

В прошлой статье цикла («О территориальной целостности»), обсуждая предлагаемый аналитиками СБСЕ для решения региональных конфликтов комплекс «Территориальная целостность плюс права национальностей», мы высказали мнение, что при таком подходе одна сторона получает «все», другая — «ничего». (Или почти ничего). «Почти ничего» — это и есть расшифровка понятия прав национальностей меньшинств применительно к региональным конфликтам. Изначально это понятие было выработано в общем комплексе прав человека и вовсе не предназначалось для решения конфликтов. Сам принцип защиты прав меньшинств — одно из бесспорных достижений международного права, но выработан он был исходя из иных требований и применительно к иным ситуациям.

Прежде всего попытаемся расшифровать, что значит сочетание «международно признанные права человека». Не случайно, что азербайджанская сторона предпочитает говорить именно о **международно признанных**. Дело в том, что таковыми является весьма ограниченный круг прав, и «культурная автономия» — это даже чуть больше, чем предусматривают международные нормы. Как отмечается в документе, подготовленном юристами Центра по изучению прав человека и народов Падуанского университета, «международное право не признает прав меньшинств как коллективного субъекта, но только некоторые особые права принадлежащих меньшинству отдельных лиц. Формально признанными правами членов меньшинств являются культурные права, относящиеся к религиозной практике и использованию языка; они не содержат указания на территориальную автономию. При этом часто забывают, что в случае меньшинств нарушается ряд других признанных прав человека».

Чтобы не быть голословными и учитывая важность проблемы, процитируем международные нормы, касающиеся прав меньшинств (их, кстати, не так много). Основная норма — это «Пакт о гражданских и политических правах», 1966, ст. 27: «В тех государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства, не должно отрицаться право

Сурен ЗОЛЯН

О ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ

(СБСЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ)

В КОРИДОРАХ БОЛЬШОЙ ПОЛИТИКИ

лиц, принадлежащих к таким меньшинствам, совместно с другими членами таких групп пользоваться собственной культурой, исповедовать свою религию и употреблять свой язык». И все. Но надо отметить, что в статьях 1, 2, 3 этого же пакта недвусмысленно и без каких-либо оговорок говорится о праве народов на самоопределение и обязанности всех государств уважать это право. И в пакте нет и тени той интерпретации, при которой право на самоопределение пытаются подменить правами национальностей, причем в пакте речь идет не о правах меньшинств, а о правах лиц, принадлежащих к этим меньшинствам. Здесь все естественно: подтвердив в первых статьях права народов, пакт в одной из последующих специфицирует одно из понятий, входящих в комплекс прав человека: среди прочих прав человек имеет право сохранять свою культурную, языковую и религиозную самобытность.

участники, на территории которых существуют национальные меньшинства, будут уважать право лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, на равенство перед законом, создавать для них возможности пользоваться правами человека и основными свободами и защищать их законные интересы в этой сфере. Иными словами, этот принцип гласит, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, тоже люди, и с ними государства-участники обязуются обращаться как с людьми. И ничего более из 10-го принципа не следует.

Как видим, с самого своего создания СБСЕ обратило серьезное внимание на проблему меньшинств, и из периферийной статьи пакта она стала одним из базовых принципов (наряду с рассмотренными в предыдущих статьях принципами самоопределения и территориальной целостности). Но соответствующая статья пакта подверглась такой редакции, что, во-первых, расширилась возможность произвольных толкований — кто относится к национальностям,

во-вторых, по сути была выхождена вся конкретика — права лиц, принадлежащих к национальностям, были сведены к равенству перед законом. Хотя такая постановка сама по себе есть, чистейшая тавтология — человек имеет право пользоваться признанными правами человека независимо от того, принадлежит он к большинству или меньшинству.

Заметим также, что в пакте нет и такого словосочетания — «национальное меньшинство». Там, как и в других документах ООН, говорится об этнических, религиозных и языковых меньшинствах, а термин «национальное меньшинство» был введен в обиход уже СБСЕ. 10-й принцип Заключительного Хельсинского акта 1975 года говорит о том, что государства-

демонстрирует в вопросе о самоопределении, одновременно отстаивая один подход относительно Северного Кипра и противоположный в вопросе Карабаха, Боснии и Герцеговины).

Неопределенность понятия национальностей позволяет чисто терминологическим путем игнорировать принцип самоопределения: поскольку стремящийся к самоопре-

нению следовать венскому документу).

Большее внимания уделено меньшинствам в документе Копенгагенского совещания СБСЕ по человеческому измерению (1990 г.), где правам меньшинств посвящен целый раздел. Но максимум, что предоставляет этот документ, — это возможность для лиц, принадлежащих к национальностям, «полностью и

мечают». Но даже эти робкие пожелания и незначительные права сопровождаются весьма категоричной оговоркой (ст. 37): «Ни одно из этих положений не может толковаться как подразумевающее какое-либо право заниматься любой деятельностью или осуществлять любое действие вопреки... положениям Заключительного акта, включая принцип территориальной це-

лостности государств». И при этом еще оговаривается: «Государства-участники признают, что вопросы, относящиеся к национальным меньшинствам, могут быть удовлетворительным образом решены только в демократических политических рамках». (ст. 30). Стало быть, если нет таких «рамки», то эти вопросы не могут быть решены удовлетворительно. Сначала — демократия, потом — права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Вопрос — останутся ли эти меньшинства, пока недемократический режим станет демократическим? И уж во всяком случае, ст. 30, досконально перечисляющая, что значат эти «демократические» рамки («полное уважение прав человека и основных свобод, равные права и положение всех граждан, свободное выражение всех их законных интересов и чаяний») показывает, что предусмотренные СБСЕ права меньшинств не применимы к регионам конфликта, ибо, с одной стороны, там отсутствуют подобные «рамки», а если бы они были, то не было бы и самих конфликтов.

Как видим, государства-участники даже не «поощряют» усилия, а только — «от-

эффективно осуществлять свои права человека и основные свободы без какой-либо дискриминации и в условиях полного равенства перед законом» (ст. 31). Но права этих лиц опять-таки сводятся к культурным, религиозным и языковым, а что касается политических... Об этом можно судить по тому, с какими оговорками и как осторожно в документе говорится об автономии (ст. 35).

«Государства-участники отмечают усилия, предпринимаемые с целью защиты и создания условий для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности определенных национальных меньшинств путем создания в качестве одного из возможных средств для достижения этих целей, в соответствии с политикой заинтересованного государства, надлежащих местных или автономных органов управления, отвечающих конкретным историческим и территориальным условиям таких меньшинств».

Как видим, государства-участники даже не «поощряют» усилия, а только — «от-

Вот основные нормы СБСЕ относительно прав национальных меньшинств. Никаких принципиальных добавлений на последующих форумах СБСЕ сделано не было, и единственное, что хоть как-то отразило реалии сегодняшних конфликтов, — это 27 раздел 4 хельсинского документа 1992 г.: «Государства-участники будут воздерживаться от практики переселения и осуждают все попытки осуществить переселение, прибегая к угрозе силой или ее применения с целью изменения этнического состава районов в пределах их территории». Документ был принят на встрече глав государств СБСЕ 10 июля, в числе которых был и новоизбранный президент независимого Азербайджана Абуль-фаз Эльчибей.

Ровно через неделю началось новое наступление азербайджанской армии на Шаумяновский и Мардакертский районы и последовавшее за ним полное изгнание армянского населения, не осужденное в ясной и недвусмысленной форме ни одним из государств-участников, кроме Армении.

Этот факт красноречиво свидетельствует, сколько стоят и принятые Азербайджаном международные обязательства, и насколько эффективны нормы СБСЕ. Впрочем, нормы эти принципиально не могут быть эффективными, поскольку не подкрепляются какими-либо санкциями. Только в конце 1992 г. в Стокгольме были разработаны некоторые механизмы контроля (посылка миссий и назначение Верховного комиссара СБСЕ по делам национальных меньшинств). Максимум, что может сделать СБСЕ в случае нарушения прав меньшинств, — это послать наблюдательную комиссию (в крайнем, практически трудно представимом случае — даже без согласия государства, нарушающего эти нормы).