

Мария Александровна ПИМАНОВА —

докторант Академии Обу

(Финляндия),

кандидат юридических наук

*pimanova@yahoo.com*

УДК 341.342

## **ПРАВА МЕНЬШИНСТВ**

### **НА УЧАСТИЕ В ВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДЕЛ**

*АННОТАЦИЯ.* Настоящая статья посвящена вопросам международно-правового регулирования права меньшинств на участие в ведении государственных дел. Анализируются индивидуальный и коллективный аспекты этого права. Рассматривается также вопрос о возможных процедурах международно-правовой защиты этого права.

*SUMMARY.* The present paper touches upon the issues of international legal regulation of the minority right to take part in the conduct of public affairs. Both, individual and collective dimension of this right remain within the focus of this article. In addition, the issue of procedural opportunities for protection of the right under consideration is being explored.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Права меньшинств, участие в ведении государственных дел, международно-правовое регулирование.

*KEY WORDS.* Minority rights, conduct of public affairs, international legal regulation.

В настоящей статье предпринята попытка разграничить коллективные права меньшинств на участие в ведении государственных дел и индивидуальные права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Как правило, в рамках основных международных договоров по правам человека защите подлежат индивидуальные права, например, в рамках процедуры, предусмотренной Факультативным Протоколом к Пакту о гражданских и политических правах. В то же время механизмы защиты, предусмотренные Факультативным Протоколом к Конвенции «Об устранении всех форм дискриминации в отношении женщин», предусматривают также и коллективные обращения. Поэтому одной из целей настоящей статьи является анализ существующих возможностей защиты коллективных прав в рамках основных международно-правовых актов в области прав человека.

В статье рассмотрены права на участие в ведении государственных дел всех видов меньшинств: национальных, этнических, религиозных и языковых.

#### **1. Общая характеристика международно-правового регулирования права меньшинств на участие в ведении государственных дел.**

Общественное демократическое участие — это многосторонний процесс. Международно-правовые документы содержат положения о праве граждан на участие в разнообразных сферах жизнедеятельности: в ведении государственных дел, в культурной жизни общества, в проектах по развитию и пр. Тем не менее, основным международным договором, регулирующим право на общественное участие, является Международный пакт о гражданских и политических правах [1]. Ст. 25 этого пакта упоминает участие «в ведении государственных дел». Именно этой формулировки мы будем придерживаться в настоящей статье.

Нормы, которыми можно воспользоваться для защиты прав непосредственно меньшинств на участие в ведении государственных дел, содержатся в международных договорах в области прав человека общего характера, таких как упомянутый Международный пакт о гражданских и политических правах и Конвенция ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» [2]. Такие нормы содержатся также и в международно-правовых документах, специально

посвященных вопросам меньшинств, к которым относится «Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств», принятая в рамках Совета Европы [3].

Помимо международных нормативно-правовых актов, положения о праве меньшинств на участие в ведении государственных дел закреплены также источниками так называемого «мягкого права», рекомендательными по своей правовой природе. Среди таких источников Всеобщая декларация прав человека [4], Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам [5], Венская Декларация и Программа действий [6], Документ Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ [7]. Последний документ уделяет особое внимание вопросам участия меньшинств в ведении государственных дел, оговаривая конкретные способы такого участия, обязательства государств в отношении продвижения и защиты этого права. Несмотря на декларативный характер источников мягкого права, они обладают определенным весом, будучи политически обязательными для государств-участников организаций, в рамках которых они приняты. Тем не менее, источники мягкого права не подкреплены реальными механизмами защиты прав. Поэтому в настоящей статье мы сконцентрируемся на основных международных договорах, в которых предусмотрены специальные международные процедуры защиты прав.

## **2. Индивидуальное и коллективное право меньшинств на участие в ведении государственных дел.**

Право меньшинств на участие в ведении государственных дел может рассматриваться как в индивидуальном, так и в коллективном измерении. Индивидуальные права характерны для лиц, принадлежащих к меньшинствам. Коллективные права принадлежат меньшинствам как определенной коллективной общности.

Возможности защиты индивидуальных прав на участие в ведении государственных дел лиц, принадлежащих к меньшинствам, существуют в рамках нескольких международных договоров в области прав человека. Во-первых, это **Международный пакт о гражданских и политических правах**, ст. 25 которого регулирует право на участие в ведении государственных дел:

Каждый гражданин должен иметь (без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в ст. 2, и без необоснованных ограничений) право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей.

Содержание данной статьи указывает на принадлежность права на участие в ведении государственных дел «каждому гражданину». Из этого следуют два вывода. Во-первых, данная статья подразумевает выраженный индивидуальный характер права на участие в ведении государственных дел. Это обуславливает его применение в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам, но не к меньшинствам в целом. Во-вторых, невозможно не заметить еще одно ограничение прав меньшинств формулировкой указанной ст. 25. Это ограничение касается требования гражданства. Следуя буквальному смыслу нормы ст. 25 пакта, можно прийти к выводу о том, что только те лица, принадлежащие к меньшинствам, могут защищать свое право на участие в ведении государственных дел, которые юридически принадлежат определенному государству. В то же время, ст. 27 того же пакта применима и к жителям государств, не являющимся гражданами. Формулировка данной статьи не подразумевает обязательного требования гражданства: «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».

Ст. 7 Конвенции ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» также содержит положения о праве на участие в ведении государственных дел:

«Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право:

а) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;

б) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления;

с) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны».

Однако же использование положений конвенции для защиты права меньшинств на участие в ведении государственных дел проблематично. Во-первых, положения конвенции касаются, главным образом, запрета дискриминации прав женщин на участие в ведении государственных дел. Во-вторых, даже имея в виду это ограничение, нормы относительно участия женщин в ведении государственных дел могут быть использованы в ограниченных ситуациях, т. к. в данном случае речь идет о «меньшинствах среди меньшинств».

На региональном уровне индивидуальные права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, закреплены «Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств». Данная конвенция регулирует только индивидуальные права. Ст. 15 этого документа посвящена исключительно праву на участие в ведении государственных дел. Данная статья закрепляет положение о том, что «стороны обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении публичных дел, особенно тех, которые их касаются».

Дополнительная ценность этой конвенции заключается в ее «открытом» характере [8; 5], под которым подразумевается, что при определенных обстоятельствах даже государство, не являющееся членом Совета Европы, может присоединиться к конвенции. На это указывает положение п. 1 ст. 29 конвенции:

«После вступления в силу настоящей Рамочной конвенции и после консультаций с Договаривающимися государствами Комитет министров Совета Европы по решению, принимаемому большинством, как это предусмотрено в п. «d» ст. 20 Устава Совета Европы, может предложить присоединиться к настоящей Рамочной конвенции любому государству, не являющемуся членом Совета Европы, которое, получив предложение подписать ее в соответствии с положениями ст. 27, еще не сделало этого, а также любому другому государству, не являющемуся членом Совета».

Существование же коллективного права меньшинств на участие в ведении государственных дел до сих пор остается дискуссионным. Такие права принадлежат меньшинствам как групповым общностям. В научной литературе долго и горячо обсуждалось то, что исключительно индивидуальные права человека были в центре внимания на заре работы ООН по международному признанию прав [9; 63-64]. Главной из причин массового непризнания коллективных прав было

«обеспечение» государственного суверенитета и противодействие сепаратистским проявлениям, что стало особенно актуальным после возникновения новых государств в результате процессов деколонизации. Тем не менее, политическая ситуация подвержена изменениям, что является одним из импульсов закрепления коллективных прав в международных договорах в области прав человека.

Возможность защиты коллективных прав меньшинств в рамках универсальных международных договоров в области прав человека все же может быть найдена. Главная проблема для такой защиты — отсутствие в универсальных международных нормативных документах четко выраженных норм о коллективном праве меньшинств на участие в ведении государственных дел. Ст. ст. 25 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах регулируют индивидуальные права. Тем не менее, существуют авторитетные мнения, согласно которым это право может быть коллективным. Конкретные примеры из международной правоприменительной практики свидетельствуют о том, что эти мнения оправданы, т. е. содержание ст. 25 пакта может включать также и коллективные права. В деле *Диергаард и др. против Намибии* [11], рассмотренном Комитетом по правам человека ООН, заявителями были представители африканских народов, которые веками жили согласно законам, введенным их праотцами. Их независимость оставалась нетронутой в течение периода германской колонизации в Намибии и была признана Южной Африкой. Несмотря на это в 1924 г. Правительство ЮАР приняло прокламацию, в которой заявило о прекращении соглашения о таком самоуправлении. В Особом мнении (совпадающем с мнением большинства) Мартин Шейнин выразил сомнения относительно необходимости особого выделения индивидуальной природы прав на участие в рамках ст. 25 пакта. По мнению г-на Шейнина, могут возникнуть ситуации, при которых ст. 25 подразумевает внедрение специальных процедур участия меньшинств, в особенности коренных народов. Сказанное свидетельствует о коллективном аспекте права на участие в ведении государственных дел.

Еще одним примером из правоприменительной практики Комитета по правам человека ООН, подтверждающим коллективную природу права на участие в ведении государственных дел, является дело *Маршал и др. против Канады* [12]. Это дело касается Микмакского племенного общества, которое обратилось с заявлением о защите предполагаемого нарушенного права в рамках ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Представителям данного племени было отказано в праве принимать участие в конституционной конференции по правам индейских общин Канады (ч. 3.1, 3.2). Комитет резюмировал, что требования ст. 25 не подразумевают, что каждая из пострадавших групп вправе направить своих представителей для участия в конференции: «Ст. 25 (а) пакта не может быть истолкована в значении того, что любая группа, интересы которой затронуты, имеет ничем не ограниченное право самостоятельно определять, как именно она примет участие в ведении государственных дел» (ч. 5.5). При этом Комитетом было подчеркнуто, что «в любом случае ведение государственных дел затрагивает интересы больших сегментов населения в целом, в то время как, в зависимости от инстанции, на которой имеет место такое участие, оно затрагивает более детально интересы специфических групп» (ч. 5.5). Последнее подразумевает, что Комитет, говоря словами Я. Гаи, «не исключил возможности участия в ведении государственных дел специальных групп в соответствующих случаях» [9; 8].

Сказанное верно также и в связи со ст. 27 Пакта о гражданских и политических правах. Комитет по правам человека ООН интерпретировал положения указанной статьи как включающие элементы коллективных прав. В деле *Киток против Швеции* [13] Комитет отметил, что «ограничение прав индивидуального пред-

ставителя меньшинств должно иметь объективные и разумные основания и должно быть необходимым в целях устойчивой жизнеспособности и благосостояния меньшинства в целом» (ч. 9.8). Эта позиция Комитета по правам человека была подтверждена в Замечании общего порядка 23, в котором отмечено, что «хотя права, гарантированные ст. 27 — индивидуальные права, они зависят в свою очередь от способности меньшинства как группы поддерживать свою культуру, язык и религию» (ч. 6.2).

Помимо этого, тесная связь права на участие в ведении государственных дел с правом на самоопределение, которое является определенно коллективным правом, также открывает возможность для защиты коллективных прав меньшинств.

### **3. Процессуальные вопросы защиты индивидуального и коллективного права меньшинств на участие в ведении государственных дел.**

Проблема разграничения индивидуальных и коллективных прав имеет прямое отношение к процессуальным механизмам защиты таких прав. Факультативные Протоколы к международным договорам, закрепляющим право на участие в ведении государственных дел, не всегда предусматривают процедуру подачи коллективных жалоб.

Согласно Преамбуле Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, участвующие в Протоколе государства признают возможность и целесообразность принимать и рассматривать Комитетом по правам человека, учреждаемым на основании части IV Пакта, сообщения от отдельных лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушений какого-либо из прав, изложенных в Пакте. Таким образом, по общему правилу, в рамках данного пакта защите подлежат главным образом индивидуальные права. Однако такая защита возможна только при условии, что государство, гражданами которого являются лица, принадлежащие к меньшинствам, присоединилось к Факультативному протоколу, приняло и признает компетенцию Комитета по правам человека ООН принимать и рассматривать сообщения от лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения какого-либо из прав (ст. 1 Факультативного протокола). К примеру, Российская Федерация признала обязательную юрисдикцию Комитета по правам человека как государство-преемник СССР, который изначально присоединился к Факультативному протоколу.

В то же время процессуальная возможность защиты коллективных прав меньшинств на участие в ведении государственных дел в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах не исключена. Ст. 7 Факультативного протокола к данному пакту содержит положение о том, что «впредь до достижения целей Резолюции 1514 (XV), принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 14 декабря 1960 г., относительно Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам положения настоящего Протокола никоим образом не ограничивают права на подачу петиций, предоставленного народам Уставом Организации Объединенных Наций и другими международными конвенциями и документами Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений».

Это положение свидетельствует в пользу возможности защиты коллективных прав народов колониальных стран в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах.

Ст. 2 Факультативного протокола к Конвенции «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» предусматривает, что «сообщения могут направляться подпадающими под юрисдикцию государства-участника лицами или группами лиц или от их имени, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения этим государством-участником какого-либо из прав, изло-

женных в Конвенции». Таким образом, в рамках этой конвенции возможны защита не только индивидуальных, но и коллективных прав.

Несмотря на то, что «Рамочная конвенция о защите прав национальных меньшинств» регулирует исключительно индивидуальные права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, реальная возможность защиты этих прав проблематична. Положениями самой конвенции закреплен контрольный механизм за ее реализацией, который включает два основных органа. Комитет министров Совета Европы уполномочен постоянно наблюдать за осуществлением конвенции государствами-участниками (ст. 24 (1)). Консультативный комитет оказывает помощь Комитету министров при оценке адекватности мер, принимаемых государствами для осуществления принципов, изложенных в конвенции (ст. 26 (1)). Тем не менее, этим контрольным механизмом не предусмотрена подача индивидуальных жалоб на нарушение прав, закрепленных конвенцией.

Подводя краткий итог сказанному, отметим, что право меньшинств на участие в ведении государственных дел регулируется основными международными договорами в области прав человека как индивидуальное право лиц, принадлежащих к меньшинствам. Однако с развитием правоприменительной практики международных органов, подкрепленной Замечаниями общего порядка и актами правоприменения органов, осуществляющих контроль за соблюдением международных договоров, интерпретация данного права придает ему коллективный характер. В целях реальной защиты прав меньшинств на участие в ведении государственных дел представляется оправданным обращаться к механизмам защиты, предусмотренным Международным пактом о гражданских и политических правах и Конвенцией ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин».

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXII. М., 1978. С. 44-58.
2. Конвенция ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин». Принята 18.12.1979 Резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН // Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXVII. М., 1983. С. 26-36.
3. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. ETS N 157. Заключена в г. Страсбурге 01.02.1995 // Бюллетень международных договоров. 1999. № 5. С. 11-28.
4. Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 14-20.
5. Декларация прав лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Одобрена Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 47/135 от 18 декабря 1992 г. // Оригинальный текст документа на английском языке: Declaration on the Rights of Persons belonging to National, Ethnic, Religious, and Linguistic Minorities, adopted by the General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992, UN Doc. A/RES/47/135.
6. Венская Декларация и Программа действий. Принята в г. Вене 25.06.1993 на 2-ой Всемирной конференции по правам человека // Российский ежегодник международного права. 1993-94. СПб.: Россия-Нева, 1995. С. 340-376.
7. Документ Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ // Документ официально опубликован не был. Изучен по материалам справочной системы Консультант.
8. Weller, Marc (ed.). The Rights of Minorities in Europe, Oxford: Oxford University Press, 2005.
9. Ghai, Yash. Public Participation and Minorities, Minority Rights Group, 2001.

10. Skurbaty, Zelim (ed.). *Beyond a One-Dimensional State: an Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

11. Diergaardt et al. v. Namibia. Communication No. 760/1997, U. N. Doc. CCPR/C/69/D/760/1997 (2000).

12. Grand Chief Donald Marshall et al. (Mikmaq people) v. Canada, Communication No. 205/1986.

13. Ivan Kitok v. Sweden. Communication No. 197/1985, UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985 (1988).

**Ольга Анатольевна КУЗНЕЦОВА** —  
доцент кафедры гражданского права и процесса  
Пермского государственного университета,  
доктор юридических наук  
kuznetsova\_psu@mail.ru

УДК 341.215.4

## **МЕСТО ОБЩЕПРИЗНАННЫХ ПРИНЦИПОВ И НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ РОССИЙСКОГО ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА**

*АННОТАЦИЯ.* В статье рассматриваются вопросы соотношения общепризнанных принципов и норм международного права с федеральными конституционными и федеральными законами, иными правовыми актами. Обосновывается вывод о приоритете общепризнанных принципов и норм международного права; определяется их место в системе источников гражданского права РФ.

*SUMMARY.* The issue of correlation between the established doctrines and norms of international law and federal constitutional and federal laws and other legal norms is under consideration in the article. The author proves the conclusion about the priority of established foundations and norms of international law and defines their place in the system of RF civil law sources.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Общепризнанные нормы и принципы, принципы международного права, источники гражданского права.

*KEY WORDS.* Generally recognized rules and principles, principles of international law, sources of civil law.

Общепризнанные принципы и нормы международного права давно признаны частью правовой системы России сначала в Конституции РФ (в 1993 г.), а вслед за ней и Гражданским кодексом РФ (в 1994 г.). При этом вопрос о месте этих принципов и норм в системе источников российского права, в том числе — гражданского, продолжает оставаться остро дискуссионным. Прав Ю.А. Тихомиров, указывая, что «...проблема соотношения международного и внутреннего права “приписана” пока к сфере науки международного права... Вместе с тем огорчительно почти полное отсутствие данной проблематики в рамках работ по теории права и государства, равно как и слабое внимание к ней отраслевых юридических наук. Пока величие “внешней тени” лишь молчаливо признается, и по-прежнему за ней не видят новых тенденций в мировом развитии права, сближении, своего рода переплетении разных его граней, тогда как системное понимание ч. 4 ст. 15 Конституции настойчиво диктует осовременить взгляд на эту проблему» [1; 3-4]. Нерешенность указанного вопроса и отсутствие «осовремененного» взгляда на место общепризнанных принципов и норм в российском праве привели к тому, что отечественные правоприменители либо отказываются