
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ КРИТЕРИИ МЕНЬШИНСТВ

С.А. Дехканов

Кафедра международного права
Дипломатическая академия МИД России
ул. Остоженка, 53/2, Москва, Россия, 119992

Статья посвящена исследованию международно-правовых критериев меньшинств с дальнейшей целью выработки юридически обязывающего определения термина «меньшинство». Сложность выработки единых критериев меньшинств связана и с многообразием вариантов различных ситуаций их существования. Автор анализирует существующие подходы и предлагает свое видение проблемы и варианты ее решения.

Ключевые слова: меньшинства, Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам

Установление международно-правовых критериев меньшинств необходимо для выработки юридически обязывающего определения понятия «меньшинство». Как известно международное право не дает всеобъемлющего определения, однако это не означает, что международное сообщество игнорирует проблемы меньшинств.

Исторический опыт показывает, что отсутствие определения не является категоричным препятствием для эффективной защиты прав меньшинств. Вместе с тем выработка универсального определения «меньшинство» является одной из основных проблем международного права и принципиально важным вопросом для защиты меньшинств от дискриминации и преследования. Работа по выработке определения «меньшинства», которое пользовалось бы всеобщим признанием в мире, продолжается.

Затруднения в выработке общего определения связаны в основном с широким многообразием групп, по отношению к которым употребляется термин «меньшинство», разнообразием ситуаций, в которых эти группы находятся, а также отличающимся подходом государств к этой проблеме.

Существует множество классификаций сообществ по различным признакам: национальным, политическим, расовым, конфессиональным. Формулирование общепризнанных подходов для определения понятия «меньшинство» также осложняется разнообразием подходов заинтересованных правительств, ученых, политиков, представителей «меньшинств». Исторически меньшинства рассматривались с позиции идеи превосходства и давления культуры титульного государства, за счет отказа группами меньшинств от своей культуры в пользу ассимиляции с доминирующей культурой. Целью такой политики было установление культурной

идентичности меньшинств с государством, которое поддерживает их экономические потребности.

Определить качественный состав населения во многих государствах мира достаточно сложно. Так, например, законодательство Австрии использует термин «национальные меньшинства», Конституция Испании употребляет слово «национальности», Италии — «языковые меньшинства»; в конституционном акте Швеции 1974 г. различаются «этнические, религиозные или языковые меньшинства»; Конституция Норвегии (1814 г.) говорит «о группе населения саами», а в Законе о саами (1987 г.) уже упоминается «народ саами»; в законе КНР «О национальной районной автономии» говорится о «народах различных национальностей»; в законе Латвийской Республики 1991 г. «О свободном развитии национальных и этнических групп Латвии и их праве на культурную автономию» говорится о «национальных и этнических группах»; Декларация прав национальностей Украины 1991 г. упоминает «народы» и «национальные группы»; Конституция Российской Федерации (п. 1 ст. 3) обращается к «многонациональному народу» [8. С. 403–473].

Выработка критериев меньшинств необходима и для установления, что представляет собой та или иная группа населения: является ли она народом, этносом, национальной, религиозной, языковой, этнической, расовой, культурной, политической группой, коренным или малочисленным народом, группой народов, региональным меньшинством, беженцами, иностранцами, апатридами, сезонными рабочими, какой-то другой общностью трудовых иммигрантов, «индустриальных» или «аграрных», различного этнического, культурного и лингвистического происхождения, или другими лицами, не являющимися гражданами государства проживания [2. С. 85].

Различные подходы к определению связаны либо с историческими особенностями образования меньшинств, либо с их географическими особенностями существования на разных континентах. Некоторые меньшинства живут компактно в определенных районах отдельно от основной части населения, другие же разбросаны по территории государства. У одних меньшинств сильно развито чувство исторической самобытности, другие же имеют частичное представление о своем коллективном наследии. В некоторых случаях меньшинства имеют значительную степень самоуправления, в других случаях автономное самоуправление не имеет исторической основы.

Для выработки критериев постараемся рассмотреть существующие определения «меньшинств». В настоящее время наиболее цитируемым в правовой литературе является определение понятия «меньшинства», сформулированное Специальным докладчиком Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Комиссии по правам человека ООН к 30-й сессии Ф. Капоторти в докладе 1979 г., где был представлен анализ теоретических аспектов использования этого понятия в международно-правовой практике для использования в контексте применения ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, которое выглядит следующим образом: «группа, по чис-

ленному составу уступающая остальной части населения и не занимающая господствующего положения группа, члены которой — граждане этого государства — обладают с этнической, религиозной или языковой точек зрения характеристиками, отличающимися от характеристик остальной части населения, и проявляют, пусть даже косвенно, чувство солидарности в целях сохранения своей культуры, своих традиций, религии или языка» [9. Р. 109–110]. Некоторые авторы даже называют это определение «классическим» [7. С. 125].

Другим часто цитируемым определением понятия «меньшинство» является определение канадского юриста Ж. Дешена (Deschenes Jules), также представленное в Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Комиссии по правам человека ООН, согласно которому меньшинство определялось как «группа граждан одного государства, составляющая численное меньшинство и находящаяся в недоминирующем положении в этом государстве, обладающая этническими, религиозными или языковыми характеристиками, которые отличаются от тех, которые имеет большинство населения; члены этой группы обладают чувством солидарности друг с другом, мотивированные, пусть даже косвенно, коллективным желанием сохраниться как группа и чьей целью является достижение фактического и юридического равенства с большинством» [13].

Определения Ф. Капоторти и Ж. Дешена являются именно международно-правовыми попытками определить понятие «меньшинство». Между ними нет существенных различий. Ключевым в обоих случаях является сочетание объективных характеристик с субъективным намерением сохранить именно эти характеристики. Оба определения подчеркивают недоминирующее положение «меньшинства», которое ограничивается гражданами государств.

«Меньшинство» можно рассматривать как «стабильное сообщество граждан одного государства, находящееся в недоминирующем положении на территории государства, члены которого обладают этническими, религиозными или языковыми качествами, которые отличаются от тех, которые имеет остальная часть населения; члены этого сообщества обладают чувством солидарности друг с другом, мотивированные коллективной волей сохраниться как группа с целью достижения фактического и юридического равенства, включая вопросы сохранения своей культуры, традиций, религии или языка».

Таким образом, как было указано в материалах Шестого Комитета ГА ООН, критерии меньшинств должны быть «отличительные», «постоянные», «стабильные», «имеющие общее происхождение» или «обладающие общими характерными чертами». В качестве основных критериев меньшинств обычно указываются следующие признаки сообществ, квалифицирующих их как меньшинства: количественный критерий; критерий компактного или разрозненного проживания меньшинства; критерий недоминирования; критерий наличия гражданства или постоянного проживания на территории государства; критерий самобытности, включая этнические, религиозные, языковые или культурные характеристики; критерий общей воли и солидарности меньшинства.

Многие авторы, исходя из значения слова «меньшинство», придерживаются точки зрения, что для того чтобы группа могла быть признана меньшинством, она должна быть меньше по численности остальной части населения. По определению специального докладчика Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Комиссии по правам человека ООН Ф. Капоторти 1979 г., чтобы группа была признана национальным меньшинством, она должна быть, «по сравнению с остальной частью населения, меньшей по численности» [9. Р. 111]. А. Эйде определил меньшинство как «любую проживающую в суверенном государстве группу 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» [14].

Абсолютизация этого критерия не всегда целесообразна, поскольку в некоторых случаях в государствах могут существовать определенные группы, составляющие половину и даже большинство населения, что фактически не мешает им сталкиваться с проблемами, которые присущи национальным меньшинствам.

С этой точки зрения подход к определению термина «меньшинство» требует уточнений. Во-первых, меньшинство может проживать рассредоточенно, а не компактно, что затрудняет его возможности по защите своих прав посредством существующих внутригосударственных процедур. Во-вторых, группа может являться меньшинством в населении государства, но составлять большинство в его частях. Эта проблема особенно актуальна для государств, имеющих автономные регионы. В-третьих, население государства может представлять собой совокупность меньшинств, ни одно из которых не составляет абсолютного численного большинства. В-четвертых, возможна ситуация, когда группа в количественном отношении меньше остальной части населения, но занимает доминирующее положение в государстве.

Позицию, что «меньшинство» не следует ограничивать его количественной составляющей, разделяет ряд исследователей: «если предметом нашей озабоченности является именно статус меньшинства, оно не обязательно должно быть меньшим по размеру, чем доминирующая группа» [10. Р. 15]. «Если речь идет об ущемлении прав большинства меньшинством, то это не проблема защиты меньшинств, а вопрос самоопределения в целом» [4. С. 3–4]. «Количественный критерий определения национальных меньшинств почти нереализуем в федеративном государстве, субъектом которого являются национально-государственные образования» [5. С. 75].

Таким образом, количественная характеристика при определении «меньшинства» не является определяющей, хотя влияет на эффективность участия меньшинства в политическом процессе государства, ее применение должно учитывать другие характеристики.

Альтернативной характеристикой численного меньшинства, как правило, называют критерий недоминирования. Такой подход позволяет учитывать то,

что ни одно меньшинство, ни одна группа, нуждающаяся в охране своих прав, не останутся вне термина «меньшинство» и, соответственно, вне системы международной защиты прав меньшинств. Другими словами, меньшинствами должны быть признаны все группы, отличные по своим характеристикам, не занимающие доминирующего положения, вне зависимости от их численности.

Права меньшинств являются неотъемлемыми и их возникновение или исчезновение не связано с доминирующим или недоминирующим положением меньшинства в государстве. Недоминирующее положение группы предполагает потенциальную возможность ущемления ее прав, которые должны быть защищены вне зависимости от численного размера определенной группы. Доминирование одной части населения обычно выражается в государственной и общественной жизни государства.

Объективно меньшинство занимает неблагоприятную позицию в системе властных отношений, поскольку его члены не могут участвовать в той же степени, как и члены большинства, в основополагающих публичных сферах: правовой системе, системе образования, рынке труда и распределении жилья и др. Признание и защита прав меньшинств должно происходить независимо от их политического положения в государстве. Недоминирующая группа вне зависимости, является ли она численным большинством или меньшинством, должна обладать правами, которые должны быть защищены внутри государства и на международной арене.

Основным критерием, по которому возможно проводить различие между меньшинством и большинством народа, по мнению С.М. Пунжина, является «прежде всего, недоминирующее положение в государстве и численное меньшинство. Другие признаки, включенные в определение меньшинства, практически могут быть признаками народа, но последний в любом случае не может занимать недоминирующего положения и, как правило, составлять численное меньшинство» [7. С. 125–129].

И. Блищенко и А. Абашидзе, на примере сложностей выявления меньшинств в государствах СНГ, утверждают, что именно критерий дискриминации является важным для определения национального меньшинства: «Одним из критериев должно быть дискриминационное положение наций и народов в том или ином регионе... На наш взгляд, критерий дискриминации является не только основным для международной защиты, но для определения самих меньшинств, нуждающихся в защите... Мы отдаем себе отчет, что введенный нами признак дискриминации ограничивает объем понятия «национальное меньшинство» только теми группами населения, которые подвергаются ограничению в правах и свободах, и что в реальной жизни есть такие национальные меньшинства, которые не подвергаются дискриминации. В этом отношении вышеназванный подход оправдан тем, что те национальные меньшинства, которые не подвергаются дискриминации, не подпадут под международную защиту, ибо необходимость такой защиты отсутствует» [1. С. 123, 125–126]. Л. Вирт также определяет «меньшинство» как «группу людей, которая в силу своих, физических или культурных, характеристик выделяется в данном обществе среди прочих на основе

особого и неравноправного отношения и которая, следовательно, рассматривает себя в качестве объекта коллективной дискриминации» [3. С. 347].

По своей сути критерий дискриминации является важным и для международно-правовой защиты со стороны международных органов, и для определения самих меньшинств, нуждающихся в защите. Он должен учитывать такую степень дискриминации, которая не только угрожает существованию национальных меньшинств и нарушает их права, но и создает угрозу миру и международной безопасности. Исторические события подтверждают тесную связь этих преступных явлений между собой. По аналогии с Конвенцией ООН о предупреждении преступления геноцида и наказания за него 1948 г. Совет Безопасности ООН распространяет понятие дискриминации не только по отношению к группе населения, но и по отношению к отдельным членам этой группы. Таким образом, критерии доминирования и дискриминации, при наличии многообразия ситуаций, в которых находятся меньшинства, должны учитываться при определении «меньшинства» и применяться в комплексе с другими критериями.

Одним из важных критериев для определения меньшинства является наличие у членов группы гражданства данного государства. Необходимость такого критерия объясняется тем, что лишь в случае взаимосвязи со своими гражданами государство может легитимно эффективно защищать права как отдельных лиц, так и группы, которую эти лица составляют. В случае с иностранными гражданами, «пока лицо сохраняет свой статус иностранца, оно сохраняет право пользоваться защитой, предусмотренной обычным международным правом для лиц, находящихся в иной стране, чем своя, а также любыми специальными правами, которые могут быть представлены ему договорами или иным специальным соглашением» [9. Р. 111].

Большинство ученых, занимающихся разработкой понятия меньшинства, разделяют точку зрения, изложенную Подкомиссией ООН по предупреждению дискриминации и защите национальных меньшинств, согласно которой статус меньшинства признается лишь за гражданами данного государства и эмигранты не входят в это понятие [15]. Этот подход объясняется, прежде всего, тем, что на такие категории лиц, как мигранты, лица без гражданства, апатриды, беженцы и т.п. могут распространять действие другие международные договоры, регулирующие положение этих лиц.

Что касается проблемы трудящихся-мигрантов, то она должна рассматриваться как отдельная проблема, что подтверждает и международная практика, и принятие отдельных документов, регулирующих эту проблематику. Так, например, ст. 31 Конвенции о защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей, требует от государств обеспечения уважительного отношения к культурной идентичности этих рабочих. Иммигранты, как правило, ориентированы на интеграцию в общество государства проживания и редко выдвигают требования относительно специальных прав и особых защитных мер.

Качественным признаком меньшинства, отличающим его от большинства населения в государстве, является обладание устойчивыми этническими, культурными

ми, религиозными и языковыми характеристиками. Культура, язык, религия группы являются решающими факторами в определении меньшинства в государстве.

Невозможность в полной мере реализовывать в общественной жизни свои культурные, религиозные и языковые особенности, а также отстаивать свои интересы в государственных институтах для меньшинств означает, прежде всего, отсутствие положения доминирования в государстве. Именно в этом положении меньшинствам особенно требуется международно-правовая защита. Недоминирующие группы, разделяющие общую самобытность, неповторимость и своеобразие, которое выделяет их на фоне большинства населения государства, нуждаются в специальной защите как со стороны национальных, так и международно-правовых норм.

Анализ международно-правовых документов по вопросу принадлежности лиц к тем или иным меньшинствам позволяет сделать некоторые уточнения.

Во-первых, следует различать понятия «меньшинство» и понятие «лицо, принадлежащее к меньшинству». Основным критерием такого различия являются права объектов исследования. Меньшинства как общности, состоящие из лиц с определенными качествами, имеют свои специфические права, а лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют личные, политические, социально-экономические и культурные права человека.

Во-вторых, Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 1992 г. говорит о лицах, «принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам», Рамочная европейская конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г. употребляет термин «национальное меньшинство». Статья 27 Пакта о политических и гражданских правах содержит формулировку «этнические, религиозные и языковые меньшинства»: «в тех государствах, 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» [16].

Формулировки об этнических, религиозных и языковых меньшинствах, содержащиеся в ст. 27 Международного пакта о политических и гражданских правах и Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 1992 г., указывают на отдельные категории меньшинств, а не качества одной группы.

То есть группы, обладающие этническими, религиозными и языковыми характеристиками, образуют соответственно этнические, религиозные и языковые меньшинства, что, однако, не исключает того, что у одной общности может быть совокупность всех или некоторых этих характеристик. Этнические, религиозные и языковые меньшинства должны рассматриваться не только как какая-либо общность людей, отличающихся от остальной части населения этническими особенностями, религией или языком, а как группа людей, отличающаяся еще и другими признаками, которые образуют эту общность.

Этнические, религиозные или языковые отличия, являясь различными признаками, тем не менее, ведут к образованию понятий одного правового порядка. И этнические, и религиозные, и языковые меньшинства в правовом смысле представляют собой явления равнозначные, поскольку для международно-правового подхода в принципе безразлично, является ли это меньшинство этническим, религиозным или языковым — в международно-правовых актах эти термины всегда фигурируют вместе. Таким образом, с точки зрения международно-правового статуса и анализа предметного содержания по существу, наиболее разумным нам представляется не выделение некоего особого вида меньшинства — этнического, религиозного, языкового и др., а напротив, такой подход, при котором под ним понимается любая категория группы, которая представляет собой понятие «меньшинство». Такое понимание представляется оптимальным, и такую позицию занимают многие государства. Этот подход, в частности, отражен в документе Копенгагенского совещания по человеческому измерению СБСЕ, в котором речь идет о различных меньшинствах.

Определяющим критерием меньшинства является субъективное наличие воли и желания группы воспринимать себя меньшинством, которые основываются на собственном представлении о себе и своих интересах, намерении сохранять самобытность — свою культуру, традиции, религию или язык. С. Томушат считает, что национальные меньшинства — это «группы, которые до такого уровня осознают свои отличия, что пытаются сами распоряжаться своей судьбой, хотя бы частично» [11. Р. 960]. Представители меньшинств проявляют солидарность, сохраняя свои отличительные черты в течение продолжительного времени. Права на существование и самобытность неотъемлемы, их появление или исчезновение не зависит от политического положения меньшинства.

Специальный докладчик Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Х.Р.М. Кабо, докладывая о проблемах коренного населения, сообщил о том, что оно «должно найти признание в соответствии с его собственным самовосприятием, его собственным представлением о самом себе в сравнении с другими группами, причем не следует предпринимать попытки определить его на основе восприятия других групп». Согласно с Р. Мюллерсоном, что «такая характеристика, примененная к коренному населению, относится *mutatis mutandis* и к национальным меньшинствам» [6. С. 50].

Национальное самосознание, особенно если нет препятствий для его правильного выражения, является наиболее важным определителем наличия группы с особыми качествами. Государства не должны влиять на субъективный элемент. Меньшинство в соответствии со своей самоидентификацией должно быть самобытным, желать и стремиться сохранить такую самобытность, свои особенности и быть признанными другими членами этой группы в качестве ее части. В свою очередь, государство, на территории которого проживает меньшинство, должно уважать такую самобытность и содействовать ее сохранению и развитию.

Причем важно понимать, что не все народы желают или могут реализовать свое право на самоопределение в форме образования независимого государства

и по разным причинам будут оставаться в составе многонациональных государств. Этот критерий сохраняет свое значение и тогда, когда вопрос стоит просто о желании или нежелании меньшинства быть признанным таковым. Некоторые члены меньшинств могут воспользоваться своим правом на ассимиляцию, и никто не должен им в этом препятствовать. Более того, если меньшинство встречает препятствия на пути ассимиляции, то это будет дискриминацией, а не защитой самобытности меньшинств.

До настоящего времени в международном праве отсутствует определение понятия «меньшинство», признанное хотя бы частью государств, поскольку нет единого подхода к его определению ни в доктрине международного права, ни в законодательных актах государств, касающихся этой проблемы [12. Р. 113]. В Резолюции 17С (III) 1948 г. Генеральная Ассамблея ООН заявила, что «трудно принять единообразное решение этого сложного и требующего осторожного к себе отношения вопроса, который в каждом государстве, где он возникает, имеет свои особые аспекты».

Дискуссии по проблеме определения понятия «меньшинство» в рамках специальной Подкомиссии ООН длились более 40 лет без удовлетворительного результата. В этом контексте выработка единых критериев для определения понятия «меньшинство» является одним из возможных путей решения важной проблемы международного права с целью эффективной защиты меньшинств от дискриминации и всех видов преследования.

Защита прав национальных меньшинств приобрела международный характер еще в рамках Лиги Наций. При разработке Устава ООН проблема защиты прав меньшинств учитывалась как один из важнейших факторов обеспечения мира и международной стабильности и до настоящего времени является ключевой частью общей проблемы защиты прав человека.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Абашидзе А.Х., Блищенко И.П.* Права национальных меньшинств в свете мирового опыта // *Общественные науки и современность*. — 1992. — № 4.
- [2] *Брук С.И.* Население мира: Этнодемографический справочник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 1986.
- [3] *Вирт Л.* Проблема групп меньшинств. — М., 1945.
- [4] *Жвания Г.Е.* Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств: Исторический очерк. — Тбилиси, 1959.
- [5] *Каранетян Л.М.* Федеративное государство и правовой статус народов. — М., 1996.
- [6] *Мюллерсон Р.А.* Права человека: плен, нормы, реальность. — М., 1991.
- [7] *Пунжин С.М.* Проблема защиты прав национальных меньшинств в международном праве // *Государство и право*. — 1992. — № 8.
- [8] Статус малочисленных народов России: Правовые акты и документы. — М., 1994.
- [9] *Capotorti F.* Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities... // UN Doc E/CN.Y/Sub. 2/384/Add. 1-7. UN Sales N E 78. XIV. I., 1979.
- [10] *Klineberg O.* The Study of Multinational Societies // *The Multinational Society. Papers of the Ljubljana Seminar*. — Rowley, 1975.

-
- [11] *Tomushat C.* Status of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights // *Minorities in National and International Laws.* — New Delhi, 1985.
- [12] *Humphrey J.* No Distant Millennium. The International Law of Human Rights. — London, 1989.
- [13] UN Doc: E/CN.4/Sub.2/1985/31.
- [14] UN Doc: E/CN.4/Sub.2/1993/34.
- [15] UN Doc: E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.
- [16] United Nations Treaty Series. — Vol. 999.

INTERNATIONAL LEGAL CRITERIA OF MINORITY

S.A. Dekhkanov

The Department of International Law
Diplomatic Academy the MFA of Russia
53/2, Ostozhenka st., Moscow, Russia, 119992

This Article is devoted to research of minority international legal criteria with the further purpose of working out legally obliging definition of the term «minority». Complexity of uniform minority criteria development is connected with various situations variants of their existence. The author analyzes existing law approaches and offers own vision of the problem and variants of its decision.

Key words: minorities, Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.