

В. И. МЕДЯНИК

ОБСЕ И ЕВРОПЕЙСКАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЭТНОКУЛЬТУРНЫХ ГРУПП

Гармоничные отношения меньшинств и большинства, так же как и уважение к этнокультурной идентичности каждой группы населения, являются весьма существенным для сбалансированного и стабильного развития общества. Поддержка устремлений меньшинств и обеспечение их прав, признание достоинства и равноправия всех людей способствуют уменьшению и исключению напряженности во взаимоотношениях между различными этническими общностями. В современной Европе до сих пор актуальна проблема обеспечения прав этнокультурных меньшинств: Ирландия, бывшая Югославия, Бельгия, Испания, страны Балтии – вот неполный перечень тех регионов, где просчеты и упущения в этнокультурной политике приводят к серьезным конфликтам в межэтнических отношениях.

Республика Беларусь сегодня потенциально способна обеспечить стабильность в межнациональных отношениях и систему защиты прав меньшинств. Этому способствуют в первую очередь довольно устойчивые межэтнические отношения между титульным этносом и многочисленными этническими общностями, проживающими в Беларуси довольно длительное время.

Для углубленного исследования данной проблематики основополагающими являются прежде всего документы международных организаций, работающих сегодня в области обеспечения защиты прав этнических меньшинств, это:

- Организация Объединенных Наций;
- Подкомиссия по делам меньшинств ООН;
- Верховный комиссар по национальным меньшинствам ОБСЕ;
- Европейский центр по правам меньшинств;
- Организации европейских меньшинств.
- Институт прав меньшинств Европейской академии Бальцена.

Проблемы международной практики защиты прав этнических меньшинств затрагиваются многими исследователями, как Б. Арп¹, С. Чандра², Б. Конфорти, Ф. Франчони³, Р. Лиллич⁴, Х. Штайнер, П. Альстон⁵, П. Торнбери⁶. Большое количество работ посвящено рассмотрению практического использования толкования

¹ *Arp B.* International norms for the protection of national minorities. – Leiden : Martinus "Nijhoff, 2008.

² *Chandra S.* (ed.) International protection of minorities. – Delhi : Mitral, 1986.

³ *Conforti B., Francioni F.* (eds.) Enforcing international human rights in domestic courts. – Hague: Martinus Nijhoff, 1997.

⁴ *Lillich R.* et al. International human rights: problems of law, policy and practice. – Aspen, 2006.

⁵ *Steiner H., Alston P.* International human rights in context: law, politics, morals. – Oxford : Clarendon press, 1996.

⁶ *Thornberry P.* International law and the rights of minorities. – Oxford: Clarendon press, 1994.

правоприменительной практики Конвенции по правам человека – например, П ван Дейк, Г. ван Хуф¹ и др. Интерес представляют работы Бел-Фиалкофа² по проблеме этнических чисток.

Экономический аспект этнической дискриминации рассмотрен в книге Г. Дэртвинкеля³. Хельсинский процесс и его достижения также достаточно подробно проанализированы в западной литературе – наиболее основательная работа В. Кемпа⁴.

Интересные научные разработки ведутся и белорусскими исследователями: В. И. Медяником⁵, И. А. Пушкиным⁶ – в русле этнологической методологии; А. В. Селивановым⁷ – в вопросах обеспечения прав беженцев.

На сегодняшний день сложился международный правовой институт этнокультурной группы (этнокультурного или национального меньшинства). Наличие долговременной национальной стратегии является характерной чертой внутренней политики большинства европейских стран. При всей общности интересов и исходных позиций, опирающихся на одни и те же базовые документы, подходы к регулированию этнических взаимоотношений в каждой стране имеют свою специфику.

Белорусская модель межэтнических отношений соответствует основным общепризнанным международным документам, регулирующим межэтнические взаимоотношения:

- Всеобщая декларация прав человека;
- Международный пакт гражданских и политических прав;
- Рамочная конвенция Совета Европы по защите национальных меньшинств.

Международное сообщество сегодня признает, что просто декларировать отсутствие какой-либо дискриминации меньшинств уже недостаточно. Необходимы специальные меры защиты прав этнических меньшинств, гарантирующие сохранение их идентичности и культуры.

На европейском уровне попытки выработать такие инструменты и институты были предприняты сразу после окончания Второй Мировой войны в принятии Всеобщей декларации прав человека и деятельности ООН по ее распростра-

¹ *Van Dyke P., Van Hoof G. J. H.* Theory and practice of the European convention on human rights. – Б/м. – 1998.

² *Bell-Fialkoff A.* Ethnic cleansing. New-York: St. Martin's press, 1996.

³ *Dertwinkel T.* Economic exclusion of ethnic minorities: on the importance of concept specification // ECMI issue brief. – № 19. – November 2008.

⁴ *Kemp W.* (ed.) Quiet diplomacy in action: the OSCE High commissioner on national minorities. – Hague : Kluwer law int'l, 2001.

⁵ *Медяник В. И.* Некоторые аспекты международно-правовой ответственности за нарушение прав меньшинств // Славяне и их соседи. – Минск, 1998.

⁶ *Пушкін І. А.* Нацыянальныя супольнасці Беларусі: грамадска-палітычная і культурна асветніцкая дзейнасць 1990–2005 гг. – Магілёў : МДУ імя Куляшова, 2007. – 2006 с.

⁷ *Селиванов А. В.* Сотрудничество Республики Беларусь с международными организациями в формировании национальной системы защиты беженцев: автореф. дис... канд. ист. наук. БГУ, 2006.

нению и воплощению в жизнь. В 1992 г. была принята Декларация Организации Объединенных Наций относительно прав людей, принадлежащим к национальным или этническим, религиозным и лингвистическим меньшинствам (Декларация меньшинств). После этого в 1995 г. была создана подкомиссия ООН – Рабочая группа по меньшинствам. Данное учреждение состоит из пяти экспертов. Рабочая группа встречается на протяжении одной недели в Женеве каждый год, обычно в мае, готовит формализованное сообщение, которое затем представляется на обсуждение в ООН.

Рабочая группа призвана решать следующие основные задачи:

- Рассматривать теоретические аспекты и практическую реализацию Декларации меньшинств;
- Исследовать возможные решения проблем меньшинств, включая поощрение диалога между меньшинствами и государственными учреждениями «проблемных» стран;
- Рекомендовать дальнейшие меры, обеспечивающие права людей, принадлежащих к этнокультурным меньшинствам.

Эти три задачи обсуждаются на каждой сессии Рабочей группы, каждый раз соответственно текущим условиям и проблематике. Также Рабочая группа служит площадкой для встреч и диалога между представителями неправительственных организаций, представителями национальных меньшинств, их ассоциаций, учеными, чиновниками.

Обсуждение возможных решений по проблемам меньшинств в настоящее время включает исследование роли национальных учреждений, гарантирующих соблюдение прав человека, роли СМИ в защите меньшинств, послаблений для внутригосударственных автономий. С 1995 г. Рабочая группа организовала ряд семинаров по таким вопросам, как:

- Мультикультурное образование (Женева, Монреаль);
- Роль СМИ в защите прав меньшинств (Женева);
- Эффективное участие меньшинств в процессе принятия законодательных решений (Фленсбург);
- Мультикультурализм в Африке (Аруша, Кидаль);
- Защита прав афро-американцев в США (Нью-Йорк).

Договор о защите национальных меньшинств был принят Комитетом министров Совета Европы в 1994 г. и вступил в силу в 1998 г. Это всесторонний юридический стандарт в области прав меньшинств, по большому счету превращающий политические обязательства, принятые по Копенгагенскому документу в юридические. Договор был ратифицирован государствами-участниками Совет Европы, а также некоторыми сторонними государствами, присоединившимися к нему по приглашению Комитета министров.

Совет Европы принял еще два документа, касающихся меньшинств. Первый из них – Европейская хартия защиты прав меньшинств, вышла в 1992 г., однако некоторые участники Совета Европы не спешат ратифицировать ее. Второй документ – Рамочная конвенция в защиту прав меньшинств, которая вышла в 1993 г.

Комитет министров призвал следить за выполнением конвенции с помощью комитета экспертов.

В рамках деятельности ОБСЕ (Республика Беларусь является членом ОБСЕ с 30 января 1992 г.) уважение прав человека является фундаментальным элементом безопасности. Это положение обеспечило контекст для разработки новых стандартов прав человека, особенно относительно прав этнокультурных меньшинств.

Так, Хельсинский заключительный акт предусматривает, что «государство, на территории которого существуют меньшинства, будет уважать права людей, принадлежащих к ним, гарантирует равенство перед законом, будет оказывать им возможность реального удовлетворения прав и свобод...».

В июне 1990 г. был принят Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ – основной инструмент регулирования стандартов ОБСЕ относительно прав меньшинств. Этот документ включает длинный список условий относительно построения демократических институтов и верховенства закона. Параграф 33 подчеркивает обязательства государств «защищать этническую, культурную, лингвистическую и религиозную идентичности национальных меньшинств на их территории в соответствии с принципами равенства и недискриминации». Права меньшинств, согласно документу, включают¹:

- Право «выражать, сохранять и развивать» идентичность и культуру, свободную от любых попыток принудительной ассимиляции (параграф 32).
- Право использовать родной язык конфиденциально и публично (параграф 32.1).
- Право учреждать и поддерживать образовательные, культурные и религиозные организации и искать финансирование для них «в соответствии с национальным законодательством» (параграф 32.2).
- Право практиковать религию, включая использование религиозных принадлежностей и проводить религиозное образование на родном языке (параграф 32.3).
- Право поддерживать контакты с теми, с кем представители меньшинств разделяют происхождение, культурное наследие либо религиозные убеждения, как на территории государства, так и за рубежом (параграф 32.4).
- Право на эффективное участие в общественных делах, включая участие в делах, касающихся защиты идентичности меньшинств (параграф 35).

Как показывает мировой опыт, в условиях полиэтничного государства эффективной может быть только многовариантная этническая и языковая государственная политика.

ОБСЕ имеет два основных инструмента для работы в области обеспечения прав этнокультурных меньшинств. Миссии и офисы – самый важный инструмент для долговременного мониторинга обстановки и предупреждения конфликтов. Второй инструмент – должность Верховного комиссара по национальным меньшинствам.

1 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ // Права человека. Сборник международно-правовых документов. – М., 1999.

В рамках структуры всесторонней безопасности механизм работы Верховного комиссара по национальным меньшинствам (ВКНМ), созданный на Хельсинской встрече ОБСЕ 1992 г. представляется наиболее эффективным институтом не только общего мониторинга и правового обеспечения, но и точечного реагирования по самым актуальным вопросам текущего положения дел этнокультурных меньшинств. Обязанности ВКНМ заключаются в разрешении споров с участием национальных меньшинств, носящих к тому же международный характер, вызывающих межгосударственную напряженность либо даже прямые столкновения. ВКНМ таким образом – это инструмент предотвращения конфликта на самой ранней стадии. Первым комиссаром в 1993-2001 гг. был Макс ван дер Стул, одновременно являвшийся министром иностранных дел Нидерландов, вторым – шведский дипломат Рольф Экеус. Нынешний комиссар с 2007 г. – Кнут Воллебек, норвежский политик и дипломат.

ВКНМ, обнаружив напряженную ситуацию, должен предпринять соответствующие обстановке действия. Если напряженность все равно возрастает, его мандат требует обращения в государственные органы конфликтующих стран, предложить разумные шаги урегулирования для того, чтобы избежать

вооруженного противостояния. ВКНМ поддерживают в работе международная группа из десяти советников.

Верховный Комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств еще осуществляет постоянный мониторинг положения с этноязычными правами во всех странах-участницах ОБСЕ, в том числе и странах Балтии. Информация, содержащаяся в таких правительственных отчетах, несомненно, представляет большой интерес для политиков и дает общее представление о тенденциях развития культурной политики в странах-участницах одной из самых авторитетных международных организаций.

Международные стандарты защиты прав меньшинств временами имеют недостатки – они недостаточно подробные, что оставляет их открытыми для интерпретаций. Для того, чтобы сгладить это недостаток, ВКНМ в трех случаях обращался к всемирно-признанным экспертам. Они помогли объяснить сущность прав меньшинств в трех конкретных областях и предложили соответствующие рекомендации по воплощению данных стандартов. Так были выработаны три дополнительных документа:

- Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование (1996 г.).
- Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка (1998 г.).
- Лундские рекомендации по эффективному участию национальных меньшинств в общественной жизни (1999 г.).

Наряду с законодательными и организационными достижениями в сфере обеспечения прав этнокультурных групп до сих пор существуют и некоторые объективные проблемы. Так, демографические характеристики каждого члена ОБСЕ сильно отличаются в плане как количества представителей этнокультурных мень-

шинств, степени компактности их расселения, величины отдельных групп и т. д. На исследовательском уровне можно с легкостью выделить целый набор типологически непохожих ситуаций: от многонациональных государств, где языковые группы не рассматриваются в качестве меньшинств, до государств, имеющих только небольшое количество иноэтничных элементов. Также необходимо отметить, что государства существуют в различных социально-экономических условиях, что в свою очередь может оказывать влияние на их возможности по проведению культурной политики.

Можно выделить наиболее типичную институциональную проблему определения культурной политики в европейских странах: довольно часто государственные органы не вполне владеют информацией о международных правовых стандартах в сфере культурной политики. Вполне вероятно, что министерства иностранных дел, владеют соответствующей информацией, однако ввиду различных обстоятельств не передают ее своевременно законодательным и исполнительным органам. Также не всегда на должный уровень поставлено научное изучение меньшинств университетами и исследовательскими институтами. Например, при отсутствии актуальной информации о количестве школ, газет, журналов на языках меньшинств или о некоторых реальных проблемах их жизни, невозможно адекватно оценивать насущные потребности этих групп населения.

Учитывая возрастающую актуальность проблемы обеспечения прав меньшинств, международное сообщество в целом, в том числе и Республика Беларусь, будут продолжать работать над дальнейшим совершенствованием международного законодательства и деятельности международных структур.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Arp, B.* International norms for the protection of national minorities / B. Arp. – Leiden : Martinus «Nijhoff, 2008.
2. *Chandra, S.* (ed.) International protection of minorities / S. Chandra. – Delhi : Mitral, 1986.
3. *Conforti, B.* (eds.) Enforcing international human rights in domestic courts / B. Conforti, F. Francioni. – Hague: Martinus Nijhoff, 1997.
4. *Lillich R. et al.* International human rights: problems of law, policy and practice. – Aspen, 2006.
5. *Steiner H.* International human rights in context: law, politics, morals / H. Steiner, P. Alston. – Oxford : Clarendon press, 1996.
6. *Thornberry, P.* International law and the rights of minorities / P. Thornberry. – Oxford: Clarendon press, 1994.
7. *Van Dyke, P.* Theory and practice of the European convention on human rights / P. Van Dyke, G. J. H. Van Hoof. – Б/м. – 1998.
8. *Bell-Fialkoff, A.* Ethnic cleansing / A. Bell-Fialkoff. New-York : St. Martin's press, 1996.
9. *Dertwinkel, T.* Economic exclusion o ethnic minorities: on the importance of concept specification / T. Dertwinkel // ECMI issue brief. – № 19. – November 2008.
10. *Kemp, W.* (ed.) Quiet diplomacy in action: the OSCE High commissioner on national minorities / W. Kemp. – Hague: Kluwer law int'1, 2001.

11. *Медяник, В. И.* Некоторые аспекты международно-правовой ответственности за нарушение прав меньшинств / В. И. Медяник // Славяне и их соседи. – Минск, 1998.
12. *Пушкін, І. А.* Нацыянальныя супольнасці Беларусі: грамадска-палітычная і культурна асветніцкая дзейнасць 1990–2005 гг. / І. А. Пушкін. – Магілёў : МДУ імя Куляшова, 2007. – 2006 с.
13. *Селиванов, А. В.* Сотрудничество Республики Беларусь с международными организациями в формировании национальной системы защиты беженцев: автореф. дис. канд. ист. наук. БГУ, 2006 с.
14. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ // Права человека. Сборник международно-правовых документов. – М., 1999.