

СИСТЕМА МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Э.Ж. Сыдыгалиева

Рассматривается система международных механизмов защиты прав национальных меньшинств как комплекс средств и институтов.

Ключевые слова: международные механизмы реализации прав национальных меньшинств; межэтнические; региональные отношения.

Система международных механизмов реализации обязательств государств в области прав национальных меньшинств как комплекс средств и институтов состоит из двух взаимосвязанных компонентов – международного правового (прежде всего конвенционного) механизма и международного организационно-правового (институционального) механизма.

К числу международно-правовых механизмов обеспечения и защиты прав национальных меньшинств относятся:

➤ разработка и принятие международно-правовых актов в сфере обеспечения и защиты прав национальных меньшинств, направленных на их последующее закрепление и реализацию во внутринациональном законодательстве государств;

➤ деятельность различных международных органов и учреждений, неправительственных организаций, связанная с выработкой конкретных предложений, разработкой международно-правовых актов в сфере обеспечения и защиты прав национальных меньшинств, обеспечения международного контроля над деятельностью правительств государств по реализации международных норм и принципов защиты меньшинств;

➤ создание и деятельность различных международных органов и механизмов по разрешению спорных, а также конфликтных ситуаций, связанных с национальными меньшинствами [1, с. 144].

Таким образом, международно-правовая защита национальных меньшинств осуществляется как через нормативные рамки, так и через различные институциональные механизмы.

Международные обязательства государств в области прав национальных меньшинств вытекают из международных договоров и других источников международного права. Современная международная система защиты меньшинств основывается на следующих правовых актах:

1. Универсальные юридически обязывающие международные документы.

2. Региональные юридически обязывающие международные документы.

3. Универсальные рекомендательные международные документы.

4. Региональные рекомендательные международные документы.

Международный организационно-правовой (институционный) механизм реализации международного права включает государства, организации и органы (комитеты, комиссии, судебные органы). Они осуществляют свою деятельность посредством переговоров, консультаций, встреч, конференций, рассмотрения вопросов в согласительных комиссиях, судебного разбирательства. В своей основе они представляют собой совокупность средств мирного разрешения споров (в том числе возникающих в процессе реализации) [2]. Следует особо подчеркнуть роль институциональных механизмов, существующих как в рамках Организации Объединенных Наций, так и в рамках различных международных организаций, осуществляющих защиту меньшинств на международном уровне.

В целях обеспечения реализации прав, предусмотренных международными конвенциями по правам человека в практике ООН, были учреждены комитеты по наблюдению за выполнением

принятых государствами-участниками обязательств. Комитетами, деятельность которых является особенно актуальной применительно к правам меньшинств, являются:

➤ Комитет по правам человека, который осуществляет наблюдение за реализацией Международного пакта о гражданских и политических правах;

➤ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, который наблюдает за осуществлением Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах;

➤ Комитет по ликвидации дискриминации, который осуществляет наблюдение за реализацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации;

➤ Комитет по правам ребенка, который осуществляет наблюдение за реализацией Конвенции о правах ребенка;

➤ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, который осуществляет наблюдение за осуществлением Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;

➤ Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, который осуществляет наблюдение за реализацией Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей;

➤ Комитет по правам инвалидов.

Ратифицируя конвенции, государства берут на себя обязательства представлять соответствующим комитетам периодические доклады, освещающие принимаемые ими законодательные, судебные, политические и иные меры, направленные на осуществление закрепленных в этих договорах прав, принадлежащих, в частности, непосредственно меньшинствам. На основе информации, которая представляется комитетам, они могут вести диалог с представившими доклад государствами-участниками. По итогам рассмотрения доклада государства-участника комитет принимает “заключительные замечания”, в которых может отмечаться, что имели место нарушения прав меньшинств, содержатся рекомендации государству воздерживаться от любых дальнейших посягательств на такие права или призыв принять меры по исправлению подобного положения. Кроме того, Комитет по ликвидации расовой дискриминации учредил механизм раннего предупреждения для привлечения внимания государств-участников к ситуациям, когда расовая дискриминация достигает

тревожного уровня. Помимо договорных органов большой вклад в защиту прав национальных меньшинств вносят специальные созданные процедуры и мандаты по правам человека, такие, как: специальный советник по предупреждению геноцида, верховный комиссар по правам человека, независимый эксперт Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств, форум по вопросам меньшинств, независимый эксперт в области культурных прав, “страновые мандаты”, “тематические мандаты” и др.

Региональные договоры также имеют прямое отношение к поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Они были разработаны в Африканском, Американском и Европейском регионах. Одним из примеров является принятая под эгидой Совета Европы Европейская рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. В качестве региональных правозащитных механизмов следует назвать такие региональные организации, как Европейский Союз, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Организация американских государств (ОАГ), Организация африканского единства (ОАЕ), Содружество независимых государств (СНГ).

В рамках ОБСЕ Заключительный документ Совещания в Вене (1989 г.) создал механизм, получивший название “Механизм человеческого измерения”. В настоящее время это система переговоров, посредничества, комиссий по расследованию фактов, т.е. совокупность обязательств государств-членов в области уважения прав человека и основных свобод, прав национальных меньшинств и коренного населения, контактов между людьми, защиты семьи, детей и женщин, а также других вопросов гуманитарного характера.

Особыми полномочиями в сфере международной защиты прав и основных свобод человека, обладает, прежде всего, *Бюро по демократическим институтам и правам человека* в Варшаве [3]. С 2004 г. мандат бюро расширен в направлении проведения работы по предотвращению и претупу расизма и ксенофобии.

Бюро Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств (Гаага) [4] стало постоянным органом по ведению работы по предотвращению дискриминации в отношении национальных меньшинств государств-членов организации и по предотвращению развития межнациональных конфликтов в конфликты, угрожающие международной безопасности.

В странах СНГ и Евразийского Экономического Сообщества также рассматривают вопросы соблюдения принципа уважения прав человека, как в рамках общих судебных органов, так и квазисудебных органов, как, например, *Комиссия по правам человека СНГ*.

Предотвращение нарушений прав человека в целом и национальных меньшинств в частности является составной частью деятельности органов СНГ в различных областях сотрудничества. За время своего существования государства-члены СНГ подготовили сотни договоров, конвенций и соглашений, касающихся всех сфер сотрудничества в рамках. К числу конвенций, прямо затрагивающих вопросы запрета дискриминации, относится, прежде всего, Конвенция по правам человека и основным свободам граждан стран Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 г. Так, Статья 6 определяет, что все равны перед законом и имеют право на справедливое, публичное рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом в разумные сроки.

Особо следует отметить Конвенцию стран СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, подписанную государствами-участниками Содружества Независимых Государств в г. Москве 21 октября 1994 года¹.

Конвенция подтверждает соблюдение государствами-участниками международных стандартов в области прав человека и защиты прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, закрепленных в международных документах ООН и ОБСЕ. При этом государства-участники Конвенции признают, что права лиц, принадлежащих к меньшинствам, являются неотъемлемой частью общепризнанных прав человека.

В конвенции, в отличие от других международных правовых актов, имеется определение понятия лиц, относящихся к национальным меньшинствам. Согласно статье 1 данного документа, “под лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, понимаются лица, постоянно проживающие на территории одной До-

¹ Конвенция была подписана президентами Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстана, Украины, Кыргызстана, Молдовы, России и Таджикистана. При этом Президент Азербайджана высказал “особое мнение”, а Президент Украины подписал с примечаниями: “с учетом законодательства Украины”. См.: О проекте федерального закона “О защите прав национальных меньшинств: Материалы парлам. слушаний. 20 июня 1995 г. М., 1996. 264 с.

Кыргызстан являются участником следующих основных документов ООН, на которых основывается защита прав национальных меньшинств

Название документа	Дата ратификации, номер закона	Дата уведомления	Дата вступления в силу
Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказания за него от 9 декабря 1948 г. (Нью-Йорк)	Закон КР о присоединении от 26 июля 1996 г. №49	Грамота о присоединении депонирована 5 сентября 1997 г.	4 декабря 1997 г.
Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним от 8 июня 1977 г.	Закон о ратификации № 86 от 21.07.99		Вступил в силу с 1992 г. на основе правопреемства
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 7 марта 1966 г. (Нью-Йорк)	Закон КР о присоединении от 26 июля 1996 г. №48	Документ о присоединении депонирован 5 сентября 1997 г.	5 октября 1997 г.
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. (Нью-Йорк)	Пост. ЖК о присоединении от 12.01.94 г. №1406-ХП	Документ о присоединении депонирован 7 октября 1994 г.	7 января 1995 г.
Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (Нью-Йорк)	Пост. ЖК о присоединении от 12.01.94 г. №1406-ХП	Документ о присоединении депонирован 7 октября 1994 г.	7 января 1995 г.
Факультативный протокол к международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (Нью-Йорк)	Пост. ЖК о присоединении от 12.01.94 г. №1406-ХП	Документ о присоединении депонирован 7 октября 1994 г.	7 января 1995 г.
Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказания за него от 30 ноября 1973 г. (Нью-Йорк)	Закон КР о присоединении от 26 июля 1996 г. №43	Документ о присоединении депонирован 5 сентября 1997 г.	5 октября 1997 г.
Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. (Нью-Йорк)	Пост. ЖК о присоед. от 12.01.1994 г. № 1402-ХП	Документ о присоединении депонирован 7 октября 1994 г.	6 ноября 1994 г.

говаривающей Стороны и имеющие ее гражданство, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населения данной Договаривающей Стороны”.

31 августа 1991 г. Кыргызстан принял Декларацию о независимости, а 2 марта 1992 г. он стал полноправным членом Организации Объединенных Наций (ООН) – самой крупной организации, объединяющей государства.

Практическая реализация принятых обязательств по основным международным документам по защите прав национальных меньшинств предполагает выполнение Кыргызской Республикой следующих задач:

1. Создание эффективного механизма по выполнению принятых обязательств Кыргызстана.

2. Представление национальных докладов на рассмотрение соответствующих органов ООН по выполнению обязательств по правам меньшинств.

3. Обеспечение информированности лиц, принадлежащих к меньшинствам, об их правах, вытекающих из ратифицированных Кыргызстаном международных договоров.

4. Трансформация международно-правовых норм в законодательство Кыргызстана, которая требует изменения законов, приведение их в соответствие с международными стандартами по правам меньшинств.

5. Активное сотрудничество с международными организациями, которые могут оказать содействие в выполнении Кыргызстаном возложенных на него обязательств.

Таким образом, за последние два десятилетия международные механизмы защиты прав меньшинств получили значительное развитие. Принцип недискриминационного подхода включен в основные международные документы, а особые права меньшинств устанавливаются новыми международно-правовыми инструментами. Ведущую роль в международно-правовой защите националь-

ных меньшинств, несомненно, играет Организация Объединенных Наций. Особое значение имеют международно-правовые акты, выработанные на региональном уровне, которые расширяют объем гарантий и прав меньшинств. В этой связи следует отметить документы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Существующие правозащитные механизмы обладают значительным потенциалом в области урегулирования ряда проблем, связанных с правами нацменьшинств. Однако нарушения прав национальных меньшинств все еще происходят. В ряде случаев основные права меньшинств нарушаются грубо и систематически. Поэтому необходимо более эффективно использовать потенциал существующих механизмов, а также предпринимать усилия по созданию новых механизмов и процедур, направленных на защиту прав национальных меньшинств.

Литература

1. Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М., 2006.
2. Международное право: Учебник для вузов / Отв. ред. Г.В. Игнатенко. М.: НОРМА–ИНФРА, 1999. 367 с. [Эл. учебник]: URL: <http://www.bibliotekar.ru/mezhdunarodnoe-pravo-2/index.htm>
3. Интернет ресурс: URL: <http://WWW.OSCE.ORGOSCE> Office for Democratic Institutions and Human Rights, Aleje Ujazdowskie 19, 00-557, Warsaw, Poland
4. Интернет ресурс: URL: <http://WWW.OSCE.ORGOSCE> High Commissioner on National Minorities, PO Box 20062, 2500 EB, The Hague, The Netherlands