

ОБСЕ — ЕВРОПЕЙСКИЙ МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ ПРАВ МЕНЬШИНСТВ

Качественным скачком в подходе к проблеме защиты меньшинств стали конференции СБСЕ (с 1994 г. — ОБСЕ). Важнейшее место практически на всех конференциях занимал вопрос о меньшинствах. В процессе дискуссий выработывался подход ОБСЕ к их положению.

В Заключительный Хельсинский акт 1975 г. включены оговорки по защите «этнических меньшинств в Европе». В пакте 1 говорится: «Государства-участники, на территории которых проживают этнические меньшинства, будут уважать права лиц, относящихся к таким меньшинствам»¹.

Принципиальное значение приобрела Венская встреча 1986 г., где впервые в международном документе была отмечена необходимость обратить внимание на групповой аспект существования национальных меньшинств. Были выделены факторы, которые могли бы обеспечить существование национального меньшинства как сообщества, признаны, наряду с индивидуальными правами, права коллективного характера:

181

- на свободу изъясняться в качестве представителя национального меньшинства;
- на сохранение и развитие этнических особенностей (культурных, языковых, религиозных), в том числе и путем создания культурных обществ, различных просветительских и религиозных организаций;
- на беспрепятственные международные связи и др.²

Итоговый документ Венской встречи подчеркивает, что государства-участники будут способствовать тому, чтобы статус лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам или региональным культурам, на их территориях был равен статусу, которым пользуются остальные граждане³.

В этих документах впервые конкретизируются права национальных меньшинств во всех отношениях и демонстрируется отход от чересчур абстрактных деклараций, которые, с одной стороны, являются логичными, а с философской точки зрения — предполагаемыми.

Концепция ОБСЕ о национальных меньшинствах получила дальнейшую доработку на последующих встречах. В 1990 г. в Париже обсуждались случаи нарушения прав национальных меньшинств, отмечалась важность проблемы их положения для обеспечения мира, безопасности и сотрудничества в Европе.

Вопрос защиты прав национальных меньшинств, привлекая к себе все большее внимание на континенте, стал восприниматься как критерий обеспечения гражданских прав и свобод в отдельных государствах.

Но настоящим прорывом в области требований и правовой позиции национальных меньшинств по праву должна считаться Копенгагенская встреча «Совещание по человеческим измерениям СБСЕ» 1990 г. Совещание впервые уделило вопросу национальных меньшинств отдельную часть соглашения.

В Копенгагене после подробного обсуждения вопроса был принят специальный документ, в котором всесторонне раскрывается подход мирового сообщества, и прежде всего СБСЕ, к проблеме национальных меньшинств и особое внимание уделяется их коллективным правам. При этом подчеркивалось, что обеспечение защиты национальных меньшинств должно соответствовать принципам равноправия и недискриминации граждан стран — участниц соглашения при уважении территориальной целостности государства. Таким образом, представители национальных меньшинств призываются к лояльности и незлоупотреблению полученными возможностями. На этой конференции подчеркнуто возрастание роли неправительственных организаций и важность их диалога с официальными представителями отдельных стран.

182

Широкая дискуссия о проблемах национальных меньшинств развернулась на специальной встрече экспертов по национальным меньшинствам в 1991 г. в Женеве. Участники обменялись мнениями по ряду практических вопросов, в частности о законодательстве применительно к меньшинствам, о международных способах регулирования сложных ситуаций и возможных формах сотрудничества. Обсуждались меры, которые могли бы благоприятствовать нормальной жизнедеятельности меньшинства, вопросы автономии, местного самоуправления и др.

Важнейшим итогом встречи на высшем уровне в 1992 г. в Хельсинки было учреждение в рамках СБСЕ поста Верховного комиссара по национальным меньшинствам. На него возложены задачи сбора объективной информации по вопросам меньшинств, оценки кризисных ситуаций в наиболее ранней фазе и поиска путей предотвращения конфликтов.

Этот институт стал важным инструментом выявления на самой ранней стадии потенциальных конфликтов, связанных с положением национальных меньшинств. Он служит раннему выявлению межэтнической напряженности, способной создать угрозу миру, стабильности или отношениям между государствами ОБСЕ. Способствуя урегулированию потенциального кризиса на ранней стадии его развития, Верховный комиссар действует независимо от всех заинтересованных сторон, направляет миссии на места и использует методы превентивной дипломатии на ранней стадии напряженности. Например, во время нарастания напряженности в Прибалтийских государствах между коренным населением и русскими, проживающими на территориях данных государств, Верховный комиссар за период с апреля 1993 г. по декабрь 1995 г. восемь раз обращался с официальными письмами к главам государств и МИД и неоднократно посещал их⁴.

На встрече глав государств-участниц в Будапеште в 1994 г., когда СБСЕ был преобразован в ОБСЕ, отмечалось, что в компетенцию этого авторитетного органа входят не только международная безопасность и сотрудничество, но и сфера внутреннего устройства стран-участниц. Вместе с тем подчеркивалось, что урегулирование положения меньшинств играет важную роль в деле обеспечения стабильности в Европе. Документы ОБСЕ, будучи политическими решениями, принятыми путем переговоров, являются хорошей основой для развития добрососедских отношений в Европе.

Мандат Верховного комиссара по делам национальных меньшинств отражает признание политического характера проблем меньшинств. В его функции не входит защита индивидуальных или коллективных прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Несмотря на это, следует отметить, что ситуации, находящиеся в поле его зрения, включают в себя

многие аспекты прав человека, так что его деятельность, несомненно, оказывает влияние на соблюдение как прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, так и прав человека в целом.

Тем не менее Верховный комиссар не может эффективно действовать без поддержки государств-участников. Свои доклады и рекомендации он предоставляет заинтересованным государствам и руководящему Совету ОБСЕ. На этой стадии и выясняется, получают ли его действия достаточную поддержку и готовы ли государства при необходимости провести собственное дополнительное расследование.

Для обеспечения эффективной деятельности Верховного комиссара как нейтральной стороны важно, чтобы он придерживался принципа беспристрастности. Если обязательства по копенгагенскому документу нарушаются, Верховный комиссар должен рекомендовать соответствующему правительству изменить свою политику, напомнив ему, что стабильность и внутренний мир лучше всего обеспечиваются соблюдением прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Однако и представителям национальных меньшинств он должен напоминать об обладании не только правами, но и обязанностями.

Условия конфиденциальности, предполагающие доверительный характер деятельности Верховного комиссара, преследуют ряд целей. Прежде всего, это создание условий, при которых исполнение им своих обязанностей не приведет к эскалации конфликта.

В мандате деятельность Верховного комиссара ориентирована на профилактику внутригосударственных конфликтов. Это очень важный шаг вперед, поскольку речь идет о проблеме национальных меньшинств.

Стандарты, выработанные ОБСЕ, лежат в основе многих более частных документов — соглашений между отдельными странами, законов и др. Важное место среди них занимают региональные проекты сотрудничества. Так, в 1991 г. Польша, Чехия, Словакия и Венгрия объединились в «Вышеградскую группу». В 1993 г. Украина, Венгрия и Польша в г. Дебрецене подписали декларацию «О сотрудничестве наций и народностей», проживающих в Карпатском регионе.

Таким образом, ОБСЕ подходит к вопросу о меньшинствах как к чрезвычайно важной проблеме, и даже беглый анализ основных ее актов показывает, что эта организация разработала целую систему защиты меньшинств.

¹ Заключительный акт СБСЕ. Документы ОБСЕ // Права человека: Сб. междунар.-прав. документов. М., 1999. С. 664.

² Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств — участников СБСЕ. Документы ОБСЕ // Права человека: Сб. междунар.-прав. документов. М., 1999. С. 680, 688.

³ Там же. С. 680.

⁴ *Биркенбах Х.-М.* Расследование фактов как средство превентивной дипломатии. М., 1998.