
*Игорь БЛИЩЕНКО,
Аслан АБАШИДЗЕ*

Права национальных меньшинств в свете мирового опыта

Нерушимость государственных границ и права народов на самоопределение... Каково оптимальное соотношение между этими двумя, подчас взаимоисключающими принципами, какой из них следует поставить во главу угла? Сегодня для России, для СНГ, да и для многих других стран Европы, Азии, Африки, отчасти даже Америки это перестало быть вопросом абстрактной «справедливости», сопрягаясь с прагматикой физического выживания цивилизации.

Авторы статьи предлагают свой вариант решения, построенный на приоритете установившихся границ. Редакция планирует продолжить обсуждение проблемы в последующих номерах.

Межнациональные отношения в бывшем СССР приобрели сложный и драматический характер. В силу их политизированности правовые аспекты межнациональных отношений сделались вспомогательным средством в борьбе политических сил.

Две тенденции определяли национально-политическую ситуацию в бывшем СССР и, на наш взгляд, продолжают действовать и в настоящее время. Первая шла по линии разграничения компетенций между Центром и бывшими союзными республиками; вторая — по линии межреспубликанских отношений (связей). В рамках первой тенденции велась работа над проектом нового Союзного договора (в которой неодинаково участвовали разные союзные республики) и предпринимались попытки создания новых организационных механизмов федеративного устройства (примером может служить Программа, выдвинутая Президентом СССР на сессии Верховного Совета СССР в ноябре 1990 г., которая предлагала наделить Совет Федерации СССР качественно новыми полномочиями и создать межреспубликанский комитет, действующий на постоянной основе).

Вторая тенденция выразилась в принятии деклараций о государственном суверенитете бывшими союзными республиками и в постепенном возрастании значения горизонтальных связей между суверенными республиками. Верховные Советы ряда союзных республик образовали в своем составе отсутствующую ранее вторую палату — палату национальностей. В ноябре 1990 г. в РСФСР также был создан Государственный Комитет по делам

Блищенко И. П. — доктор юридических наук, заведующий кафедрой международного права Российского университета дружбы народов, эксперт ООН по международному праву.

Абашидзе А. Х. — кандидат юридических наук, магистр права Лундского университета (Швеция), преподаватель кафедры международного права Российского университета дружбы народов.

национальностей. Исполнительного органа, подобного Народному Комиссариату по делам национальностей, который функционировал в первые годы Советской власти, на уровне бывшего Союза ССР не было.

Обе эти тенденции, которые можно охарактеризовать как центроостремительную и центробежную, действовали противоположным образом. При этом возникал новый вид противоречий, имевших до поры латентный характер, как между союзными республиками, так и между республиками и входящими в их состав автономными образованиями и даже, как в Молдове, национальными анклавами. То есть действие обеих тенденций просто углублялось.

Работа по разграничению компетенций напрямую связана с проблемой границ между бывшими союзными республиками, как известно, весьма спорными. Последнее обстоятельство позволяет сопоставить процесс, происходящий в бывшем СССР, с общеевропейским процессом, где проблемы национальных меньшинств оказались самыми сложными именно потому, что связаны с проблемами границ и, следовательно, с вопросами стабильности во всей Европе.

У нас нет сомнений в том, что в ближайшее время в рамках Европы будет разработан международный договор по проблемам национальных меньшинств. Однако столь же несомненно, что процессы, происходящие на территории бывшего СССР, будут во многом затруднять участие государств—членов СНГ в этой работе.

Возникает вопрос, возможно ли совмещение подходов к решению национального вопроса в Европе и в СНГ? Обсуждая его с официальными лицами и специалистами различных международных организаций ООН и западных стран, мы пришли к выводу, что многие из них считают оптимальным решением национального вопроса в бывшем СССР только дальнейший распад нового союза государств—СНГ.

Ниже мы покажем, что такой взгляд является иллюзорным и не научным. Исследуя этот вопрос, мы пришли к выводу, что в основу концепции национальной политики СНГ должен быть положен примат международного права и что только такой подход позволит СНГ интегрироваться в общеевропейский процесс. То есть любая работа в рамках СНГ по национальному вопросу должна соответствовать общеевропейскому процессу, причем как на уровне всего Содружества, так и на уровне отдельных его членов.

С созданием в декабре 1991 г. Содружества Независимых Государств (СНГ) проблемы бывшего СССР автоматически не решились. Более того, если прежние общесоюзные законы позволяли хотя бы частично разрешать проблемы национальных меньшинств (например, в вопросе о гражданстве), то с образованием СНГ эти законы прекратили свое действие,* а взамен им СНГ ничего не создало. Если к тому же принять во внимание тот факт, что каждое суверенное государство—член СНГ по-своему решает национальные проблемы, то станет очевидным, что проблемы национальных меньшинств в СНГ приобретают даже более сложный характер, чем раньше, и становятся более актуальными, чем они были в период существования Союза ССР.

Демографическая ситуация на территории бывшего СССР не вполне отвечает его национально-государственному делению. Из 15 народов, давших название бывшим союзным, а ныне суверенным республикам, лишь в 13-ти они (эти народы) составляют статистическое большинство (порой весьма незначительное) населения. Казахи и киргизы в своих республиках уступают численно иноязычному населению. Если же мы рассмотрим, как расселены в статистически значимых количествах те же народы за пределами своих республик, то получим следующую картину.

В России проживают представители всех наций. В свою очередь русские и украинцы составляют значительное количество населения почти всех

других республик. Белорусы расселены, и весьма значительно, в семи бывших союзных республиках, узбеки и азербайджанцы — в пяти, казахи и армяне — в четырех, киргизы, таджики и туркмены — в трех, литовцы и молдоване — в двух, грузины, латыши и эстонцы — только в России*.

Это лишь картина расселения народов, имевших союзно-республиканский статус. Но на территории бывшего СССР проживают свыше 100 народов, как имеющих свои автономные образования, так и не имеющих в его рамках вовсе никакой государственности.

Принимая во внимание столь дисперсный характер расселения практически всех народов на территории бывшего СССР, проблема прав национальных меньшинств в государствах—членах СНГ может быть решена, на наш взгляд, только на основе общего подхода, который предусматривает в первую очередь выработку механизма урегулирования национальных проблем, удовлетворяющего всех членов Содружества. Недопустимо, например, чтобы украинцы, проживающие во всех государствах—членах СНГ, имели бы различные права. Дискриминация в каком-либо одном государстве в отношении украинцев вызовет однозначную негативную реакцию Украинской Республики, что может, в свою очередь, отразиться на положении соответствующих национальных меньшинств, проживающих в Украинской Республике.

Такой механизм должен быть разработан на основе международных норм права. Иными словами, необходимо подписание международного договора по проблемам национальных меньшинств. Поэтому было бы целесообразно, чтобы договор об образовании СНГ содержал специальный раздел, в котором были бы детально изложены все согласованные положения суверенных государств в отношении национальных меньшинств, включая и механизм разрешения возникающих проблем.

После столь обширного вступления нам хотелось бы кратко сформулировать основные вопросы, касающиеся положения национальных меньшинств, и их трактовку советскими идеологами и теоретиками национальных отношений:

— Что понимается под термином «национальное меньшинство»?

— Соотносима ли с этим термином вся типология национальных меньшинств и вся ли она подпадает под юрисдикцию международного права?

— Какими правами наделяются национальные меньшинства, подпадающие под юрисдикцию международного права, помимо основных прав и свобод человека, закрепленных в различных международных соглашениях?

— Каким образом эти права должны быть документально оформлены, чтобы иметь юридическую силу и быть обязательными для исполнения?

— Как должен осуществляться практический международный контроль за соблюдением прав национальных меньшинств?

Отвечая на все эти вопросы, следует иметь в виду, что в основу деятельности любой международной организации по проблемам национальных меньшинств должен быть положен принцип, совпадающий с основной целью ООН,— установление согласия, единства, гармонии в мире и содействие международному сотрудничеству и взаимопониманию.

Хотя законодательные акты бывшего Союза ССР упоминали о национальных меньшинствах, в них не раскрывалось содержание понятия «национальное меньшинство», поэтому трудно соотнести их положения с какими-либо конкретными национальными меньшинствами. История же вопроса такова.

Со второй половины 20-х годов в советском официальном языке находит

* Справочник «Национальный состав населения СССР» (М., 1991), подготовленный Госкомстатом СССР по данным всесоюзной переписи 1989 г., рисует картину еще более дисперсного расселения народов СССР.—
Прим. ред.

употребление формула «малые народы» вместо «национальные меньшинства». Однако она не имела четкого определения, почему и толковалась весьма произвольно. Например, по переписи 1926 г., в СССР насчитывалось 194 этнические единицы, в 1959 г.— только 109. Это тем более удивительно, что за указанный период времени Советский Союз значительно расширил свою территорию. То есть в СССР «исчезли» почти 90 этнических общностей, выделенных переписью 1926 г. Заметим, что некоторые из них насчитывали более чем 200 тыс. человек. Хотя советские этнографы и пытались обосновать правомерность таких подходов — на наш взгляд, особенно если принять во внимание нынешнее состояние межнациональных отношений в СНГ,— их утверждения носят необубедительный и ненаучный характер.

В середине 70-х годов, в период подготовки новой Конституции СССР (1977 г.), понятие «национальное меньшинство» появляется вновь, однако под ним теперь понимается не «малый народ», а только национальности, не имеющие собственной государственности: корейцы, немцы, болгары и другое «некоренное население СССР», составившее около 0,5% населения страны.

Законодательство СССР содержало общие для всех республик положения, запрещавшие дискриминацию по признаку национального происхождения, что полностью соответствует нормам международного права в национальном вопросе.

Верховный Совет СССР принял ряд важнейших актов по вопросам межнациональных отношений, однако и в этих актах отсутствует четкое определение национальных меньшинств.

Номинально федеративное, а на деле унитарное национально-государственное устройство СССР полностью запутало национальный вопрос. Хотя и считалось, что все народы, и большие, и малые, равны и равноправны, из более чем 100 народов СССР только 53 имели свое национально-государственное образование. Мало того, эти образования имели неодинаковый статус и обладали неодинаковыми правами. Например, свои конституции имели только 15 союзных и 20 автономных республик. Автономные области (8) и автономные округа (10) таковых не имели. Неодинаковым было также и представительство народов в Совете национальностей Верховного Совета СССР.

Следует также отметить, что не все автономии были образованы по национальному признаку. Например, Аджарская АССР была создана на религиозной основе. Если одни нации в СССР не имели своей государственности, то другие получали возможность иметь две формы государственности, как, например, осетины, образующие Северо-Осетинскую автономную республику в составе РСФСР и Юго-Осетинскую автономную область в составе Грузинской Республики.

Национально-территориальное деление бывшего СССР осложнялось административно-территориальными делениями на края и области, в результате чего получалось, что буряты, например, проживали в Бурятской АССР, Усть-Ордынском Бурятском округе Иркутской области и Агинском Бурятском автономном округе Читинской области. Ненцы же, населяющие огромный регион на севере России, от Кольского полуострова до Енисея, удостоились чести образовать три автономных округа: Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Долгано-Ненецкий. Следует отметить, что ненцы во всех этих округах составляют меньшую часть населения.

В СССР были случаи, когда автономные образования аннулировались, или, напротив, превращались в союзную республику или же, наконец, союзная республика становилась автономией.

При столь разном толковании статуса национальных меньшинств возможно ли определить, какие из них подпадают под юрисдикцию международного права? Очевидно, что не все.

Если в целом допустимо считать, что нации, имевшие союзно-республиканский статус, находились в благоприятных условиях, можем ли мы сказать то же в отношении тех наций, которые имели статус автономных республик? Ведь здесь ситуация была совсем иная.

Например, в таких автономных республиках, как Башкирская, Бурятская, Карельская, Коми, Мордовская, Удмуртская, Якутская, русского населения больше, чем народов, давших название этим республикам. В Башкирии башкир меньше, чем татар, которые после русских составляют второе по численности население этой республики. В Каракалпакии каракалпаков меньше, чем узбеков. В Абхазии грузины численно превосходят абхазцев, а последних столько же, сколько русских и армян. Одним словом, за исключением Северо-Осетинской, Тувинской, Чувашской и Аджарской автономных республик, коренной этнос по численности уступает остальному населению автономных образований.

Следует особо отметить Чечено-Ингушскую автономную республику, где чеченцы составляют большую часть населения, а ингуши находятся в меньшинстве не только по сравнению с чеченцами, но и со всем остальным населением республики. Дагестан — самая многонациональная республика, однако ни одна нация в ней численно не доминирует.

Такая же картина наблюдается в автономных округах и областях. На сегодня более половины народов в СНГ не имеют своих национально-государственных образований. Интересен также тот факт, что некоторые нации за пределами своих автономий находятся даже в большем числе. Например, если в Еврейской автономной области евреев насчитывается менее 10 тыс. человек, то в некоторых союзных республиках их более 0,5 млн человек (например, в России и на Украине).

Понятно отсюда, что мы не можем считать даже наличие национально-государственного образования критерием благополучия народов.

Обратимся к международному опыту. В рамках Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств выработаны характеристики национальных меньшинств, подпадающих под международную защиту. Это такие национальные группы, которые не занимают «господствующего» или «доминирующего» положения, члены которых являются гражданами данной страны, обладают национальными, этническими, языковыми и другими отличиями от характеристик основной части населения и проявляют чувство солидарности в целях сохранения этих отличий.

Сказанного выше достаточно, чтобы понять, до какой степени трудно, основываясь на данных характеристиках, определять национальные меньшинства в СНГ, особенно принимая в расчет их «доминирующее» и «недоминирующее» положение. Тут возможны самые разные толкования. На наш взгляд, одним из критериев должно быть дискриминационное положение наций и народов в том или ином регионе. Однако для этого должен быть разработан международный механизм, устанавливающий наличие дискриминации, чтобы подвергающиеся ей национальные меньшинства поставить под защиту международного права.

На наш взгляд, критерий дискриминации является не только основным для международной защиты, но и для определения самих меньшинств, нуждающихся в защите. Он должен учитывать такую степень дискриминации, которая не только угрожает существованию национальных меньшинств и попирает их права, но и создает реальную угрозу миру и международной безопасности. Как показывает практика, эти явления обычно тесно связаны между собой. В решении этой проблемы мы можем использовать опыт Совета Безопасности ООН, который распространяет понятие дискриминации не только по отношению к целой группе населения, но и по отношению к отдельным членам этой группы. Данная проблема может

регулироваться аналогично ст. II Конвенции ООН 1948 г. о предупреждении преступления геноцида и наказания за него.

Мы отдаем себе отчет, что введенный нами признак дискриминации ограничивает объем понятия «национальное меньшинство» только теми группами населения, которые подвергаются ограничениям в правах и свободах, и что в реальной жизни есть такие национальные меньшинства, которые не подвергаются дискриминации. В этом отношении вышеназванный подход оправдан тем, что те национальные меньшинства, которые не подвергаются дискриминации, не подпадут под международную защиту, ибо необходимость такой защиты отсутствует.

Отвечая на третий вопрос — какие права должны быть предоставлены тем национальным меньшинствам, которые подпадают под международную защиту? — хотелось бы отметить, что данный вопрос следует поставить шире, а именно: какими правами должны обладать национальные меньшинства в принципе?

На наш взгляд, международный механизм защиты прав человека не учитывает и не обеспечивает защиту коллективных прав национальных меньшинств, так как содержит только механизм защиты индивидуальных прав, в том числе и прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Между тем нарушение прав национальных меньшинств в большинстве случаев происходит как нарушение их коллективных прав.

Советское законодательство, со своей стороны, не внесло в этот вопрос ничего нового. Как общесоюзные, так и республиканские законы содержали много положений, предохраняющих от дискриминации по признаку национального происхождения, однако их действие проявлялось только задним числом, после совершения преступления, как это имело место, например, в одной из республик в отношении турок-месхетинцев. Трудно найти в советской судебной практике пример привлечения к суду за оскорбление национального достоинства, хотя такая норма существует в уголовных кодексах республик.

Из сказанного следует: либо в существующие нормы внутреннего и международного права должны быть включены коллективные права национальных меньшинств, либо должна быть разработана такая концепция, которая бы оптимально сочетала индивидуальный и коллективный подходы в обеспечении прав национальных меньшинств.

Квалифицирование нарушения прав национальных меньшинств должно включать, на наш взгляд, не только критерий массовости нарушения, но и тяжести нарушения, в особенности представляющего угрозу самому существованию национальных меньшинств, их правам и свободам.

Национальные меньшинства, как в СНГ, так и в других странах, расселены по-разному. Поэтому нельзя согласиться с теми учеными, которые считают, что определение национальных меньшинств возможно по признаку их компактного проживания. Дело в том, что все требования национальных меньшинств в конечном счете сводятся к предоставлению им условий для свободного развития. Это характерно для всех меньшинств, независимо от того, проживают ли они компактно или нет. Поэтому сам подход к защите прав национальных меньшинств и объем этих прав должны быть общими, а формы их осуществления могут быть различными, учитывая все специфические условия их расселения, требования и т. д.

Нередко в международно-правовой литературе встречается утверждение, что поскольку некоторые национальные меньшинства нуждаются в международной защите, т. е. требуют особых прав, они поэтому, мол, не могут быть равными, ибо эти права являются особыми, дополнительными. Мы не можем согласиться с таким утверждением, так как особые и дополнительные права таких национальных меньшинств вызваны необходимостью

их защиты в условиях дискриминационного положения. Почему мы называем их особыми, дополнительными правами? Приведем пример для разъяснения.

Конституции многих стран содержат положения о праве всех наций и народов сохранять и развивать свой родной язык. При этом на практике известно достаточно примеров, когда национальные меньшинства не имеют возможности образовать даже начальные школы на родном языке. В этой связи возникают необходимость и обязанность со стороны государства предпринимать дополнительные меры для создания таких школ. Если для государства такая обязанность и может рассматриваться как дополнительная, то национальные меньшинства всего лишь стремятся осуществлять свои права в соответствии с основным законом страны. Чтобы такие дополнительные права не были расценены как особая привилегия национальных меньшинств остальным населением страны, следует оговариваться, как это принято в международной практике, что принятие специальных мер направлено на обеспечение национальным меньшинствам и принадлежащим к ним лицам равных возможностей в осуществлении прав и основных свобод человека.

Что касается того, какими правами должны пользоваться национальные меньшинства, имеется много предложений и проектов, поэтому мы не будем останавливаться на их изложении. Однако в связи с разработкой в ООН проекта Декларации о правах лиц, принадлежащих к меньшинствам, хотелось бы подчеркнуть следующее: хотя многие проблемы национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств совпадают, они имеют и много специфических черт. Поэтому права национальных меньшинств должны быть разработаны в отдельном документе. Это относится и к законодательствам стран—членов СНГ, в которых отсутствует специальный закон о национальных меньшинствах.

В связи с тем, что проблема национальных меньшинств носит комплексный характер, ее решение увязано с другими гуманитарными проблемами. Например, обеспечение прав национальных меньшинств означает* уменьшение количества беженцев; с другой стороны, упрощение процедуры свободного передвижения автоматически снимает многие требования национальных меньшинств. Отсюда следует сделать вывод, что сотрудничество государств во всех гуманитарных областях должно осуществляться во взаимосвязи.

Две проблемы осложняют ситуацию с национальными меньшинствами в СНГ и придают ей особую специфичность. Речь идет о проблеме депортированных народов и о проблеме беженцев. Обе проблемы можно рассматривать как артефакты советской национальной политики. Обе они трудноразрешимы.

В юридическом языке стран—членов СНГ понятие «беженец» не разработано. Наряду с ним употребляется понятие «перемещенные лица». Такое понятийное раздвоение происходит вследствие того, что СССР не являлся участником международных конвенций, касающихся беженцев, и не имел специального законодательного акта по данному вопросу. Для выхода из юридического тупика странам—членам СНГ придется среди других конвенций ратифицировать и Конвенцию о статусе беженцев 1951 г. или Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев. Такая возможность открывается после принятия государств—членов СНГ в ООН. Ясно, что после ратификации возникнут большие проблемы в отношениях с другими странами, ибо намечается выезд многих граждан стран—членов СНГ за рубеж. Хотя, может быть, миграционная проблема становится более актуальной между государствами—членами СНГ.

В рамках Комиссии ООН по правам человека четко определились два направления ее работы: по проблемам меньшинств и проблемам коренного населения. Однако по отношению к СНГ такой подход оказывается непри-

емлемым. Приведем такой пример. Если осетины считаются коренным населением Юго-Осетинской автономной области, то сама территория данной области считается исконной территорией Грузинской Республики. То же непримиримое противоречие лежит в основе Нагорно-Карабахского кризиса. Поэтому невозможно не учитывать это внутреннее противоречие между национально-территориальными и государственными принципами, почему их следует рассматривать во взаимосвязи и взаимозависимости, при их раздельном учете это поведет к эскалации национальных конфликтов.

К сказанному следует добавить, что в рамках СНГ отсутствует механизм обеспечения примата международного права над внутригосударственными законами, если между ними возникают противоречия. Например, известны случаи введения в некоторых бывших республиках ценза оседлости как условия участия граждан в избирательной кампании. Это прямо противоречит положениям Международного Пакта о гражданских и политических правах 1966 г. и других соглашений, которые были ратифицированы СССР и, следовательно, имели обязательную силу на всей его территории. Если в рамках СНГ не удастся достичь договоренности относительно примата международного права, то ратификация международных соглашений не будет иметь какого-либо прогрессивного значения.

Исходя из сложившейся этнической ситуации в Европе и в СНГ, вряд ли целесообразно и оправданно ставить вопрос так, что национальные меньшинства государств—членов СНГ имеют право на отделение в соответствии с правом самоопределения. Данный вопрос касается прежде всего проблемы стабильности границ между странами и влияет на стабильность не только отдельных стран, но и Европы, и мира. Думается, высказанные соображения достаточно убеждают, что вопросам стабильности следует отдавать предпочтение перед вопросами самоопределения вплоть до отделения. В целях достижения разумного компромисса между государственными интересами и интересами национальных меньшинств правительства должны приложить все усилия, чтобы создавать эффективные внутренние и международные механизмы правовой защиты национальных меньшинств. Нам кажется, что по отношению к национальным меньшинствам следует заменить право на самоопределение правом на развитие. При этом необходимо определить в договорном порядке, что означает право на развитие для национальных меньшинств. К сожалению, в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 41/128 «Декларация о праве на развитие» от 4 декабря 1986 г. не нашлось места даже для простого упоминания о национальных меньшинствах.

Право на развитие национальных меньшинств в рамках СНГ или отдельных государств—членов СНГ предполагает уточнение и регулирование прежде всего вопроса о гражданстве. От того, признают ли государства— члены СНГ общее гражданство на территории Содружества, будет во многом зависеть статус национальных меньшинств. На наш взгляд, на начальном этапе все государства—члены СНГ должны руководствоваться так называемым «нулевым вариантом» в вопросе собственного гражданства, а вопросы двойного гражданства решать на основе двусторонних соглашений. Допустимо в качестве временной меры и введение статуса единого гражданства СНГ хотя бы для некоторых национальных меньшинств этих государств. Возникает также необходимость уточнения статуса политических границ между государствами—членами СНГ. Хотя Президент России их называет «прозрачными», однако для юриста такой статус границ порождает множество вопросов. Что, например, может означать «прозрачность границ» для представителей национальных меньшинств, проживающих за пределами своих национально-государственных образований и подвергающихся преследованиям на национальной почве? Согласно нормам международного права, лицо, которое требует получения статуса беженца, должно быть гражданином

другого государства и пересечь государственную границу. В нашем случае «прозрачность границ» требует юридического разъяснения и уточнения.

К сожалению, СНГ не только не стало правопреемником некоторых бывших общесоюзных законов, но и не создало до сих пор правовой базы для регулирования проблем национальных меньшинств. Между тем игнорирование этих проблем равнозначно предрешению дальнейшей судьбы самого СНГ.

Хотелось бы сделать некоторые выводы.

Этническая ситуация на территории бывшего СССР показывает, что независимо от того, на каком уровне — в масштабе ли Содружества или на уровне государств—членов СНГ — будут решаться проблемы национальных меньшинств, эти проблемы следует решать в комплексе и на основе общего подхода к ним на всей территории бывшего СССР. Мы убеждены в том, что если не будет выработан единый механизм хотя бы в масштабе СНГ, любая попытка решать проблемы национальных меньшинств в рамках одного государства—члена СНГ потерпит неудачу. Вместе с тем это не мешает каждому государству—члену СНГ в рамках собственной юрисдикции решать основные проблемы национальных меньшинств.

Нам представляется, что между государствами—членами СНГ должен быть заключен Межправительственный договор, содержащий Декларацию о признании существования на территории государств—членов СНГ национальных меньшинств. Механизм обозначения национальных меньшинств может быть разработан парламентами республик, имеющими в своем составе палату национальностей, где представлены все национальные меньшинства этих республик. По нашему мнению, только в рамках СНГ возможно оптимально определить наличие национальных меньшинств. Во-первых, потому, что государства—члены СНГ являются суверенными образованиями, чем отличаются от остальных национально-государственных образований, входящих в их состав, а, во-вторых, что только все эти государства, вместе взятые, охватывают большую часть территории бывшего Союза ССР. Принимая во внимание сложное количественное соотношение наций в различных государствах—членах СНГ, мы считаем возможным в приложении к упомянутой Декларации привести список всех национальных меньшинств в этих государствах. Данный список должен быть вначале разработан в парламентах этих государств. Перечисление всех национальных меньшинств позволит в дальнейшем избежать различных толкований о их наличии.

Такой договор, кроме декларации, должен содержать положения о правах и обязанностях национальных меньшинств, которые будут считаться обязательными во всех государствах—членах СНГ и представлять собой оптимальное сочетание индивидуальных и коллективных прав* национальных меньшинств. Они (эти положения) будут иметь характер общих принципов, реальное осуществление которых предоставляется на усмотрение самих государств. Такой подход позволит учесть специфические особенности отдельных национальных меньшинств на территории различных государств. Последние могут заключить двусторонние соглашения, касающиеся национальных меньшинств, однако не в ущерб и не в разрез основному договору.

В договоре также должен быть предусмотрен механизм контроля за осуществлением его действия. Мы считаем необходимым создание для этого не менее трех органов: комиссии экспертов; судебного органа с обязательной юрисдикцией; комитета уполномоченных государств—членов СНГ, который должен быть представлен уполномоченными парламентами государств на уровне министров или послов. В компетенцию последнего будет входить решение политических вопросов, связанных с проблемами национальных меньшинств. Такой комитет должен иметь право окончательного решения любого вопроса в отношении национальных меньшинств.

Договор должен содержать положения о полномочиях и других аспектах

функционирования комиссии экспертов, суда и комитета. Необходимо, чтобы в данном договоре четко были сформулированы положения о порядке подачи петиций национальными меньшинствами, их законными представителями и отдельными лицами, принадлежащими к этим меньшинствам. Должен быть разработан механизм разрешения спорных вопросов между государствами—членами СНГ в отношении национальных меньшинств. Мы считаем, что решения комитета уполномоченных должны приниматься в порядке консенсуса.

Данный договор рассматривается нами лишь как промежуточный шаг в международном сотрудничестве государств—членов СНГ в решении проблем национальных меньшинств. Включение внутренней проблематики национальных отношений в сферу международного арбитража возможно для СНГ лишь после того, как будут исчерпаны все возможные средства разрешения конфликта, включая и механизм договора, принятый государствами—членами СНГ.

При таком подходе выявляются следующие преимущества: договор обеспечивает одинаковые гарантии прав национальных меньшинств на всей территории СНГ; договор способствует ускорению решения проблем национальных меньшинств в рамках общеевропейского процесса и обеспечивает выполнение взятых государствами Содружества обязательств.

Единый подход к проблеме национальных меньшинств не лишает возможности государства Содружества создавать собственные гарантии прав национальных меньшинств на своей территории или же строить собственную политику как в отношении со своими национально-государственными образованиями, так и в отношениях с другими государствами—членами СНГ или другими зарубежными государствами. То есть данный подход обеспечивает и одновременно гарантирует минимум прав национальным меньшинствам на всей территории СНГ. Он привлекателен еще и тем, что в рамках СНГ создается механизм урегулирования конфликтов между государствами, что является немаловажным в настоящее время.