

А. Х. А б а ш и д з е

## НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА И ПРАВО НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ

(международно-правовые проблемы)

Содержание международного права с момента его возникновения постепенно претерпевало изменения в сторону его прогрессивного развития. Одним из фундаментальных начал международного права становится концепция «однонационального государства». Она, в свою очередь, предопределила возникновение принципа суверенитета государств — одного из ведущих в современном международном праве. Он носит характер *jus cogens* (императивная норма).

На основании принципа суверенитета государства обязаны уважать суверенное равенство и своеобразие друг друга, а также права, присущие их суверенитету и охраняемые им. В число этих прав входит, в частности, право каждого государства на юридическое равенство, на территориальную целостность, на свободу и политическую независимость (см. Заключительный акт СБСЕ от 1 августа 1975 г.)<sup>1</sup>.

В связи с этим ни у кого не возникает сомнения в том, что от правильного понимания и толкования принципа суверенитета государств во многом зависит степень эффективности действия международно-правовых норм на территории суверенных государств, а также в деле создания мирового порядка.

Основополагающие документы ООН дают определенное представление о содержании принципа суверенитета государства, однако данный принцип, на наш взгляд, требует большей детализации с учетом появления новых тенденций в мировом развитии. В нынешних условиях правильное применение принципа суверенитета государств, к сожалению, во многом зависит от доброй политической воли самих государств, которые остаются главными субъектами современного международного права и международных отношений.

Исходя из сказанного выше, можно сделать вывод, что пока суверенитет государств остается решающим фактором в международном праве, дискуссия о соотношении между правом народов на самоопределение и правом национальных меньшинств всегда будет иметь актуальный характер как с теоретической, так и с практической точки зрения. Данная проблема имеет непосредственное отношение к этническим конфликтам в бывшей Югославии, России, Грузии, Индии, Китае, Бразилии, Шри-Ланке, Судане и др. В этой связи отметим, что одни ученые связывают эти конфликты с проблемами взаимоотношения между правом народов на самоопределение и правом национальных меньшинств, другие же объясняют их возникновение нарушениями основного правового принципа равенства и недискриминации.

В современной науке международного права имеется достаточно много исследований по проблемам самоопределения. Однако дискуссия по этому вопросу продолжается в силу различных его толкований и неоднозначного применения на практике государствами. При этом следует подчеркнуть, что в нынешней доктрине международного права имеется мало исследований по проблемам самоопределения в контексте прав национальных меньшинств. Кроме того, эти работы в целом не носят всеобъемлющего характера.

Говоря о проблеме соотношения между правом национальных меньшинств и правом народов на самоопределение, нам придется затронуть некоторые теоретические аспекты. Вначале, на наш взгляд, необходимо рассмотреть вопрос о том, в каком виде самоопределение нашло свое отражение в существующих документах ООН.

Среди прочих целей Устав ООН предусматривает «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов». Положение Устава ООН о самоопределении получило свою

детализацию в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, от 24 октября 1970 г.<sup>2</sup> Согласно этой Декларации, самоопределение рассматривается в качестве принципа, закрепленного в Уставе ООН. В соответствии с Декларацией 1970 г. «все народы» в силу принципа равноправия и самоопределения имеют право свободно определять, без вмешательства извне, свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие.

Таким образом, в Декларации строго запрещено вмешательство извне в дело самоопределения народов. Вместе с тем, согласно той же Декларации, допускается содействие самоопределению народов со стороны других государств, правда, в строгом соответствии с положениями Устава ООН, а именно: принципами суверенитета государств и невмешательства во внутренние дела других государств. Более того, такое содействие должно быть направлено на достижение следующих целей: а) способствовать дружественным отношениям и сотрудничеству между государствами; б) незамедлительно положить конец колониализму.

Разночтения вызывает положение Декларации 1970 г. о том, что «создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству, объединение с ним или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом, являются способами осуществления этим народом права на самоопределение». Дело в том, что в Декларации, во-первых, не уточняются обстоятельства, когда перечисленные выше способы самоопределения могут быть правомерны; во-вторых, в ней не уточняется, применимы ли данные положения ко «всем народам», о которых шла речь в начале Декларации; в-третьих, на основании Декларации трудно сделать вывод о том, что упомянутое выше положение носит безусловный характер; в-четвертых, данное положение трудно соотносить с другим положением Декларации, которое гласит: «Ничто в приведенных выше абзацах не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к разрушению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств».

Не менее дискуссионным является положение Декларации 1970 г. о том, что каждое государство обязано воздерживаться от любых насильственных действий, лишающих народы конкретизации их права на самоопределение, свободы и независимости, что народы в своих действиях против таких насильственных мер и в сопротивлении, добиваясь осуществления своего права на самоопределение, «вправе испрашивать и получать поддержку». На наш взгляд, из Декларации не ясно, что понимается под «конкретизацией» принципа самоопределения и под правом на «независимость». Хотя слова «получать поддержку», безусловно, подразумевают реакцию со стороны международных организаций, которые вправе реагировать в случае массового, систематического и грубого нарушения прав человека в любой стране. Такая поддержка не предполагает односторонней «помощи» со стороны того или иного государства вне рамок международной организации. Об этом предупреждает и сама Декларация, говоря, что «каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства».

Касаясь проблем колоний, необходимо в первую очередь назвать Декларацию о предоставлении независимости колониальным странам и народам, которую Генеральная Ассамблея ООН приняла 14 декабря 1960 г.<sup>3</sup> В этой Декларации отмечается, что право на самоопределение предоставлено «всем народам». Тем не менее при более глубоком анализе Декларации 1960 г. становится ясно, что данным правом обладают лишь «все народы», населяющие колониальные территории, а не отдельные колониальные народы, как утверждают некоторые ученые<sup>4</sup>. Из этого правила ООН на практике сделала исключения в отношении Британской Индии, Камеруна, Руанды, островов Гилберта и Эллиса и подопечных территорий тихоокеанских островов США.

При применении права на самоопределение ООН делает различие между колониальными территориями и территорией метрополии. В этом отношении указанная выше Декларация 1970 г. о принципах международного права гласит, что «территория колонии или другая несамостоятельная территория имеет, согласно Уставу Организации Объединенных Наций, статус отдельный и отличный от статуса территории государства, управляющего ею».

Тут следует отметить, что Генеральная Ассамблея ООН в 1952 г. в своей резолюции за № 637 (VII) признала, что «право народов и наций на самоопределение является предпосылкой для полного осуществления основных прав человека»<sup>5</sup>. В связи с этим Комиссия ООН по правам человека, разрабатывая в 1950-е годы проекты международных пактов о правах человека, решила включить в оба пакта специальные статьи о самоопределении<sup>6</sup>. Статья 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и статья 1 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. гласит, что «все народы имеют право на самоопределение». В силу этого права народы «свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное право»<sup>7</sup>.

Хотя в обоих пактах говорится о праве «всех народов» на самоопределение, лишь пакт о гражданских и политических правах посвящает специальную статью правам меньшинства. Правда, в ней ничего не говорится об их праве на самоопределение. Статья 27 этого документа гласит: «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, использовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

Таким образом, из рассмотренных выше документов ООН вытекает один, на наш взгляд, неоспоримый вывод: следует сделать различия между понятиями «народы», «нации» и «государства» в контексте использования права на самоопределение. То, что право на самоопределение применимо к государству, очевидно, ибо оно вытекает из принципов, закрепленных в Уставе ООН (ст. 2). Это неоднократно было подтверждено различными документами ООН, в том числе Декларацией ООН о правах и обязанностях государств 1974 г.

В приведенной выше резолюции Генеральной Ассамблеи ООН за № 637 (VII) от 1952 г. наряду с понятием «народы» упоминается и понятие «нации» применительно к праву на самоопределение. Как уже отмечалось нами, право на самоопределение на основании документов ООН применимо к колониальным территориям в их классическом понимании; оно рассматривается и в качестве прав человека. При этом, согласно Декларации ООН 1970 г. о принципах международного права, право на самоопределение рассматривается как один из основных принципов современного международного права. Специальный докладчик Комиссии ООН по правам человека проф. Аурелио Кристеску утверждает, что самоопределение по Уставу ООН является правовой категорией, которая нашла свое закрепление как в виде принципа международного права, так и в виде субъективного права<sup>8</sup>.

Здесь можно поставить два вопроса, связанные с нашей темой: 1. Кто из «народов» и «наций» являются субъектами права на самоопределение и включают ли эти понятия «национальные меньшинства»? 2. Каково истинное содержание права народов на самоопределение вообще и в каком объеме оно применимо к проблемам национальных меньшинств, проживающих в суверенных государствах?

Необходимо сразу оговориться, что ООН старается не высказывать своего официального мнения относительно поставленных вопросов, хотя многие аспекты этой проблемы требуют своего уточнения. Возьмем, к примеру, следующие. Согласно документам ООН, субъектами права на самоопределение являются «народы» и «нации». Однако в документах этой организации отсутствует официальное определение понятий «народ» и «нация». При этом не имеется и широко распространенного социологического и политического определения понятия «народ».

Согласно документам ООН, субъектом права на самоопределение может быть как индивид, так и коллектив. Тем не менее до сих пор в рамках ООН отсутствует четкая концепция оптимального соотношения и взаимосвязи между индивидуальными и коллективными правами. Согласно документам ООН, право на самоопределение применимо «ко всем народам». Однако эта международная организация до сих пор не определила соотношение между правом на самоопределение и правом национальных меньшинств.

Согласно Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г., право на самоопределение применимо ко всем колониальным территориям. Вместе с тем до сих пор в рамках ООН отсутствует ответ на вопрос о том, в какой степени данное право применяется к так называемым «внутренним колониям», находящимся на территории независимых стран. Современная наука международного права выработала так называемые «внутренние» и «внешние» аспекты осуществления права на самоопределение, но не дала четкого определения субъектов такого самоопределения. Иными словами, является субъектом «внутреннего» и «внешнего» самоопределения лишь суверенное государство или же имеются в виду все народы этого государства, взятые в отдельности? Что означает, например, «внешнее» самоопределение для народа, проживающего в рамках многонационального суверенного государства? В Декларации о принципах международного права 1970 г. самоопределение рассматривается в качестве основного принципа современного международного права. Тем не менее ни само международное право, ни его наука не уточняют содержания и характера принципа самоопределения, в частности вопроса о том, является ли данный принцип принципом *ius cogens*.

Таким образом, можно заключить, что существует явное противоречие между провозглашенным ООН правом на самоопределение для «всех народов», с одной стороны, и его ограниченным и противоречивым применением в определенных ситуациях — с другой.

У читателя может возникнуть вопрос: почему в данной статье однозначно используется понятие «национальные меньшинства», если в документах ООН употребляются такие понятия, как «этнические», «национальные», «религиозные» и «языковые» меньшинства. Не вдаваясь в подробности дискуссии по разграничиванию этих понятий, отметим лишь, что мы отдаем предпочтение подходу СБСЕ, в документах которой дается понятие «национальное меньшинство». Оно включает в себя и «этнические», и «языковые» меньшинства. Более того, в 1992 г. в рамках СБСЕ был создан пост Верховного комиссара по национальным меньшинствам. Документы СБСЕ под «национальными меньшинствами» понимают только граждан данного государства (исключая рабочих-иммигрантов). Кроме того, они подразумевают существование другого государства, которое является исторической родиной меньшинств, проживающих на территории данного государства.

В связи со сказанным отметим, что подобный подход постепенно получает признание и в ООН. В частности, недавно принятая декларация Генеральной Ассамблеи посвящена правам лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В этой декларации национальные и этнические меньшинства разграничены союзом «или».

Если в отношении понятий «национальные» и «этнические» меньшинства имеются разночтения, то понятие «меньшинство» в рамках ООН до сих пор не имеет официального определения. Таким образом, ООН публикует документы, в которых права меньшинств определены, но вопрос о субъектах этих прав остается открытым.

Попытки выяснить, что входит в понятие «меньшинство», были предприняты еще в период существования Лиги Наций. Например, в консультативном заключении Постоянной палаты международного правосудия в отношении эмиграции греко-болгарских общин от 31 июля 1930 г. понятие «меньшинство» истолковывалось следующим образом: критерием понятия общин является наличие кол-

лектива лиц, проживающих в одной стране или местности, имеющих одну расу, религию, язык и одни традиции и объединенных, благодаря совпадению этой расы, этого языка и этих традиций, чувством солидарности с тем, чтобы сохранить свои традиции, поддерживать свою религию, обеспечить обучение и образование детей в соответствии с духом и традициями их расы и оказывать друг другу помощь<sup>9</sup>.

В рамках ООН имеются различные неофициальные определения понятия «меньшинство». Мы ограничимся здесь лишь определением, данным проф. Ф. Капторти: «меньшинство» — это «меньшая по численности, не занимающая господствующего положения группа, члены которой — граждане этого государства — обладают с этнической, религиозной или языковой точек зрения характеристиками, отличающимися от характеристик основной части населения, и проявляют, пусть даже косвенно, чувство солидарности в целях сохранения своей культуры, своих традиций, религии или языка»<sup>10</sup>. Существует и более широкое толкование понятия «меньшинство». Это национальная, этническая, религиозная или языковая группа, отличающаяся от других групп на территории суверенного государства. Таким образом, не имея официальных определений «народ» или «меньшинство», мы не в состоянии определить четко бенефициариев права на самоопределение.

Попытка внести ясность в данную проблему через соотношения между индивидуальными и коллективными правами тоже не увенчалась успехом. Дело в том, что подавляющее большинство принятых ООН документов связано с индивидуальными правами человека. Хотя очень многие ученые полагают, что при создании эффективных гарантий для обеспечения равенства в рамках демократической системы необходимо учитывать законные интересы не только индивидов, но и групп. В связи с этим следует выделить принятую ООН Конвенцию о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г.<sup>11</sup> Она предусматривает защиту «национальных, этнических, расовых и религиозных групп» от полного или частичного физического уничтожения. В этот документ, к сожалению, не вошло предложение о защите этих групп от культурного геноцида.

В 1947 г. Комиссией ООН по правам человека был создан вспомогательный орган — Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Из названия подкомиссии следует, что права меньшинств должны быть связаны с проблемами недискриминации. В скором времени стало очевидным, что ООН действительно больше интересуется проблемами формального равенства индивидов через принцип недискриминации, чем проблемами меньшинств. Такой подход предопределил тот факт, что в документах ООН преобладает индивидуальный подход к проблемам меньшинств, т. е. защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Дело в том, что в ООН преобладало мнение: если члены меньшинств не являются объектом насильственной ассимиляции и если по отношению к ним обеспечивается равенство, то отпадает необходимость выработать какие-либо специальные права для меньшинств. «Индивидуалистский подход» ООН к проблемам меньшинств был предопределен позицией западных стран, которые считали, что права «групп» — это идеология марксизма, которая, по их мнению, ущемляет личную свободу индивидов. Однако с конца 80-х годов в рамках ООН все больше начали осознавать тот факт, что через обеспечение индивидуальных прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, невозможно достичь эффективной защиты прав меньшинств как таковых. В этом отношении примечательны следующие документы: Конвенция МОТ за № 169 от 1989 г.<sup>12</sup>, итоговый документ копенгагенской встречи Конференции СБСЕ по человеческому измерению<sup>13</sup>, проект европейской Конвенции о защите меньшинств, разработанный для Совета Европы европейской Комиссией за демократию через право<sup>14</sup>, Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств<sup>15</sup>, Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г.<sup>16</sup> В июне 1992 г. в рамках СБСЕ был введен пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, о котором говорилось

выше<sup>17</sup>. В декабре 1991 г. Европейское сообщество одобрило Руководство по признанию новых государств в Восточной Европе и СССР<sup>18</sup>. Рабочая группа по коренному населению Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств завершила в августе 1993 г. работу над проектом Декларации по правам коренных народов<sup>19</sup>.

Перечисленные выше документы предусматривают особые права и особые меры, которые необходимы для сохранения самобытности, наследия и достоинства меньшинств. Эти особые меры включают: право меньшинств на существование; пользование культурой и языком и их развитие; создание и обеспечение меньшинствами функционирования школ и других учебных заведений наряду с контролем за учебными программами и преподаванием на родном языке; гарантии политического представительства в органах, определяющих политику государства; предоставление автономии с передачей группам права управлять своими внутренними делами, по крайней мере в области культуры, образования, религии, информации и социальных дел, с обеспечением посредством налогообложения или субсидий средств для выполнения этих функций, и т. д.

Содержание упомянутых выше документов свидетельствует о том, что за национальными меньшинствами признаются как индивидуальные права, так и права, имеющие коллективный характер. Вместе с тем ни один из этих документов не содержит даже упоминания о праве на самоопределение в контексте прав меньшинств. Здесь следует подчеркнуть, что в документах имеется напоминание о том, что ничто в них «не может быть истолковано как разрешение осуществления любой деятельности, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций, включая принципы уважения суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств» (цитируется из Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 1992 г.).

Возникает вопрос: что говорят специалисты в области международного права по поводу права национальных меньшинств на самоопределение? Проф. А. Кристеску утверждает, что принцип права народов на самоопределение, признанный в Уставе ООН, имеет универсальный характер и применяется в отношении всех народов, независимо от того, добивается ли данный народ независимости или же обладает статусом своего государства. Следовательно, по его мнению, право народов на самоопределение имеет такую же универсальную силу, как и остальные права человека<sup>20</sup>. Проф. А. Касезе более конкретен в своих суждениях. Он, в частности, утверждает, что расовые и религиозные меньшинства, проживая на территории независимого государства, могут «в определенных условиях» требовать права на самоопределение<sup>21</sup>. К сожалению, А. Касезе не уточняет, в каких «определенных условиях» меньшинства могут требовать права на самоопределение и какие допустимые последствия могут быть оправданными в результате такого самоопределения.

Специальный докладчик Комиссии по правам человека проф. Г. Эспиелл предпринял в своем исследовании попытку сделать разграничение между понятиями «народ» и «меньшинства». Он пришел к заключению, что международное право применяется к народам, а не к меньшинствам<sup>22</sup>. Проф. П. Сорнсберри считает, что ООН никогда не определяла понятие «народы» в этническом смысле. По его мнению, народ — это территориальная концепция, которая имеет непосредственное отношение к проблемам территориальной целостности. П. Сорнсберри утверждает, что самоопределение в нынешних условиях не имеет ничего общего с проблемами меньшинств. Если народ упоминается в контексте территории государства, тогда он отождествляется с большинством, как считает ученый. Меньшинства должны найти справедливое решение своих проблем в рамках существующих границ государств и соотноситься с ними. Далее П. Сорнсберри отмечает: «Самоопределение не является правом меньшинств. Необходимо рассматривать такие права человека, которые не являются правами народов»<sup>23</sup>.

Проф. Х. Ханнум убежден, что принцип самоопределения нельзя трактовать в

его абсолютном понимании. Вне рамок классического колониализма ученый допускает отделение меньшинств на основе самоопределения лишь в крайних случаях: когда группе не остается ничего иного, как путем отделения защитить себя от массового нарушения прав человека. Х. Ханнум утверждает, что самоопределение может мыслиться только в существующих границах государств. Оно не является самоцелью или оправданием претензии на отделение<sup>24</sup>.

На основе анализа приведенных выше мнений можно заключить, что на базе современного международного права никто не в состоянии однозначно утверждать, что национальные меньшинства имеют или, наоборот, не имеют права на самоопределение. Однако такой вывод не позволяет нам ответить на вопрос о том, где выход из сложившейся ситуации.

На наш взгляд, можно найти выход, если раскрыть суть проблемы национальных меньшинств. А она заключается в том, что национальные меньшинства требуют создания условий, которые позволили бы им сохранять свои самобытность, наследие и достоинство. В конечном счете их требования связаны с проблемами развития их характерных черт, чем они и отличаются от другой части населения страны. В большинстве случаев для сохранения и развития характерных особенностей национальных меньшинств недостаточно тех механизмов, которые обеспечивают применение принципа недискриминации. Международные соглашения, такие, например, как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Конвенция о дискриминации в области труда и занятости (Конвенция МОТ за № 111 от 1958 г.), Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (ЮНЕСКО, 1960 г.) и др., рассматривают случаи, когда меньшинствам или их отдельным представителям отказывается в праве на равное обращение, когда дискриминация возводится в ранг национальной или общественной политики. Однако реальное осуществление принципа равного обращения с отдельными представителями меньшинств оставляет желать лучшего.

К сожалению, в ООН до сих пор преобладает следующая точка зрения: если индивидуальные права человека находятся под надлежащей охраной, то нет необходимости в принятии особых положений по охране прав меньшинств. Таким образом, в ООН гораздо меньшее единодушие наблюдается в вопросе об особых правах и льготах для групп меньшинств, которые призваны обеспечить им равные возможности по сравнению с большинством населения. В связи с этим необходимо отметить, что особые права для меньшинств не являются привилегиями. Особые права — это одна из форм позитивных действий, направленных на то, чтобы меньшинства могли сохранить свои особенности и традиции, причем эти права так же важны для обеспечения равного обращения, как и недискриминация. Процесс обретения меньшинствами статуса, который большинство рассматривает как естественный, может начаться лишь тогда, когда меньшинства будут иметь возможность пользоваться родным языком, управлять своими школами, извлекать пользу из других организованных ими служб, а также принимать участие в политической и экономической жизни государства.

Установление этнической гегемонии в государстве, что произошло, например, после принятия актов о суверенитете в бывших республиках СССР, всегда как ответную реакцию порождает проблемы меньшинств. По времени это происходило как раз в тот период, когда мировое сообщество отказалось от политики ассимиляции. При этом, к сожалению, не были найдены эффективные механизмы различных форм интеграции как в региональном, так и в национальном масштабах.

Следует подчеркнуть, что право на самоопределение применяется в абсолютном его значении к колониальным территориям, а не к народам, проживающим на этой территории. То есть народы имеют право получить вновь независимость в рамках колониальных границ на основе принципов самоопределения и *uti possidetis* («владей чем владеешь»). Процесс самоопределения этих территорий всецело зависит от воли народа, проживающего на этой территории. А он вправе

отказаться от независимости, как это, например, имело место в Пуэрто-Рико, где граждане на референдуме отказались от независимости от США, исходя из экономических соображений. В оптимальном варианте право на самоопределение в суверенных государствах принадлежит населению в целом, в котором предполагается наличие демократического правления для всех. В суверенных государствах все народы имеют право на самоопределение в рамках границ данного государства, где предпочтение отдается принципу территориальной целостности государства.

В этих условиях приобретает актуальность установление различных форм автономии. В зависимости от ситуации в конкретной стране предпочтение отдается или функциональной автономии (она включает в себя культурную автономию), или территориальной автономии. К сожалению, международное право до сих пор не высказалось относительно роли и значения автономии в деле решения проблем меньшинств в суверенных государствах, хотя в мире с помощью международных механизмов успешно функционирует ряд автономий (например, автономия Аландских островов)<sup>25</sup>. В этом отношении не лишены внимания и статусы Нахичевани и Аджарии.

Необходимо учитывать, что, хотя право народов на самоопределение и носит противоречивый характер, оно не тождественно политике сепаратизма. В связи с этим можно однозначно утверждать, что национальные меньшинства не имеют права на отделение.

Ряд ученых-теоретиков допускают, что национальные меньшинства могут отделиться от суверенных государств лишь в крайних случаях, когда, например, допускается систематическое «грубое» и «массовое» нарушение их прав. Однако в этих случаях возникает необходимость заранее определить критерии не только таких нарушений, но и решать их проблемы в рамках международной организации. Данный процесс предполагает наличие доброй политической воли самих меньшинств. Им следовало бы в обязательном порядке исчерпать все доступные средства для решения их проблем в рамках соответствующего государства, включая помощь международных механизмов. И не искать причин для того, чтобы с самого начала встать на путь сепаратизма и вооруженной борьбы. Если все перечисленные выше условия окажутся соблюдены, тогда будут все основания считать, что проблемы меньшинств можно разрешить в рамках суверенных государств.

Проблемы национальных меньшинств в конечном счете сводятся к проблемам развития их отличительных характеристик в рамках суверенных государств. Поэтому актуально, на наш взгляд, еще раз вернуться к анализу права на развитие с учетом нынешних тенденций мирового развития. Для этого имеются и другие причины, о чем речь пойдет ниже.

Сначала отметим, что право на развитие получило свое всестороннее отражение в Декларации о праве на развитие, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 4 декабря 1986 г. (резолюция № 41/128)<sup>26</sup>. Анализ права на развитие поможет нам понять смысл права на самоопределение, ибо первое предполагает второе. В этом отношении пункт 2 ст. 1 Декларации гласит: «Право человека на развитие предполагает также осуществление в полной мере права народов на самоопределение...».

Субъекты права на развитие и самоопределение совпадают. В связи с этим пункт 1 ст. 1 Декларации гласит: «Право на развитие является неотъемлемым правом человека, в силу которого каждый человек и все народы имеют право участвовать в таком экономическом, социальном, культурном и политическом развитии, при котором могут быть полностью осуществлены все права человека и основные свободы, а также содействовать ему и пользоваться его благами».

Право на развитие закрепляет индивидуальный подход, что немаловажно для защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Пункт 1 ст. 2 Декларации утверждает, что «человек является основным субъектом процесса развития и должен быть активным участником и бенефициарием права на развитие». Более того, пункт 2 ст. 2 Декларации гласит, что «все люди несут ответственность за развитие в индивидуальном и коллективном плане с учетом необходимости пол-

ного уважения прав человека и основных свобод, а также своих обязанностей перед обществом, которое только и может обеспечить свободное и полное развитие человеческой личности, и поэтому они должны поощрять и защищать соответствующий политический, социальный и экономический порядок, необходимый для развития».

Последнее положение является актуальным в контексте взаимоотношений между большинством населения стран и меньшинством, а также между меньшинствами данной страны.

В контексте необходимости принятия «позитивных действий» со стороны соответствующих государств в отношении меньшинств и создания для них особых гарантий актуальность приобретают многие положения Декларации о праве на развитие, в которых перечислены обязательства государств. В частности, по пункту 3 ст. 2 и пункту 1 ст. 3 Декларации, «государства имеют права и обязанности определять соответствующую национальную политику развития, направленную на постоянное повышение благосостояния всего населения и всех отдельных лиц на основе их активного, свободного и конструктивного участия в развитии и в справедливом распределении создаваемых в ходе его благ»; «государства несут основную ответственность за создание национальных и международных условий, благоприятных для осуществления права на развитие».

Кроме того, в других статьях Декларации отмечается, что «все государства должны сотрудничать в целях содействия поощрению и укреплению всеобщего уважения и соблюдения всех прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии»; «государства должны принимать на национальном уровне все необходимые меры для осуществления права на развитие и обеспечить, в частности, равенство возможностей для всех в том, что касается доступа к основным ресурсам, образованию, здравоохранению, жилью, занятости и справедливому распределению доходов...»

В заключение следует подчеркнуть, что право на развитие в том виде, в каком оно сложилось в современном международном праве, также требует своего дальнейшего развития. В связи с этим отметим, что в рамках ЭКОСОС создана специальная группа экспертов, которая занимается этой проблемой с учетом нынешних тенденций мирового развития.

Мы считаем это своевременным и необходимым шагом по пути прогрессивного развития норм о праве на развитие. Однако при этом следует учесть то обстоятельство, что данная группа экспертов сосредоточит свое внимание в первую очередь на общих концептуальных проблемах права на развитие. Именно поэтому мы считаем необходимым предложить Генеральному секретарю ООН создать в рамках ООН рабочую группу экспертов по проблемам прав меньшинств на развитие. Сказанное никоим образом не означает прекращение дискуссии по проблемам самоопределения. Мы хотим лишь предложить возможные пути по уточнению и развитию аспектов, связанных с правами национальных меньшинств в контексте права на самоопределение и правом на развитие.

#### Примечания

<sup>1</sup> Международное право в документах. М., 1982. С. 13.

<sup>2</sup> Там же. С. 4—12.

<sup>3</sup> Там же. С. 18—20.

<sup>4</sup> Cristescu A. The right to self-determination//UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/404/Rev. 1. N. Y.

<sup>5</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. 637 (VII). 1952.

<sup>6</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. 545 (VI). 5 февраля 1952.

<sup>7</sup> СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1989. С. 292—320.

<sup>8</sup> Cristescu A. Op. cit. P. 31.

<sup>9</sup> Advisory Opinion of 31 jule 1930//P. C. I. J. Ser. B. N. 17. P. 33.

<sup>10</sup> Capotorti F. Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities//Human Rights Study. Ser. № 5 (UN publication. Sales NE 91. XIV. 2).

- <sup>11</sup> СССР и международное сотрудничество в области прав человека. С. 134—139.  
<sup>12</sup> 28 ILM. 1382 (1989).  
<sup>13</sup> 29 ILM. 1305 (1990).  
<sup>14</sup> Council of Europe Doc. CDL (91) (7) (1991).  
<sup>15</sup> *Hannum H.* Documents on Autonomy and Minorities Rights. 66 (1993). P. 86.  
<sup>16</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 47/135 (18 декабря 1992 г.).  
<sup>17</sup> CSCE Helsinki Document 1992. The Challenges of Change. Helsinki, 1992.  
<sup>18</sup> 31 ILM 1487 (1991).  
<sup>19</sup> UN Doc. E/CN.4/ Sub.2/1993/29. Annex I (1993). N. Y.  
<sup>20</sup> *Cristescu A.* Op. cit.  
<sup>21</sup> *Casese A.* The right of self-determination and non-state peoples. Oxford, 1989.  
<sup>22</sup> UN Doc. E/CN.4/Sub.2/405/Rev. 1. N. Y.  
<sup>23</sup> *Thornberry P.* Minorities and human rights law. Report № 73. L., Minority Rights Group. P. 5.  
<sup>24</sup> *Hannum H.* Minorities, Indigenous Peoples, and Self-Determination//Human Rights: An Agenda for the Next Century. Wash., 1994. P. 1—15.  
<sup>25</sup> См.: *Hannikainen L.* Cultural, Linguistic and Educational Right in the Aland Islands. An Analysis in international Law Publications of the advisory board for international human rights affairs № 5. Helsinki, 1993.  
<sup>26</sup> СССР и международное сотрудничество в области прав человека. С. 545—549.

### **Ethnic minorities and the right to self-determination (international law issues)**

The question of the relationship between the right of peoples to self-determination and the minority rights is both of theoretical and practical importance. The author surveys the UN documents dealing with the right to self-determination.

*A. Kh. Abashidze*