреднических мер и организации опросов общественности Комиссия первоочередной целью ставит проведение учебно-просветительской деятельности в общинах.

292. В Канаде Комиссия по правам человека при разборе жалоб на дискриминацию руководствуется положениями канадского закона о правах человека. Для урегулирования вопросов, затрагивающих группы коренного населения, в 1991 году была создана Королевская комиссия по коренным народам для изучения экономического, социального и культурного положения этих народов. Один из ее

председателей является представителем коренного населения, равно как и большинство членов Комиссии. В 1991 году Канада также учредила департамент по вопросам многообразия культур и гражданства.

293. В Чили в статье 29 закона о защите, просвещении и развитии коренных народов Чили указывается, что Национальная корпорация по развитию коренных народов (КОНАДИ), ставящая своей целью защиту коренных культур и народов от дискриминационных, унижающих и умаляющих достоинство действий и поведения, должна прилагать все усилия для ликвидации любых проявлений дискриминации, существующих в чилийском государстве и обществе.

294. В Китае 17 июня 1989 года были опубликованы нормы и положения об организации народных примирительных комиссий. В статье 3 этих положений указывается: "В состав народной примирительной комиссии в многонациональных районах должны входить представители групп меньшинств".

295. Колумбия в 1991 году приняла решение о создании Постоянной национальной технической комиссии по делам коренного населения (КОНАИ), являющейся межучрежденческим органом, в состав которого входят представители коренного населения и цель которого заключается в координации, контроле за осуществлением, оценке и учете деятельности правительства и вышестоящих органов в области прав человека в общинах коренного населения. Будет оказываться поддержка комитетам по развитию коренного населения и поощряться создание таких комитетов в тех районах, где они пока еще отсутствуют.

296. В Новой Зеландии было создано Управление посредника по вопросам межрасовых отношений в целях распространения знаний о законе 1971 года о межрасовых отношениях и его соблюдения. Аналогичные вопросы могут также рассматриваться Комиссией по правам человека. Особое значение для отношений с коренным населением, маори, имеет трибунал Вайтанги, состоящий из представителей обеих культур и имеющий важное значение для урегулирования конфликтных ситуаций, затрагивающих отношения между народами маори и пакеха.

297. По просьбе меньшинств о создании специального министерства, занимающегося их проблемами, правительство Румынии учредило Совет по вопросам национальных меньшинств. Он состоит из представителей 11 центральных государственных органов и представителей организаций национальных меньшинств, созданных в законном порядке в период всеобщих выборов 1992 года. Совет национальных меньшинств обладает компетенцией решать вопросы, касающиеся норм, и административные и финансовые проблемы, касающиеся путей осуществления национальными меньшинствами своих прав в целях сохранения, развития и выражения их этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности, как об этом указывается в Конституции Румынии, действующем законодательстве, а также в международных договорах и конвенциях, участником которых является Румыния. Ожидается, что Декларация Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, отчасти послужит основой для работы Совета.

298. В Швеции в рамках закона о борьбе с этнической дискриминацией была создана должность омбудсмена по вопросам этнической дискриминации, в задачи которого входит принятие мер против расизма и ксенофобии.

299. В Соединенном Королевстве в обязанности Комиссии по обеспечению расового равенства, созданной в соответствии с законом 1976 года о межрасовых отношениях, входит принятие мер по ликвидации дискриминации, обеспечению

равенства возможностей и гармоничных отношений между представителями различных расовых групп в целом и по осуществлению контроля за соблюдением закона о междоусобных отношениях и, в случае необходимости, представление предложений для внесения необходимых изменений в законодательство.

300. Эта Комиссия, в частности, рассматривает вопросы, касающиеся применения самого закона, обеспечения недискриминации в сфере занятости, социальной и культурной политике, включая обеспечение жильем, образование, отправленные правосудия (полиция, суды и т.д.), а также здравоохранение и социальное обеспечение.

301. Это лишь несколько примеров существующих национальных механизмов урегулирования конфликтов. Естественно, что суды также обладают полномочиями по рассмотрению жалоб, однако зачастую судебные процедуры оказываются чересчур медленными, дорогостоящими и не способными должным образом решить ключевые вопросы в тех случаях, когда они не закреплены надлежащим образом в законодательстве. Наиболее важным требованием мирного разрешения является наличие механизмов урегулирования конфликтов, которые могут реагировать на практические вопросы, возникающие в ходе сосуществования различных этнических, религиозных и языковых групп в рамках одной нации.

Е. Препятствия на пути урегулирования межгрупповых конфликтов

302. На предыдущих страницах было показано, что во многих странах не прекращаются конструктивные процессы, имеющие своей целью установление гармоничных отношений между различными этническими, религиозными и языковыми группами в рамках одной нации. Широкое распространение получает стремление к равенству, осознанию национального многообразия и готовность обсудить возможные практические решения.

303. С другой стороны, в течение последних лет мы также были свидетелями взрывов этнического насилия, которое, по крайней мере в течение определенного времени, крайне затрудняет возможности поиска в ряде районов путей мирного решения конфликтов между различными группами. Более того, следует опасаться того, что взрывы насилия и успешные действия наиболее решительно настроенных, жестоких и бесчеловечных представителей этих группировок приведут к узаконению процесса распада государств в результате бесконечных войн, которые могут поглотить не только бывшую Югославию, но и другие районы Балкан и части бывшего Советского Союза. Эта волна может распространиться и на другие районы мира. Такая страшная перспектива требует того, чтобы поразмыслить над причинами этого процесса, и подумать о том, что можно сделать, чтобы положить ему конец.

304. Теории этнических конфликтов, по крайней мере на данном этапе, не дают достаточно исчерпывающего объяснения их причин. Здесь нам видится целый ряд проблем. С одной стороны, организаторы этнических конфликтов, действующие в интересах обретения политической власти и престижа, а иногда и с целью личного обогащения, объединяются на основе этничности, ксенофобии и ненависти. Однако это объяснение будет неполным: в основе всего также лежат чувства, которые разделяет само население, мобилизуемое для достижения вышеуказанных целей.

305. Многие объясняются динамикой самих конфликтов. Решительно настроенные организаторы этнических конфликтов не нуждаются в большом числе провокаций, чтобы добиться желаемого: насильственных ответных действий другой стороны, которые могут использоваться в качестве оправдания собственного насилия. При

этом, когда для участия в конфликте допускаются лица с уголовным прошлым и когда к ним предлагают присоединиться людей, получающих удовольствие от совершения убийств и изнасилований, в этом случае процесс может быстро выйти из-под контроля и превратиться в то, что мы сейчас наблюдаем в бывшей Югославии.

306. Вместе с тем необходимо поразмыслить и над тем, почему при некоторых обстоятельствах удается мобилизовывать определенные слои населения для совершения таких актов насилия. Не исключено, что здесь есть элемент конкурентной борьбы: за материальные ресурсы (земля, жилье и иное имущество) и за политическую власть. Однако и это не объясняет всего происходящего.

307. Следует учесть, что конфликты вырастают из негативного взаимодействия между доминирующими силами двух или более группировок. С одной стороны, налицо стремление доминирующей в государстве группы определять государственную структуру в соответствии с этнической самобытностью этой доминанты, включая использование ее языка в качестве официального, и, по возможности, превратить государство в символ и носитель этнической самобытности этой группы. Это, естественно, приводит к определенной реакции со стороны других этнических групп, которые по этой причине будут считать себя жителями или гражданами второго сорта. Это чувство обостряется в тех случаях, когда дело доходит до лишения некоторых из их гражданства.

308. Проблема гражданства и отказа в его получении является преобладающей в целом ряде наблюдаемых в настоящее время конфликтных ситуаций, и это скорее всего объясняется стремлением превратить новые независимые государства (или государства, восстановившие свою независимость) в носителей этнических символов и культуры доминирующей этнической группы. Отказ в праве на гражданство является попыткой отстранить других от участия в государственной жизни; чем сильнее этнические чувства доминирующей группы, тем сильнее желание исключить других из участия в жизни государства.

309. Во многих случаях, которые мы наблюдали в течение последних нескольких лет, проблема усугублялась страхом перед будущим, представляющимся достаточно небезопасным. Мелкие этнические группы в новых государствах могут поначалу не испытывать серьезной дискриминации, однако они опасаются, что это может произойти в будущем. Они приступают к действиям по самоотделению или этнической чистке, с тем чтобы предотвратить возможность будущей дискриминации.

310. Быстрота разрастания этих конфликтов не дает возможности начать рациональные переговоры между сторонами для поиска решений в направлениях, указанных в настоящем исследовании.

311. Конечно, для предупреждения будущих ситуаций такого рода необходимы превентивные действия. При осуществлении таких превентивных действий крайне важно, с одной стороны, попытаться воспрепятствовать эскалации этно-националистического стремления к расколу и этнической чистоте; с другой стороны, не менее важно активизировать усилия для обеспечения осознания всеми государствами того, что они являются объективными защитниками прав человека, равно как и этнической, языковой и религиозной самобытности различных групп, больших и малых. Одна из главных проблем заключается в использовании слова "нация". Эта проблема не является чисто семантической. Она несет в себе большой эмоциональный заряд, который может быть использован в насильственных целях. В настоящем исследовании слово "нация" означает постоянное население государства, как правило состоящее из различных этнических, религиозных и

языковых групп. Мы можем говорить о швейцарской, бельгийской, австрийской, нигерийской нации и т.д. Это понятие может быть проиллюстрировано и использованием слова "национальный", в названии двух различных политических партий Южной Африки: Африканского национального конгресса и Национальной партии Южной Африки. Африканский национальный конгресс всегда выступал в поддержку существования в Южной Африке одной нации, что является правильной трактовкой слова "нация", и именно в этом смысле оно используется в настоящем исследовании. Национальная партия состоит из белых этнических групп, главным образом этнической группы буров, и в данном случае используемая ею концепция "нации" является совершенно неверной.

312. В тех случаях, когда слово "нация" используется в этническом смысле, оно в данном исследовании имеет значение "этнонации". Данная концепция является весьма опасной, поскольку она предполагает наличие у этнической группы своей нации, в которой и будет доминировать данная этническая группа; при этом предпочтительно, чтобы все члены этой этнической группы имели возможность проживать в границах этого государства; в противном случае они должны обладать практически полной автономией внутри других государств. Не нужно обладать большим воображением, чтобы представить себе, какие страшные последствия это может иметь в том случае, если данная ситуация выйдет за рамки бывшей Югославии.

313. Это также одна из причин того, почему международному сообществу никогда не следует узаконивать ту ситуацию, которая в итоге сложится в бывшей Югославии после проведения там этнической чистки и разделения Боснии на этнические образования. Вполне вероятно, что на данном этапе остановить этот процесс не представляется возможным и, вероятно, может потребоваться выработка каких-либо временных договоренностей по прекращению огня для спасения оставшихся в живых людей, однако все это должно рассматриваться международным сообществом лишь как временная мера. Так же, как международное сообщество никогда не согласится с этническим решением проблемы Южной Африки, которую пыталась создать система апартеида, так и международное сообщество никогда не должно соглашаться с этническим урегулированием конфликта в Боснии и Герцеговине. Международному сообществу потребовалось 50 лет, чтобы начать процесс этнического объединения Южной Африки, и ему может понадобиться целое поколение, чтобы восстановить порядок в бывшей Югославии; однако будет гораздо хуже, если международное сообщество согласится с той ситуацией, которая сложится там в конечном итоге.

314. Аналогичные проблемы возникают и в тех случаях, когда доминирующая религиозная группа стремится использовать государство в качестве инструмента насильственного насаждения тех религиозных принципов, которые она исповедует. В тех случаях, когда политическая система не позволяет осуществлять нормальную демократическую законодательную деятельность и когда власть государства используется для того, чтобы препятствовать свободному выбору индивидуумом своей религии, возникает серьезная угроза для свободы совести и духовного развития. Эта опасность не всегда исходит от государства, но от тех групп населения, которые стремятся взять под свой контроль государство для использования его для собственных религиозных целей.

315. В этой, как и в других областях государство должно оставить открытой некую общую сферу, в рамках которой представители всех религиозных групп, а также неверующие могли бы чувствовать себя спокойно, жить без страха и неуместных ограничений, а государство должно защищать эту сферу от посягательств тех групп, которые стремятся ее уничтожить.

316. Все это требует сдержанности не только от правительств и государственных должностных лиц, но и, что особенно важно, от широкой общественности. Важный вопрос будущего заключается в том, смогут ли просвещение и социализация содействовать распространению общего стремления к терпимости в отношениях между этническими, языковыми и религиозными группами. При этом следует руководствоваться Конвенцией о правах ребенка, в статье 29 которой излагаются триединые требования к образованию. Государства - участники этой Конвенции соглашаются с тем, что образование ребенка должно быть направлено на:

"с) воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной". Важным является также и

"d) подготовка ребенка к сознательной жизни в свободном обществе в духе понимания, мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин и дружбы между всеми народами, этническими, национальными и религиозными группами, а также лицами из числа коренного населения".

317. Если все государства серьезно подойдут к этому вопросу, то могут появиться новые поколения людей, которым удастся сочетать приверженность к собственной этнической, религиозной или языковой самобытности с добрым и позитивным отношением к носителям других традиций, религий и культур и которые будут осознавать, что они смогут обогатить себя, учась у других и делясь друг с другом вместо того, чтобы ненавидеть друг друга и тем самым обеднять себя.

III. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА

318. В настоящем исследовании разбираются конструктивные подходы на национальном уровне. Международное сообщество может содействовать национальным усилиям. Здесь нам хотелось бы представить несколько соображений по этому вопросу.

Невмешательство

319. Для сохранения международного мира и сотрудничества необходимо избегать внешнего вмешательства и подстрекательства к ненависти и ксенофобии; в противном случае урегулирование конфликтов на национальном уровне будет затруднено. Вполне вероятно, что правительства других государств так или иначе будут испытывать давление со стороны своей общественности, призывающей их вмешаться в дела соседних государств в тех случаях, когда имеются сообщения о том, что проживающие в них меньшинства подвергаются жестокой дискриминации или лишаются своей самобытности. Такое давление чувствуется особенно сильно в тех случаях, когда соответствующее меньшинство принадлежит к той же этнической или языковой группе, что и большинство в данном государстве. Вместе с тем в случае уступки такому давлению, а также подстрекательство и поощрение меньшинства в другом государстве к применению насилия являются фактором дестабилизации, которого следует опасаться. Однако такое невмешательство требует наличия конструктивных альтернатив с точки зрения принятия конкретных мер в рамках региональных организаций или Организации Объединенных Наций.

320. Организации Объединенных Наций отводится важная роль в укреплении политической и социальной стабильности государств. В пятом пункте преамбулы Декларации 1992 года о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, указывается, что поощрение и

защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, способствуют стабильности государств, в которых они проживают. Задача Организации Объединенных Наций и региональных организаций заключается в содействии защите и поощрению прав меньшинств таким образом, чтобы это не ослабляло, а укрепляло политическую и социальную стабильность соответствующего государства. Этому принципа должны придерживаться и неправительственные организации.

Международная нормативная база

321. В настоящее время уже существует международная нормативная база, как об этом указывается в разделе D главы I настоящего исследования. Один из путей дальнейшей разработки соответствующих норм заключается в использовании двусторонних договоров, содержащих взаимные обязательства государств защищать и поощрять существование и самобытность меньшинств в своих государствах. За последние годы число таких двусторонних договоров заметно увеличилось, главным образом между государствами Центральной и Восточной Европы. Некоторые из них касаются лишь защиты меньшинств; другие содержат такие положения в договорах более общего характера, посвященных культурным и иным формам сотрудничества.

322. Основное содержание некоторых из таких двусторонних договоров отражено в копенгагенском документе СБСЕ 1990 года. Этот текст, в свою очередь, имеет много общего с Декларацией Организации Объединенных Наций 1992 года, посвященной меньшинствам. Так, в отношении многих меньшинств нормативная эволюция на международном уровне (СБСЕ и Организация Объединенных Наций) уже нашла свое отражение в праве договоров. Вместе с тем следует учитывать, что меньшинства, конкретно не указанные в двусторонних договорах, также имеют право на международную защиту.

323. При возникновении конфликтов или споров следует иметь каналы для разбора взаимных претензий. Следует предусмотреть различные типы ситуаций. Такая категоризация была проведена в появившейся недавно статье Гудмундур Альфредсона и Данило Тюрка под названием "Международные механизмы для контроля и защиты прав меньшинств" (Monitoring Human Rights in Europe (Arie Bloed and others, Nijhoff, 1993)). Они проводят различие между тремя типами ситуативных действий: а) деятельностью в ситуациях, не характеризующихся открытым конфликтом; б) деятельностью в ситуациях, характеризующихся открытым политическим конфликтом, включая ситуации, связанные с определенным уровнем насилия; и с) деятельностью в ситуациях, которые могут представлять угрозу для международного мира и безопасности.

324. Для урегулирования ситуаций, не характеризующихся открытым конфликтом, существует целый спектр механизмов и институтов. Их использование в превентивных мерах может содействовать нахождению конструктивных решений. В этой связи важная роль отводится всем существующим договорным органам, действующим в рамках международных конвенций о правах человека. Они могут получить дальнейшее развитие под влиянием Декларации 1992 года.

325. Ключевую роль мог бы играть и Комитет по ликвидации расовой дискриминации, который также занимается проблемами этнической дискриминации. Как отмечается в разделе A главы II настоящего исследования, эта Конвенция является основным средством сохранения равенства в данной общей сфере и служит основой для всех иных решений в ситуациях, связанных с меньшинствами.

326. В докладах государств Комитету по правам человека содержится информация, представляемая в соответствии со статьей 27 Пакта о гражданских и политических правах, касающейся меньшинств. Комитет в соответствии с Факультативным протоколом также получает сообщения от отдельных лиц о предполагаемых нарушениях статьи 27. Поэтому Комитет способен оказать помощь в деле предотвращения конфликтов, которые могут получить опасное развитие в том случае, если они не будут урегулированы на начальном этапе. В толковании статьи 27 Комитет мог бы учитывать положения Декларации 1992 года.

327. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам уже сталкивался с проблемами меньшинств при рассмотрении докладов государств. Помимо рассмотрения вопроса об осуществлении государствами своих общих обязательств по обеспечению осуществления перечисленных в Пакте прав человека без дискриминации, поднимаются и конкретные вопросы, касающиеся меньшинств, например, в соответствии со статьей 11 (надлежащий уровень жизни), а также вопросы о гарантированном доступе к надлежащему питанию, жилью и удовлетворении других основных потребностей уязвимых или находящихся в неблагоприятном положении групп, которые во многих случаях являются группами меньшинств. Получение такой информации и напоминание государствам о необходимости исправлять положение в случае отказа меньшинствам в справедливом доступе является позитивным вкладом в поощрение прав меньшинств. В соответствии со статьей 13, касающейся права на образование, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рассматривает вопросы наличия возможностей в области языкового обучения, включая преподавание на родном языке учащихся.

328. В области языка и образования огромная роль отводится ЮНЕСКО, в том числе в рамках Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, в пункте 1 с) статьи 5 которой подчеркивается право лиц, принадлежащих к меньшинствам, вести собственную просветительскую работу.

329. Комитету по правам ребенка, самому новому договорному органу, также следует держать в поле зрения вопросы меньшинств. В пункте 1 с) статьи 29 Конвенции о правах ребенка содержится требование о том, чтобы образование ребенка было направлено, в частности, на воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной. Осуществление этого положения явится важным вкладом в создание духа терпимости в интересах обеспечения плюрализма в обществе. Статья 30, где говорится о детях, принадлежащих к меньшинствам или коренному населению, перекликается со статьей 27 Пакта о гражданских и политических правах. В своем диалоге с государствами-участниками относительно осуществления статьи 30 Комитет по правам ребенка должен сыграть дополнительную конструктивную роль в поощрении плюрализма в едином обществе.

330. Представление докладов в соответствии со всеми этими конвенциями может оказывать значительное превентивное воздействие. Взаимодействие между комитетами и государствами, представляющими доклады, может вылиться в конструктивный диалог. Членам договорных органов следует пытаться осознать не только правовую ситуацию, существующую в той или иной стране, но и характер фактических или потенциальных конфликтов, в особенности конфликтов, связанных с острыми межгрупповыми отношениями. Они должны сделать все возможное, чтобы предложить приемлемые пути устранения напряженности, возникающей при сосуществовании различных групп. Посредством изучения докладов члены

договорных органов также получают информацию о ситуациях, которая может иметь большое значение в качестве элемента раннего предупреждения о назревающих конфликтах.

331. Международная организация труда занимается вопросами, касающимися племенных и коренных народов в независимых государствах. ЮНИСЕФ в своих усилиях по защите детей может полагаться на положения Конвенции о правах ребенка в целях улучшения условий жизни детей, принадлежащих к меньшинствам.

332. На региональном уровне Совет Европы разрабатывает документы и политику, затрагивающие вопросы меньшинств. Если Совет Европы завершит подготовку протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод или отдельной конвенции о правах лиц, принадлежащих к меньшинствам, что, по всей вероятности, будет им сделано в сентябре 1993 года, его роль в значительной мере укрепитя.

333. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) разработало механизмы, которые могут оказаться полезными и при решении проблем меньшинств. Наиболее важным моментом было назначение в 1992 году Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Его мандат заключается в раннем оповещении и, в случае необходимости, принятии скорейших мер на возможно более раннем этапе для уменьшения напряженности в отношениях между национальными меньшинствами, которая может разрастись в конфликт в области СБСЕ, угрожая миру, стабильности или отношениям между государствами-участниками. Его цель - служить средством превентивной дипломатии. Поэтому его задача заключается не в прямой защите меньшинств, а в том, чтобы быть инструментом расследования причин и урегулирования этнической напряженности на раннем этапе. При выполнении своей задачи Верховный комиссар будет исходить из международно признанных прав представителей меньшинств, в частности из положений копенгагенского документа СБСЕ 1990 года.

334. В случаях, когда конфликт уже проявился и когда уже произошли вспышки насилия, вступают в действие механизмы по правам человека, рассматривающие грубые и систематические нарушения таких прав (процедура согласно резолюции 1503 и докладчики по странам). Благодаря деятельности специальных докладчиков Комиссии по правам человека по Румынии и Ираку к настоящему времени накоплен большой опыт. В обоих случаях вопросы, касающиеся конфликтов между группами меньшинств, имели центральное значение в нарушениях, приведших к назначению специальных докладчиков. В случае Румынии Специальному докладчику удалось наладить конструктивный диалог с правительством после политических изменений, которые произошли в Румынии после его назначения. В результате этих изменений в деятельности правительства стала заметна готовность более конструктивно решать вопросы меньшинств. Полезный опыт был накоплен и в результате усилий независимого эксперта по вопросу о положении в области прав человека в Гватемале.

335. В конфликтных ситуациях одного лишь осуждения нарушений недостаточно. Сторонам следует оказывать помощь и поощрять их к поиску выхода из витка насилия.

336. Можно было бы организовать совместную деятельность различных учреждений системы Организации Объединенных Наций и региональных организаций, а также гуманитарных органов для содействия поиску решений на основе принципов Устава и требований в области прав человека.

337. В тех случаях, когда конфликт уже перерос в стадию насильственных действий, угрожающих международному миру и безопасности, в действие вступает Совет Безопасности. Тем не менее роль правозащитных органов сохраняет свою актуальность, как это видно на примере Югославии. Комиссия по правам человека созвала специальную сессию по Югославии, и, кроме того, назначенный Комиссией по правам человека Специальный докладчик представлял Совету Безопасности информацию о грубых нарушениях, имевших место на территории бывшей Югославии. Это помогло Совету Безопасности принять решение о создании международного трибунала по расследованию военных преступлений в бывшей Югославии. Специальный докладчик Комиссии о положении в области прав человека в Ираке также представлял информацию Совету Безопасности, создавая тем самым основу для оценки ситуации в области прав человека, включая соответствующие проблемы меньшинств.

338. Не следует упускать из виду и ту роль, которую играют и могут играть международные неправительственные организации. В межгрупповых конфликтах они сталкиваются с большими трудностями. Проблемы меньшинств не всегда являются следствием насильственных действий со стороны правительства; они могут корениться и в среде самого меньшинства, как об этом свидетельствует опыт Боснии. Однако, где бы ни находились корни конфликта, после его перерастания в массовое насилие нарушения зачастую совершаются как группами меньшинства, так и группами большинства. Неправительственные правозащитные организации традиционно занимались исключительно вопросом нарушений, совершаемых самими правительствами или при их попустительстве. В межгрупповых конфликтах неправительственные организации, если они хотят сохранить свою беспристрастность, должны рассматривать и нарушения, совершаемые неправительственными образованиями, включая действия военизированных группировок среди самих меньшинств. В противном случае правозащитная деятельность может превратиться в защиту одной конкретной группы, что в свою очередь может стать стимулом для продолжения насилия вместо того, чтобы служить делу конструктивного решения проблемы. Большинство правительственных организаций осознают эту опасность, однако следует постоянно подчеркивать, что их задача должна заключаться в содействии конструктивному урегулированию конфликтов, а не их обострению.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Выводы

Материал для выводов

339. Представленные ниже выводы основаны на предыдущем исследовании и докладах шести экспертов, подготовленных для технического семинара, который был организован Центром по правам человека 2-4 февраля 1993 года в рамках подготовки настоящего исследования. Среди документов, содержащихся в приложении к настоящему докладу, можно назвать следующие: Professor Vojin Dimitrievic, "New and old minorities and the loss of status acquired in former "Socialist" States"; Professor Yash Ghai, "Legal responses to ethnicity in South and South-East Asia"; Professor U.O. Umozurike, "National experiences regarding the peaceful and constructive solution of problems involving minorities in Nigeria"; Professor Claire Palley, "The relevance of population transfers to minority rights"; Professor Valery Tishkov, "Nationalities and conflicting ethnicity in post-Communist Russia"; and Professor Rüdiger Wolfrum, "The emergence of "new" minorities as a result of migration".

Основание: Равенство в достоинстве и правах

340. Данное исследование основано на той предпосылке, что международное право в области прав человека занимается прежде всего вопросами равенства и достоинства каждой человеческой личности. Поэтому в нем устанавливаются границы коллективных прав, как большинства, так и меньшинства, в том смысле, что ни одно из них не должно использоваться для ограничения свободы и равного достоинства человеческой личности. Не должно устанавливаться каких-либо привилегий для большинства или меньшинства. В национальном обществе должна существовать некая общая сфера, основанная на принципе равенства и недискриминации для всех, и при этом государство было бы общим домом всех живущих в нем людей. Государство не должно быть "собственностью" какой-либо одной этнической, религиозной или языковой группы, будь то группа большинства или меньшинства (как в случае проводящей политику апартеида Южной Африки).

341. При формировании этой общей сферы от государства по отношению ко всем жителям страны требуется уважение международно признанных прав человека; защита этих прав человека от нарушений со стороны частных или негосударственных образований и оказание помощи жителям страны в осуществлении их прав человека посредством принятия необходимых позитивных мер на основе равенства.

Позитивные меры и преференциальный режим

342. В деятельности по достижению равенства иногда требуется принятие позитивных мер. В данном исследовании уже говорилось о ситуации Южной Африки и о необходимости принятия в ближайшем будущем позитивных мер для исправления того неравенства, которое породила прошлая политика апартеида. С другой стороны, в сфере позитивных мер и преференциального режима существуют свои проблемы, как об этом говорится в документе, подготовленном Йаш Гхаем и посвященном опыту Азии. Согласно требованиям Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, такие меры должны носить переходный характер, и их действие должно прекращаться после того, как цель, для которой они принимаются, оказывается достигнутой. Преференциальный режим в общей сфере, выходящий за рамки допустимых позитивных мер переходного характера, оказывает дестабилизирующее воздействие и может явиться причиной возникновения напряженности. Позитивные меры также совсем не обязательно могут осуществляться в интересах тех, кто наиболее остро в них нуждается, т.е. в интересах наиболее уязвимых групп, подвергаемых дискриминации. В некоторых ситуациях они имеют тенденцию давать преимущества в основном среднему классу и тем, кто находится в наилучшем положении среди групп, на которые в первую очередь рассчитаны эти меры. Во многих случаях наилучшие результаты с наименьшими издержками могут быть достигнуты за счет систематического осуществления экономических, социальных и культурных прав.

Гражданство и положение меньшинств

343. Осуществлению равных прав представителями меньшинств зачастую препятствует ситуация в области гражданства. Эта проблема, обусловленная происшедшим в последнее время распадом федераций и других крупных образований, оказалась весьма серьезной. Как правило, автоматическое право выбора гражданства должно предоставляться тем, кто в соответствии с действовавшей ранее правовой системой на законном основании проживал на территории, которая впоследствии обрела статус независимого государства, независимо от этнического, религиозного или языкового происхождения этих лиц и места рождения их самих или их родителей.

344. Проблема гражданства осложняется в тех случаях, когда население перемещалось на территории, оккупированные силой, но не включавшиеся в состав оккупировавших их государств. В этих случаях перемещенные группы населения будут неизбежно осознавать то обстоятельство, что они проживают на территории, которая не является частью их собственного государства. Они никогда не были и не являются гражданами территории, на которую они были перемещены. После окончания оккупации они неизбежно сталкиваются с тем фактом, что являются иностранцами в независимой стране. К положению этих людей следует подходить с гуманитарных позиций. То же относится и к населению, перемещенному на территорию, насильственно оккупированную в нарушение Устава Организации Объединенных Наций, даже при том условии, что такая территория может являться частью территории оккупирующего государства и что Организация Объединенных Наций через свои компетентные органы в свое время оспорила обоснованность такого присоединения и никогда не считала его юридически законным.

345. Эти и другие проблемы, возникающие в результате перемещения населения, рассматриваются в документе, подготовленном К. Пелли для технического семинара.

Плурализм в едином обществе

346. Собранные материалы показывают, что во многих странах предпринимаются все более активные попытки признать факт сохранения самобытности различных этнических, религиозных и языковых групп, в особенности постоянно проживающих групп. Декларация 1992 года о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, может в будущем послужить руководством для таких усилий. В исследовании приводятся примеры многочисленных усилий государств, направленных на создание условий, при которых различные группы в рамках национального общества могли бы сохранить свою самобытность. При этом следует соблюдать практические ограничения. Возникнет необходимость по крайней мере в одном общем языке, на котором смогут общаться все жители. Государство также должно принять и осуществлять целый ряд общих правил, обеспечивающих равенство и урегулирование проблем общего благосостояния и безопасности для всех членов общества. Такие усилия неизбежно оказывают гомогенизирующее воздействие. Вместе с тем в рамках такой деятельности существует целый ряд возможных вариантов. Центральным является вопрос о языковых правах, равно как и возможность получения образования на основе своей культуры и традиций. Оба эти элемента в настоящее время четко сформулированы в статьях 29 и 30 Конвенции о правах ребенка, участником которой стало уже большое число государств. Практика Комитета по правам ребенка может в будущем послужить важным ориентиром в поиске пути развития плурализма в едином обществе.

347. В своем документе профессор Умосурике говорит о том, что проблема меньшинств в Африке может отличаться от аналогичной проблемы в Европе.

"Речь идет не столько о формировании единого языка, культуры и т.д. - это может, скорее, отвлечь от процесса образования наций из множества этнических групп и кланов в африканских странах. Их стремление заключается, скорее, в том, чтобы иметь свободу действий на индивидуальном уровне, возможность объединяться с другими по своему желанию и не оказаться в положении изгоя только потому, что он отличается от всех других".

Плюрализм в условиях территориального деления

348. Этот аспект является еще более проблематичным. Данное исследование продемонстрировало широкое использование этой концепции, особенно в рамках федеральных структур или договоренностей об автономии в крупных государствах, хотя это явление встречается и в ряде мелких стран. Важно обеспечить, чтобы территориальное деление было наполнено демократическим содержанием и соответствовало всем требованиям защиты прав человека. Цель территориального деления заключается не в том, чтобы дать этническим группам "собственные" правительства, а в том, чтобы приблизить к ним государственные институты и распространить на них заботу государства. Хотя децентрализация власти, ее смещение от центра и наделение полномочиями более мелких территориальных единиц ведет к гомогенизации этнического состава и дает возможность этническим группам создавать условия, при которых они могли бы лучше сохранить свою самобытность, местному большинству придется поделиться властью на демократической основе с представителями других групп, проживающих в рамках той же территориальной единицы. Даже самая маленькая единица никогда не будет "чистой" в этническом смысле этого слова, и это не должно быть самоцелью. Это означает, что те группы, которые являются меньшинствами в рамках нации, могут оказаться большинством в региональном образовании или автономии, но при этом они должны выступать в регионе с тех же плюралистических позиций, что и большинство в рамках всей страны.

349. Более подробно все эти проблемы обсуждаются в документе Валерия Тишкова, где речь идет об особых трудностях, с которыми сталкивается Российская Федерация в посткоммунистический период.

Проблемы меньшинств в переходный период

350. Некоторые из наиболее острых конфликтов произошли в течение переходного периода. В тех случаях, когда в господствующей идеологии, политической структуре и экономической системе одновременно происходят радикальные изменения, как это имело место в бывшем Советском Союзе и Югославии, распавшихся на составлявшие их ранее республики, различные группы начинают испытывать серьезные трудности во взаимной адаптации. Не совсем правильное использование крупными этническими группировками своего этно-национального положения в рамках существовавшей ранее системы привело к появлению понятия приобретенных прав, которые оказались под угрозой в результате происходящего в настоящее время процесса перехода. Наиболее трагические и серьезные последствия это имело в бывшей Югославии, однако конфликты, вызванные столь резким изменением положения, принесли смерть и страдания в районы Закавказья и в ряд других мест бывшего Советского Союза.

351. Переход к демократии делает невозможным сохранение былых привилегий, сформировавшихся на этнической, языковой и религиозной почве. С другой стороны, следует обеспечить эффективную защиту права на сохранение собственной самобытности и своего права не подвергаться дискриминации в новых государствах на основе этнического происхождения. Страх перед будущим и отсутствие безопасности с точки зрения обеспечения защиты самобытности, а также защиты от дискриминации подготовили почву для выхода на политическую арену организаторов этнических конфликтов, приведших к самым страшным трагедиям, которых Европа не знала со времени второй мировой войны. Оглядываясь назад, можно увидеть, что этих конфликтов можно было бы избежать в случае принятия международным сообществом превентивных мер на самом раннем этапе.

Роль международного сообщества

352. В данном исследовании высказывается двойная озабоченность. С одной стороны, государствам и внешним политическим силам не следует в одностороннем порядке вмешиваться в межгрупповые конфликты или поощрять ненависть и ксенофобию. С другой, существует острая необходимость в создании каналов в рамках региональных организаций или Организации Объединенных Наций для урегулирования межгрупповых проблем в суверенных государствах. Такие возможности существуют, и их можно было бы гораздо лучше использовать, руководствуясь новой Декларацией о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В свете грубых нарушений прав человека, сопровождающих многие межгрупповые конфликты, возникает острая необходимость в укреплении существующих институтов и их процедур, а также в создании новых механизмов.

353. Некоторые неправительственные организации играют важную роль в содействии укреплению связей и развитию плюрализма в едином обществе. Центральной среди них является Группа по правам меньшинств, которая давно и успешно проводит работу по пробуждению интереса к правам меньшинств на сохранение и развитие своей самобытности в рамках суверенных государств. Некоторые неправительственные организации участвуют в урегулировании межгрупповых конфликтов. Одной из них является организация "Международная тревога". Многие другие неправительственные организации занимаются проблемами прав меньшинств в рамках своей более общей правозащитной деятельности. Вместе с тем некоторые организации вместо защиты прав человека всех лиц, будь то представителей групп большинства или меньшинства, проводят политику солидарности с некоторыми отдельными группами, что может ослабить их способность вести правозащитную деятельность в широком масштабе.
