

дии и США) // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 2.

¹¹ См.: Лобанов В. Указ. пр.

¹² См.: Драго Р. Указ. пр.

¹³ Лобанов В. США: административная этика и государственная служба // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 4. С. 68–70.

¹⁴ См.: Карапетян Л. Концептуальные вопросы социального управления // Проблемы теории и практики государственного управления. 1999. № 5.

Наталья Константиновна Старухина – аспирантка кафедры политологии. Научный руководитель – кандидат философских наук, доцент Н.П. Денисюк.

И.В. КОВАЛЕВА

КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПРАВА НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

В условиях глубоких политических и экономических преобразований, происшедших в мире, этнический фактор стал одним из важнейших в общественной жизни. Ряд межэтнических конфликтов, нередко напрямую связанных с положением национальных меньшинств, подтвердил значимость данного фактора как воздействующего на безопасность, территориальную целостность и суверенитет государств, обеспечение основных прав и свобод человека. Поэтому рост национального самосознания меньшинств, пробуждение интереса к национальной культуре, традициям, истории своего народа, стремление к сохранению своего жизненного уклада находят понимание мирового сообщества и отдельных государств.

Особенно актуальна исследуемая проблема в новых независимых государствах, где в течение долгого времени не уделялось должного внимания их культурным и духовным потребностям, в результате чего деформировались язык, культура, самобытность. В этом плане будет полезно обратиться к опыту решения проблем национальных меньшинств в странах Западной Европы. Необходимость поиска средств, обеспечивающих их существование в различных государствах, требует решения задач, связанных с защитой их прав. Важная роль в разработке этих принципов принадлежит авторитетным международным организациям – ООН, Совету Европы, ОБСЕ. В настоящее время наиболее важным является вопрос о том, могут ли права национальных меньшинств быть эффективно защищены через обеспечение общих прав человека или же необходимы какие-то дополнительные, особые меры. Рассматриваемая проблема возникла перед международными организациями в 1980–1990-х гг. До этого времени защита меньшинств осуществлялась в режиме защиты общих прав человека.

Система международно-правовой защиты меньшинств начала формироваться в период возникновения Лиги Наций, которая, будучи частью Версальской системы, ставила своей целью создание надежных механизмов обеспечения мира и безопасности в Европе, одним из которых являлись обязательства государств о предоставлении им основных гражданских и политических прав, таких как обеспечение всем жителям страны в одинаковой мере защиты жизни и свободы, равенство перед законом, право организовывать за свой счет школы, церкви и благотворительные учреждения, пользоваться родным языком. Данные принципы объявлялись обязательными и гарантированными Лигой Наций, вследствие чего она стала первой международной организацией, которая выносила вопрос о меньшинствах за рамки внутренних дел страны. Такой подход к национальным меньшинствам видится многим ученым более действенным и эффективным, чем режим их защиты, сформировавшийся с созданием ООН, когда исследуемая проблема трактовалась исключительно в контексте защиты общих прав человека, что предполагало защиту прав всех представителей национальных меньшинств как отдельных личностей, но полностью игнорировала коллек-

тивные проблемы. Большинство стран, принимавших участие в разработке Устава ООН, посчитали, что признание и защита национальных меньшинств может дестабилизировать общество и иметь нежелательные последствия, а предоставление какой-либо группе дополнительных прав в политической, экономической и даже в культурной сфере приведет к требованию самостоятельности и собственной государственности. Поэтому до сегодняшнего дня продолжаются споры о том, нужны ли коллективные права национальным меньшинствам. Существуют два базовых подхода к решению этого вопроса. Согласно одному из них права меньшинств могут быть эффективно защищены через обеспечение прав человека как таковых, по другому – наряду с этими базовыми правами человека требуются дополнительные, коллективные. Индивидуальные и коллективные права неразрывно связаны между собой, хотя и различны по своей природе. Лица, принадлежащие к меньшинствам, обладают теми же индивидуальными правами, что и большинство граждан. Это те естественные права, соблюдение которых является показателем всех процессов, происходящих в обществе, так как их нарушение деформирует нормальное развитие общества. После провозглашения этих прав в Уставе ООН, во Всеобщей декларации прав человека и закреплении в других международных документах они стали императивным принципом международного права. Равенство прав всех членов общества независимо от национальности является необходимой предпосылкой для равенства в фактическом положении меньшинства и большинства населения. Но для решения проблем, связанных с национальными меньшинствами, признание лишь общих прав человека является недостаточным: требуется еще и защита коллективных прав меньшинств, которые не являются естественными правами, так как они формируются по мере становления интересов той или иной общности или коллектива. Их нельзя рассматривать как сумму индивидуальных прав лиц, входящих в ту или иную общность, ведь они имеют качественно иные свойства, определяемые целями и задачами конкретного коллективного образования. Позиции различных государств в этом отношении расходятся, что определяется условиями исторического развития, традициями. Для США характерны индивидуальный подход и стремление обеспечить права лиц, принадлежащих к разным группам населения, через защиту прав индивида. Во многих европейских государствах существует стремление к признанию и защите прав меньшинств как особых прав коллектива. Каждая из позиций, взятая в отдельности, является недостаточной, и только в рамках сочетания индивидуального и коллективного подходов могут быть обеспечены права как лиц, принадлежащих к меньшинствам, так и меньшинств в целом.

Обратим внимание на то, что целью защиты лиц, относящихся к национальным меньшинствам, в рамках общих прав человека является достижение недискриминации и вытекающее из нее всеобщее равенство, провозглашенные в Уставе Организации Объединенных Наций (ст. 1 и 55) и во Всеобщей декларации прав человека (ст. 2). На предотвращение любых действий, ущемляющих права и свободы человека, защищающих от дискриминации, направлены такие правовые акты, как Международное соглашение о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ООН, 1965), Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости или дискриминации на основании религиозных убеждений и верований (ООН, 1981), Соглашение относительно дискриминации при приеме на работу и в области занятости (МОТ, Соглашение 11, 1958), Соглашение против дискриминации в образовании (ЮНЕСКО, 1960)¹. Недискриминация и соответствующее ее выполнение позволили лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, стать во всех отношениях равноправными с представителями других национальностей в государстве, предотвратить действия, которые направлены на притеснение прав личности.

В международной практике наряду с термином "коллективные" в качестве синонимов употребляются термины "особые" или "специальные" права, которые можно определить как права, обеспечивающие меньшинства необходимыми средствами для сохранения их особенностей и традиций, как защищающие недоминантные группы, которым необходим особый статус с целью сохранения присущих им характеристик. Особые права не следует понимать как привилегии, которые ставят меньшинства в более выгодное положение по сравнению с остальным населением, ведь нарушение прав национальных меньшинств в большинстве случаев происходит как нарушение их коллективных прав, поэтому особые права меньшинств вызваны необходимостью их защиты в условиях неравного положения и тем, чтобы приблизить их к положению большинства населения государства. Эту группу составляют права, обеспечивающие этническую, культурную, религиозную, языковую самобытность. Лишь возможность пользоваться родным языком, организация национальных школ, участие представителей национальных меньшинств в политической и экономической жизни страны могут сблизить условия жизни меньшинств и основного населения.

По мнению экспертов ряда международных организаций, *коллективные права* могут предоставляться в различных сферах деятельности. Практически все государства дают возможность меньшинствам проводить свою собственную политику в области образования – создавать и содержать школы, обучать на родном языке, а также в сфере культуры – право на сохранение и развитие духовного наследия. Предоставляется также право на поддержание контактов со страной происхождения и с родственниками, проживающими в других государствах, на принятие участия в традиционных видах экономической деятельности. Государственное обеспечение свободного использования национальных языков, образование на родном языке и национальная культура оказывают решающее воздействие на самосознание народа. Особенно важно обучение детей и молодежи, принадлежащих к национальным меньшинствам, на своем языке. Учитывая важность данной проблемы, в рамках Совета Европы была принята Европейская хартия региональных языков и языков национальных меньшинств (1998). Правовой инструментарий хартии гарантирует защиту и распространение языков национальных меньшинств посредством их использования в образовательных учреждениях, средствах массовой информации, юридической, экономической, административной и общественной жизни. Данный документ имеет прогрессивное значение, так как предоставление возможности свободного использования родного языка в различных сферах жизнедеятельности является признанием за национальными меньшинствами коллективных прав в области языка.

В Финляндии, например, законодательно регламентируется право шведского и саамского населения в области образования. Согласно акту о детских садах муниципалитеты должны обеспечивать детям возможность посещать детские сады, где говорят на их родном языке, в том числе и на языке меньшинств – шведском и саамском. В соответствии с актом о единой школе в обязанности муниципалитетов входит создание начальных школ для национальных меньшинств, если есть не менее 13 учащихся этого возраста, средних школ, если на данной территории проживает свыше 40–90 учащихся, представляющих меньшинство, в каждой параллели². Преподавание на шведском языке ведется и в высших учебных заведениях Финляндии, где, например, в Хельсинкском университете работают 25 шведских кафедр, а в Турку действует шведский университет³. Финляндия является единственной страной, где высшее образование осуществляется на языке меньшинства. В Австрии на земле Бургенланд проживают хорваты, словенцы и венгры. Закон о школах этой земли предусматривает, что

язык меньшинства становится языком обучения, если не менее 70 % населения района, обслуживаемого школой, составляют лица, относящиеся к данному меньшинству. Если их количество составляет от 30 до 70 % населения, обслуживаемого школой района, то в качестве языков обучения используется как общенациональный, так и язык меньшинства. Если члены меньшинства составляют менее 30 %, то обучение ведется на общенациональном языке, но детям, из числа меньшинств, предоставляется возможность изучать свой родной язык. Преподавание языка обязательно, если хотя бы 20 детей, принадлежащих к меньшинству, посещают занятия⁴.

В настоящее время в странах Западной Европы все больше внимания уделяется повышению роли национальных меньшинств в выработке общенациональных решений и представительству их интересов на центральном уровне, т. е. участию национальных меньшинств в политической жизни страны. В этой сфере можно выделить *следующие тенденции*: создание консультативных органов из представителей национальных меньшинств на центральном уровне; учет их мнения при принятии общенациональных актов, затрагивающих интересы данных групп населения; создание в рамках высших государственных органов специальных подразделений, представляющих интересы меньшинств.

Создание консультативных органов из представителей национальных меньшинств на центральном уровне встречается довольно часто. В Финляндии существует Шведская народная ассамблея и Саамский парламент, избираемые раз в четыре года представителями данных групп населения. Эти органы могут выступать с предложениями по всем вопросам, затрагивающим интересы меньшинств, и даже поднимать их на государственном уровне по собственной инициативе. Представители государственных структур обязаны консультироваться с данными учреждениями по вопросам, затрагивающим их интересы. В Австрии также созданы органы подобного типа. Так, при ведомстве федерального канцлера действуют Советы национальных меньшинств, которые консультируют правительство федерации и правительства земель, хотя члены этих советов и назначаются центральным правительством, однако кандидатуры в их состав выдвигаются общественными организациями национальных меньшинств. Распространенной является практика заслушивания их мнения при вынесении решений на центральном уровне. В Италии представители областей, где компактно проживают немцы, французы и граждане славянских национальностей, присутствуют на заседаниях правительства при обсуждении вопросов, затрагивающих интересы данных областей. Распространение получили встречи членов правительства и представителей национальных меньшинств, что помогает центральной администрации получать достоверную информацию из первых рук. В Румынии с 1993 г. при правительстве действует Совет по делам национальных меньшинств, в состав которого входят по три представителя от каждого меньшинства. Целью создания данного органа был учет их мнения по вопросам, затрагивающим их интересы и права в законодательной, административной, финансовой сферах.

В государственном аппарате многих стран Европы создаются разнообразные органы, курирующие вопросы, связанные с деятельностью меньшинств⁵. В Австрии данными проблемами занимается федеральный министр по делам национальных меньшинств, в Финляндии в рамках Министерства внутренних дел существует Консультативный совет по делам саамов, а также Консультативный совет по делам цыган при Министерстве социальных вопросов и здравоохранения. В Италии при главе правительства действует специальная служба по вопросам приграничных зон, национальных меньшинств, двуязычия. В отдельных государствах применяется инсти-

тут специальных омбудсменов*, например, в Швеции действует омбудсмен по вопросам борьбы с этнической дискриминацией, в Австралии – комиссар по правам человека для борьбы с этнической дискриминацией, в Венгрии – уполномоченный государственного собрания по правам национальных и этнических меньшинств⁶.

Таким образом, рассмотрев опыт европейских стран, можно сделать вывод, что для обеспечения справедливого политического положения национальных меньшинств необходимо предоставление им особых прав, которые можно определить как:

- законодательное признание национальных меньшинств;
- право меньшинств на существование как группы;
- право на обучение и получение информации на родном языке;
- обязанность правительства получать согласие или консультироваться с меньшинствами по вопросам, которые затрагивают их интересы;
- гарантирование меньшинству представительства в законодательных и других органах, включая межправительственные.

Основание для реализации коллективных прав дают такие международные законодательные акты, как Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказания за него, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств и др. Наиболее значимым документом по особым правам является Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.). В 27 ст. документа говорится: "...в государствах, в которых существуют этнические, религиозные или иные меньшинства, лица, входящие в их состав, не должны быть лишены права совместно с другими лицами иметь свою собственную культуру, исповедовать и исполнять свою религию или говорить на родном языке"⁷. Из данного положения следует, что речь в пакте идет о правах не группы, а лишь отдельных ее членов, хотя фраза "совместно с другими лицами... входящими в их состав" вносит неоднозначность, которую можно понимать как невозможность государства отказать национальному меньшинству в праве на пользование своим языком и на сохранение своей самобытности.

Государство, закрепив законодательно положения о коллективных правах, должно сделать определенные организационные шаги для того, чтобы эти правовые документы реализовались. Во многих европейских странах (Дания, Австрия, Германия, Греция и др.) национальные меньшинства пользуются государственной финансовой поддержкой: из государственного бюджета выделяются средства для подготовки учителей, содержания школьных зданий, выплаты стипендий учащимся, финансирования библиотек, поддержания изданий и культурных ассоциаций национальных меньшинств.

Отметим, что приоритет в предоставлении коллективных прав национальным меньшинствам принадлежит отдельным государствам. Современный международный правовой порядок признает ценности индивида, принадлежащего к меньшинству, но неоднозначен в признании коллективных ценностей меньшинства. Отчасти это можно объяснить тем, что в области защиты прав национальных меньшинств практически не существует схожих ситуаций и формы защиты применительно ко всем случаям заранее определить невозможно. Процессы европейской интеграции и наличие наднациональных европейских органов в перспективе создают возможность ре-

* Омбудсмен – (англ. ombudsmen), лицо, назначенное правительством, для получения и реагирования на жалобы, поступающие от простых граждан по поводу работы правительства и качества предоставляемых общественных услуг.

шения проблем защиты прав национальных меньшинств посредством предоставления им различных коллективных прав, которые уравнивают их с положением большинства.

¹ См.: Международная защита прав и свобод человека: Сб. док. М., 1990.

² См.: Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии. М., 1993. С. 114.

³ См.: Этнические меньшинства в современной Европе. М., 1997. С. 190.

⁴ См.: Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии. М., 1993. С. 118.

⁵ См.: Васильева Т. А. Правовой статус этнических меньшинств в странах Западной Европы // Государство и право. 1992. № 8. С. 141.

⁶ См.: Юрьев С. С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). М., 2000. С. 42.

⁷ Международная защита прав и свобод человека: Сб. док. М., 1990. С. 32.

Ирина Валерьевна Ковалева – аспирантка кафедры политологии. Научный руководитель – кандидат философских наук, доцент Н.П. Денисюк.

А.Ф. ГУЛЮК

ПРАБЛЕМА СТАНУ БАЛКАНСКІХ ПЕРАСЯЛЕНЦАУ У АУСТРА-РАСІЙСКІХ АДНОСІНАХ У СЯРЭДЗІНЕ XVIII ст.

Пытанне аб лёсе балканскіх народаў і іх месцы ў сістэме міжнародных адносін у Еўропе і на Блізкім Усходзе з'яўлялася адной з найбольш вострых і складаных праблем на працягу некалькіх стагоддзяў. У XIV–XV ст. Балканскі паўвостраў амаль цалкам аказаўся пад уладай турак-асманаў. Напрыканцы XIV ст. яны заваявалі Македонію і Балгарыю, потым Сербію, Боснію, Герцагавіну, амаль усю Грэцыю і Албанію. У канцы XV ст. фармальна была ліквідавана самастойнасць Чарнагорыі. Пасля Махачскай бітвы 1526 г. і Дуброўнік, які знаходзіўся пад суверэнітэтам венгерскіх князёў, прызнаў над сабой вярхоўную ўладу турэцкага султана. У далейшым дзяржаўныя межы на Балканах неаднаразова змяняліся, і гэтыя змены былі даволі частымі і значнымі.

У ходзе вайны з Турцыяй у 1716–1718 гг. аўстрыйскія войскі прасунуліся далёка на поўдзень і захапілі гарады Пажарэвац, Краёву, Белгарад. 21 ліпеня 1718 г. быў заключаны Пажарэвацкі мірны дагавор, які замацаваў за Аўстрыяй занятыя ёй раней тэрыторыі – Малую Валахію да р. Олт, Банат, значную частку Сербіі з Белгарадам, частку Славоніі і Паўночную Боснію¹. Аднак праз дваццаць гадоў Аўстрыя, якая ўдзельнічала разам з Расіяй у вайне 1735–1739 гг. супраць Турцыі, страціла раней захопленыя ёй Паўночную Сербію і Малую Валахію. У складзе Аўстрыйскай манархіі ўсё ж засталася частка сербскіх зямель – Банат, Баранья, Срэм, Бачка.

У наступны перыяд на балканскую палітыку Аўстрыі уплывалі не толькі яе асабістыя інтарэсы і адносіны з Турцыяй, але і пазіцыя Расіі. Аўстрыя яшчэ з XVII ст. была звязана з Расіяй агульнай мэтай супрацьстаяння асманскай экспансіі. Гэту пазіцыю пацвердзіла руска-аўстрыйская дэкларацыя ад 28 снежня 1739 г. аб саюзе і ўзаемнай дапамозе.

У той жа час, у перыяд аслаблення Асманскай імперыі, і Аўстрыя, і Расія імкнуліся ўзмацніць свой уплыў і пранікнуць на Балканскі паўвостраў. Аўстрыйскія Габсбургі пічылі Балканы зонай свайго уплыву і адмоўна ставіліся да прасоўвання Расіі к вусцю Дуная і ўмацаванню яе пазіцый у гэтым рэгіёне². У выніку складаных перамоў у 1746 г. Расія і Аўстрыя ўсё ж такі падпісалі саюзны дагавор. У “сакрэтнейшым артыкуле аб Атаманскай Порце” яны гарантавалі ўзаемную падтрымку тэрмінам на 25 гадоў у тым выпадку, калі Асманская імперыя паспрабуе парушыць статус, створаны ў Паўднёва-Усходняй Еўропе Белгарадскім мірам 1739 г. Дзве дзяржавы зноў