

## Раздел 6. ПОЛИТОЛОГИЯ

*Лазарович Николай Васильевич,  
Черновицкий национальный университет  
им. Ю. Федьковича, докторант кафедры  
международных отношений*

### **К вопросу о политико-правовом обеспечении прав национальных меньшинств**

Актуальность темы исследования обусловлена значимостью национальных меньшинств в этнической структуре многих стран мира и самой спецификой этнонациональных отношений. Последние характеризуются способностью регенерировать старые и вызывать новые межэтнические конфликты. Поэтому от результатов поиска путей гармонизации межнациональных отношений, преодоления противоречий, время от времени возникающих между этносубъектами, от эффективного противодействия и предупреждения ксенофобии в обществе зависит судьба не только отдельных лиц, но и народов.

Прежде чем прибегнуть к политико-правовому анализу обеспечения прав национальных меньшинств, важно определить сущность самого понятия «меньшинство». Первыми его природу еще в 1920–1930-х гг. начали выяснять социологи, этнологи и в определенной степени антропологи.

Более предметно разработкой научной концепции меньшинств занимались исследователи середины — второй половины XX в. Среди них американские социологи С. Вегли, Л. Вирт, М. Харрис, Р. Шермерхорн, голландский социолог Г. ван Амерсфорт. В частности, Л. Вирт понятие «меньшинство» определил так: «Группа людей, которая на основании своих физических или культурных характеристик отличается от других в обществе проживания отличным и неравноправным отношением к себе, и которая считает себя объектом коллективной дискриминации»<sup>1</sup>. С. Вегли и М. Харрис считали, что меньшинство можно определить по следующим показателям: 1) меньшинства являются подчиненными сегментами комплексных государственных обществ; 2) меньшинствам свойственны специфические или культурные черты, которые с позиций доминантных сегментов считаются такими, что заслуживают меньшего внимания; 3) меньшинства — это самосознательные сообщества, объединенные специфическими чертами, которые присущи их членам; 4) членство в меньшинствах определяется происхождением; 5) члены меньшинств стремятся к бракам внутри своей группы. Г. Шермерхорн наряду с другими атрибутами меньшинства подчеркнул еще одну его характеристику, а именно то, что оно представляет меньшую половину населения того или иного общества. Г. ван Амерсфорт обратил внимание на такие свойства меньшинства: оно является перманентным коллективом населения государства, количественный состав исключает меньшинство с эффективного участия в политических процессах, меньшинство нахо-

<sup>1</sup> Евтух В. До проблеми визначення поняття «етнічна меншина»//Етнічні меншини Східної та Центральної Європи. К. «ІНТЕЛ». 1994. С. 14.

дится в запущенной позиции<sup>1</sup>. В подобном ключе феномен меньшинства характеризовали и другие исследователи.

Официальным документом, который ввел понятие меньшинства, стал Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей (ГА) ООН 16 декабря 1966 г.<sup>2</sup>. В ст. 27 он провозгласил принцип, согласно которому «... 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, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком»<sup>3</sup>. Таким образом, документом гарантировано право меньшинств на их национальную, этническую, религиозную или языковую самобытность или самобытность по совокупности этих признаков и право на сохранение особенностей<sup>4</sup>, которые они хотели бы развивать.

Однако в полном объеме права меньшинств получили юридическое закрепление в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятой резолюцией ГА ООН от 18 декабря 1992 г.<sup>5</sup>. Она стала первым специальным международно-правовым актом, посвященным определению и регламентации прав меньшинств<sup>6</sup>. Декларация подробно закрепляет и регулирует права национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств, а также обязанности государства, на территории которого они проживают или гражданами которого являются, по их защите, обеспечению и поощрению к созданию условий для развития самобытности.

Сравнивая текст Декларации с Международным пактом о гражданских и политических правах, юристы-международники отмечают, что первая более четко формулирует требование о позитивных действиях по реализации прав меньшинств<sup>7</sup>. Если в ст. 27 Пакта говорится, что представителям меньшинств «не может быть отказано в праве...», то в ст. 2 Декларации использована формулировка, согласно которой они «имеют право...»<sup>8</sup>. Таким образом, ее положение выходит за рамки невмешательства государства в жизнь этнических сообществ, а дефиниция «свободно и без вмешательства или дискриминации

<sup>1</sup> Євтух В. До проблеми визначення поняття «етнічна меншина»... С. 14–15.

<sup>2</sup> Кузнецов О. Права народов и национальных меньшинств в международном праве и российском законодательстве//Человек в социальном мире: проблемы, исследования, перспективы. 2003. Вып. 2. С. 26.

<sup>3</sup> Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043) (дата обращения: 22.08.2013).

<sup>4</sup> Положения о поощрении и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам [Електронний ресурс]//Права человека. 1998. № 18. С. 5. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet18Rev1ru.pdf> (дата обращения: 22.08.2013).

<sup>5</sup> Декларация про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. 18.12.1992 р. [Електронний ресурс]. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_318](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_318) (дата обращения: 22.08.2013).

<sup>6</sup> Юрєв С. С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). М. «Эдиториал УРСС». 2000. С. 26.

<sup>7</sup> Кузнецов О. Права народов и национальных меньшинств... С. 26.

<sup>8</sup> Декларация про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин...; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права...

в какой-либо форме<sup>1</sup> требует от государства создания и обеспечения условий, не допускающих ограничений со стороны частных или должностных лиц, государственных институтов и общественных организаций, а также общества в целом.

Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам дала толчок к разработке и принятию аналогичных трансрегиональных международных правовых актов. В Европе работа над этой проблематикой продвинулась дальше, чем в других частях мира. Параллельно с подготовкой текста Декларации в рамках ООН в 1989 г. было принято Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), который предоставил меньшинствам широкие права. Их было вновь подтверждено на встрече представителей государств-участников СБСЕ в Копенгагене в 1990 г. и на Женевской встрече экспертов в 1991 г. Проблему национальных меньшинств было возбуждено также в Парижской хартии для новой Европы, подписанной главами государств-участников СБСЕ в ноябре 1990 г., в которой было высказано решимость поощрять их права. В том же году Европейская комиссия по законодательному обеспечению демократии, созданная Комитетом министров Совета Европы, составила перечень прав меньшинств<sup>2</sup>.

Положение указанных международных правовых актов получили развитие и систематизированное закрепление в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, принятой Комитетом министров Совета Европы на сессии в Страсбурге 1 февраля 1995 г.<sup>3</sup>. Это первый обязывающий многосторонний договор, который на сегодня является самым полным из всех международных актов в области прав меньшинств. Государства, которые ратифицировали Рамочную конвенцию, обязаны согласовать свое национальное законодательство, а также административную и юридическую практику в соответствии с ее положениями.

Необходимость защищать права национальных меньшинств от возможных притеснений со стороны доминирующего большинства активизировала исследования проблемы определения меньшинства, выяснения вопросов, что оно собой представляет, кем определяется это меньшинство, кто может пользоваться правами меньшинств. Эти вопросы и возможные ответы на них были предметом ряда исследований, подготовленных экспертами, и длительных дебатов в ходе многих форумов, на которых обсуждались проблемы защиты меньшинств. Однако окончательных ответов на эти вопросы не получено. Не удалось также принять общее определение понятия «меньшинство», которое бы удовлетворило заинтересованные стороны.

Сложность поиска приемлемого определения состояла в многообразии ситуаций, связанных с существованием меньшинств. В частности, некоторые из них живут компактно в строго определенных районах отдельно от основной части населения, другие — разбросаны по территории страны. В одних меньшинств хорошо развито чувство коллективной самобытности, в то время как другие сохранили лишь расплывчатое представление о своем общем наследии. В некоторых случаях меньшинства пользовались и пользуются

<sup>1</sup> Декларация про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин...

<sup>2</sup> Кузнецов О. Права народов и национальных меньшинств... С. 27.

<sup>3</sup> Рамкова конвенція про захист національних меншин. Страсбург, 01.02.1995 р. [Електронний ресурс]. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_055](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_055) (дата обращения: 22.08.2013).

значительной степенью автономии. В других случаях автономия или самоуправление не имеют каких-либо исторических корней<sup>1</sup>. Вместе с тем, отсутствие согласованного определения не помешало процессу разработки новых стандартов и деятельности поощрению прав меньшинств.

Положительным результатом проведенной работы стало выявление ряда особенностей национальных меньшинств, которые позволяют охватить большую часть ситуаций, связанных с меньшинствами. Учитывая это, в документах ООН и других международных организаций выделяют ключевые признаки, благодаря которым меньшинство выступает субъектом международного права. За основу выработки позиции ООН по меньшинствам было взято толкование, предложенное в 1977 г. членом Подкомиссии по делам предотвращения дискриминации и защите меньшинств Комиссии по правам человека ООН Ф. Капоторти. «Меньшинства — это по сравнению с остальным населением государства меньшая по численности часть, которая не занимает господствующего положения и члены которой — граждане этого государства — обладают с этнической и религиозной или языковой точек зрения характеристиками, которые отличаются от характеристик остальной части населения, и проявляют (даже если и косвенно) чувство солидарности в целях сохранения своей культуры, своих традиций, религий или языка»<sup>2</sup>. Итак, меньшинство — это группа людей, для которой характерны следующие признаки: 1) оно количественно меньше, чем остальная часть населения государства, составляющая большинство; 2) не занимает господствующего положения; 3) состоит из граждан данного государства; 4) обладает этническими (национальными), религиозными, культурными, языковыми чертами, отличными от соответствующих черт остальной части населения; 5) проявляет чувство солидарности, направленное на сохранение своей культурной традиции, религии и языка<sup>3</sup>.

Важным также является положение о том, что наличие национальных, культурных, языковых и религиозных признаков группы не обязательно подтверждает существование меньшинства, поскольку с точки зрения международного права решение о признании меньшинствами групп на территории каждого государства остается за государством. То есть меньшинства существуют только там, где их наличие признано государством<sup>4</sup>, в противном случае защита меньшинств будет затруднена.

Каждый из типов меньшинств — от религиозных, расовых до тех, которые определяют по характеру их поведения, — наряду с общими для всех свойствами, имеет специфические черты, обусловленные их происхождением или демографически-социальным статусом<sup>5</sup>. Специфика понятий «этническое меньшинство» и «национальное меньшинство» связаны с особенностями происхождения от таких феноменов, как этнос и нация.

<sup>1</sup> Реализация особых прав и содействие осуществлению дополнительных мер по защите меньшинств [Электронный ресурс]//Права человека. 1998. № 18. С. 21. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet18Rev.1ru.pdf> (дата обращения: 22.08.2013).

<sup>2</sup> Політологічний енциклопедичний словник. За ред. Ю. Шемшученка. К. «Генеза». 2004. С. 188–189.

<sup>3</sup> Антонюк О. В. Етнічні (національні) меншини//Політологічний енциклопедичний словник. К. «Генеза». 2004. С. 189.

<sup>4</sup> Дехканов С. А. Международно-правовые аспекты защиты меньшинств. Дисс. ... канд. юрид. наук. М. 2010. С. 82–83.

<sup>5</sup> Євтух В. До проблеми визначення поняття «етнічна меншина»... С. 16.

Если этносы как форма существования социума формировались в глубине веков, то нации — значительно позже. Среди основных качественных характеристик этноса — язык, специфические элементы материальной и духовной культуры, религия, самосознание. Важным моментом в дифференциации понятий «этнос» и «нация» является то, что первый может существовать и компактно, и дисперсно<sup>1</sup>, то есть разрозненные группы этноса длительное время могут сохранять качественные характеристики.

Относительно понятия «нация» есть множество разных дефиниций, характеризующих ее содержание, но до сих пор нет ни одной общепринятой. Первую попытку систематизации объективных признаков нации в середине XIX в. сделал С. Манчини. Он привел такие основные внешние признаки нации: 1) общая территория; 2) общее происхождение; 3) общий язык; 4) общие обычаи и быт; 5) совместные переживания; общее историческое прошлое; 6) общее законодательство и общая религия. Вместе с тем, Манчини признал, что упомянутых объективных признаков недостаточно для образования нации, поскольку не только отдельно, но и вместе взятые они были «как бы мертвой материей, хотя и жизнеспособной, но без дыхания жизни». Этим дыханием, что оживил нацию, стало национальное сознание, то есть «ощущение, которое она создает из самой себя и которое дает ей возможность удерживаться наруже и проявляться внутри»<sup>2</sup>.

Во взглядах исследователей на содержание понятия «нация» имеются значительные различия, которые можно объединить в две группы. Первая представляет те, которые позволяют трактовать «нацию» как человеческое сообщество, базирующееся на культурных, психологических характеристиках, и для которого обязательным есть общее сознание, за основу которого взято общее происхождение. Для этой общности одной из основных проблем является то, что она существует в пределах одной территории, то есть общая территория выступает здесь первым необходимым атрибутом<sup>3</sup>. Вторая группа различий позволяет трактовать нацию как государство.

Несмотря на то, что этимологически смысл слов «этнос» и «нация» совпадает — «ethnos» по-гречески и «natio» по-латыни означает «народ»<sup>4</sup>, современные исследователи не отождествляют эти дефиниции. Под этносом сейчас понимают исторически сложившуюся устойчивую общность людей, обладающую совокупностью идентификационных признаков, самосознанием и самоназванием. Термин «нация», который употребляли в Новое время для обозначения совокупности граждан государства, впоследствии получил также этническую окраску, но ни одна из концепций нации не стала общепринятой. До сих пор в западной литературе и практике категории нации и национальности применяют более в политико-правовом, чем этническом значении. Под влиянием таких стран, как США, Великобритания, Франция, в международно-правовых документах слово «нация» употребляется в значении «государство». Зато в Германии, России, Украине, некоторых других странах воцарилось понятие нации как типа этноса. Поэтому исследователи подчеркивают разницу между «нацией-государством» (согражданством) и «нацией-этносом» (этнонацией): если первая охватывает совокупность граждан одного государства,

<sup>1</sup> Евтух В. До проблеми визначення поняття «етнічна меншина»... С. 17.

<sup>2</sup> Бочковский О.И. Вступ до націології. Мюнхен. «УТГП». 1992. С. 177–178.

<sup>3</sup> Евтух В. До проблеми визначення поняття «етнічна меншина»... С. 17–18.

<sup>4</sup> Словник іншомовних слів. К. «Довіра». 2000. С. 436, 665.

независимо от происхождения, то вторая — людей одного этнического происхождения, независимо от гражданства<sup>1</sup>.

Логичны рассуждения тех ученых, которые определяют нацию как степень развития этноса и общества, как этнический коллектив, осознающий свою естественно-историческую общность и организован в форме национального государства<sup>2</sup>. Группы с отличной этнической идентичностью в пределах создаваемых национальных государств и составляют этнонациональные меньшинства.

Подобно этносу и нации, производные от них понятия «этническое меньшинство» и «национальное меньшинство» близки по смыслу. Нет четкого размежевания между ними и в международном праве. Анализ различных источников позволяет определить их родство, а не тождество. Этническое меньшинство можно рассматривать как самоосознанную группу граждан государства, являющейся количественным меньшинством, членам которой присущи общность происхождения и этнокультурных характеристик, отличных от доминирующей этнической общности, негосподствующее положение в обществе, коллективная воля к выживанию и стремление к равенству с большинством населения. Национальное меньшинство выступает той группой, которая формируется и на базе признаков этнического меньшинства, и одновременно на основе определенных политических характеристик. То есть национальное меньшинство — это этническое меньшинство в полиэтническом обществе, которое находится на стадии политизации, активного участия в политической жизни государства проживания<sup>3</sup>.

Жизнедеятельность этнонациональных меньшинств возможна при определенных условиях внутреннего и внешнего порядка. К внутренним следует отнести количественный состав, умение сохранять этнокультурное единство. И наконец, этнонациональное меньшинство приобретает правовой порядок, когда внутри него формируются различные структурные единицы (культурные, политические, социальные и др.). Внешним фактором выступает этнополитика государства, на территории которого они проживают<sup>4</sup>.

В официальном лексиконе понятие «национальное меньшинство» появилось недавно — после того, как его приняли в Заключительном акте СБСЕ, подписанном 1 августа 1975 г. в Хельсинки<sup>5</sup>. Термин «этническое меньшинство» возник в 50-х годах XX в. и с 60-х годов его употребляют как синоним дефиниции «национальное меньшинство»<sup>6</sup>.

Появление этнонациональных меньшинств — результат различных процессов, связанных с взаимодействием и трансформацией государств, изменением их границ, миграциями, когда меньшинства оказывались вне исторического расселения в инациональном окружении, в «чужой» стране.

---

<sup>1</sup> Юрьев С. С. Правовой статус национальных меньшинств... С. 17–18.

<sup>2</sup> Котляр Ю. В. Методологічні основи термінології, пов'язаної з національними меншинами// Історичний архів. 2008. Вип. 2. С. 34.

<sup>3</sup> Антонюк О. В. Етнічні (національні) меншини... С. 189.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Юрьев С. С. Правовой статус национальных меньшинств... С. 16.

<sup>6</sup> Котляр Ю. В. Методологічні основи термінології, пов'язаної з національними меншинами... С. 34.

Наличие этнонациональных меньшинств формирует сложный комплекс политико-правовых, социально-экономических, культурных проблем, связанных с поиском баланса государственных и этнических интересов, среди которых сохранение этнокультурного наследия и самобытности меньшинств, определение их статуса, конституционно-правовое обеспечение прав, защита их интересов. Меньшинства часто становятся почвой для межэтнических и межгосударственных конфликтов, что делает их одной из наиболее уязвимых групп в обществе, которое их принимает<sup>1</sup>. Проблема меньшинств особенно обостряется в периоды распада многонациональных государств.

Поиску модели гармоничных национальных отношений служит этнополитика. Как научный термин она вошла в работы политологов с начала 1960-х годов в связи с этническим ренессансом в странах Европы и Америки. Согласно определению А. Майбороды, этнополитика — это сфера общественной жизни в полинациональных государствах, к которой относят политические взаимоотношения государственной нации с этническими группами внутри государства, а также этнических групп между собой. Столкновение интересов этих основных субъектов этнополитики концентрируется вокруг вопроса распределения власти, социальных и материальных благ, а также сохранения этнической идентичности групп. Содержание этнополитики состоит в т. н. политизации этничности<sup>2</sup>, то есть в активизации деятельности этнических групп и их переходе от чисто культурных до политических.

Таким образом, модель гармоничных национальных отношений должна учитывать как социальную принадлежность людей и их соответствующие интересы, так и интересы, вытекающие из этнической идентичности. Обязательным условием успешного функционирования этнополитической модели является учет феномена этнической идентичности национального состава населения в деятельности всех государственных институтов. Государство обязано обеспечивать условия для реализации всеми народами-этносам страны общечеловеческих и этнонациональных прав.

<sup>1</sup> Нам И. В. Национальные меньшинства Сибири и Дальнего Востока в условиях революции и гражданской войны: 1917–1922 гг. Автореф. дисс. ... докт. ист. наук. Томск. 2008. С. 3.

<sup>2</sup> Майборода О. Этнополитика// Мала энциклопедія етнодержавознавства. К. «Довіра». 1996. С. 488.