



УДК 316.4

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

О. Е. Герасимова

Российский государственный педагогический университет
имени А. И. Герцена, С.-Петербург
E-mail: OI.Gerasimova@yandex.ru

В статье рассматриваются основные этапы становления и развития института национально-культурной автономии, развитие международно-правовых основ и принципов функционирования культурной автономии. В основе анализа лежит международная система защиты национальных меньшинств, которая заложила правовые, политические и социальные основы деятельности института национально-культурной автономии.

Ключевые слова: национально-культурная автономия, самоопределение, национальное меньшинство.

The International Legal Framework of Formation and Development of the Institute of National-Cultural Autonomy

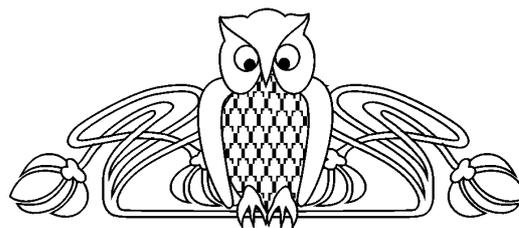
О. Е. Gerasimova

The article considers the main stages of formation and development of the institute of nation-cultural autonomy, development of the international legal framework and principles of cultural autonomy. The analysis is based on the international system for the protection of national minorities, which laid the legal, political and social based of activity of the institute of nation-cultural autonomy.

Key words: nation-cultural autonomy, self-determination, national minority.

DOI: 10.18500/1818-9601-2017-17-2-213-220

Правовые основы национально-культурной автономии зарождались в международно-правовых актах, касающихся системы защиты прав национальных меньшинств. Всплеск интереса к национальным отношениям и проблемам приходится на период после Второй мировой войны. Безусловно, подобный интерес был связан, прежде всего, с процессами деколонизации, борьбой за национальную независимость и национальное самоопределение. В основе решения национального вопроса стояла попытка найти пути гармонизации этносоциальных отношений, пути и возможности мирного сосуществования нескольких этносов на одной территории, пути преодоления межэтнической розни. Данная гармонизация возможна только через гарантию и развитие национального самоопределения. Именно **национальное самоопределение** легло в основу не только международно-правового становления и развития института национально-культурной автономии, но и всей международной системы защиты национальных меньшинств.



Возникновение идеи национального самоопределения восходит своими корнями к эпохе Просвещения и связано с именами таких великих мыслителей, как Дж. Локк, Г. Гроций, Эмер де Ваттель, Ж. Ж. Руссо. Общественная мысль передовых европейских стран пришла к отрицанию абсолютизма (что заложило идейную основу Великой французской революции) и пыталась теоретически обосновать «суверенитет народа» через теорию «естественного права». Иными словами, уже в эпоху Просвещения закладывались основы для будущей идеи самоопределения народов, исходя из естественного права человека, данного ему от рождения. Так, Эмер де Ваттель в своем фундаментальном труде «Право народов» писал о необходимости закрепить за нациями право на самоопределение, вплоть до отделения: «...нации свободны, независимы и равны <...> и состоят из людей, от природы свободных и независимых, <...> а цель всех национальных союществ – это взаимопомощь для усовершенствования, <...> следовательно, каждая нация должна содействовать счастью и совершенствованию остальных всем, что в ее власти, <...> всякой нации должна быть представлена возможность мирного использования той свободы, которую она имеет от природы»¹.

Сам термин «самоопределение наций» впервые прозвучал на Берлинском конгрессе 1878 г., где было уделено огромное внимание территориальным вопросам на Балканах. Так, на конгрессе была предоставлена независимость Болгарии, Сербии, Черногории, Румынии, а также поставлен вопрос о признании полного гражданского и политического равенства всех граждан независимо от их вероисповедания, была гарантирована свобода совести и богослужения. Таким образом, Берлинский конгресс подтвердил право наций на государственное самоопределение, а в ст. 27 и 35 Берлинского трактата было зафиксировано обязательство для государств обеспечить необходимую защиту прав человека от дискриминации. Вместе с тем закреплялось, что различия в вероисповедании не могут являться поводом для ограничения в гражданских и политических правах². Приблизительно тогда же в оборот вошло и понятие «право наций на самоопределение».

Первой практической попыткой решения национального вопроса стала принятая в сентябре 1899 г. на съезде в Брюнне австрийской социал-демократической партией (СПА) програм-



ма решения национального вопроса (Брюннская программа)³. В данной программе подчеркивается, что «сохранение и развитие национальных особенностей народов Австрии возможно только при полном равноправии и отсутствии всякого угнетения». Авторы программы убеждены, что «окончательное разрешение национального вопроса» возможно только путем преобразования Австрии в государство, представляющее собой «демократический союз национальностей», в котором вместо исторических земель должны появиться «национально-отграниченные самоуправляющиеся корпорации, в каждой из которых законодательство и правление находилось бы в руках национальных палат». Соответственно, решение национальных вопросов в рамках корпораций предполагается вполне автономно. Безусловно, что данная программа представляет собой некий компромисс между требованиями культурно-национальной автономии и территориальной автономии. Здесь еще явно проглядываются признаки территориальности, но в целом этот документ формулирует признаки национальной автономии. Таким образом, Брюннская программа стала первым правовым документом, где мы находим становление основ национально-культурной автономии, безусловно, это была теоретическая победа ее основоположников и агитаторов – австрийских социал-демократов К. Реннера и О. Бауэра.

История международно-правовой защиты национальных меньшинств насчитывает более 300 лет, но международная организация, занимающаяся соответствующими вопросами, появилась только после Первой мировой войны в рамках международной межправительственной организации, созданной в 1919 г. и исполняющей свои обязательства по обеспечению развития сотрудничества между народами, обеспечению мира и безопасности, вплоть до образования ООН. Новые тенденции в мировом развитии, связанные в том числе и с процессом создания национальных государств в Европе, и, как следствие, с ростом этнического самосознания, ставят проблему права народов на самоопределение в контексте прав национальных меньшинств. Именно в этот период происходит становление основных принципов защиты национальных меньшинств, которые впоследствии легли в основу и нашли свое отражение в документах Лиги Наций.

Первым договором в рамках Лиги Наций о защите национальных меньшинств стал Малый Версальский трактат от 28 июня 1919 г. с Польшей. Данное соглашение стало первым документом подобного рода и легло в основу всех последующих, послужило своего рода шаблоном для остальных соглашений. Так, в период деятельности Лиги Наций было заключено пять специальных договоров о меньшинствах: с Польшей (1919), Чехословакией (1919), Сербо-Хорватословенским государством (1919), Румынией

(1919), Грецией (1920). Кроме этого, разделы о защите меньшинств также включены в четыре мирных договора: с Австрией (1919), Болгарией (1919), Венгрией (1920), Турцией (1920). Здесь же стоит отметить шесть деклараций, провозглашенных на Совете Лиги Наций Албанией (1921), Финляндией (1921), Литвой (1922), Латвией (1923), Эстонией (1923), Ираком (1932). Основное внимание в данных договорах и декларациях уделено равноправию меньшинств в сфере национальной культуры, и поскольку все эти документы не рассматривали меньшинство как группу, а только как некий коллектив людей, принадлежащих к одной национальности (национальное меньшинство не рассматривалась как субъект права), то эти соглашения не могли в полной мере обеспечить должного и свободного развития национальной культуры, да и не ставили перед собой цели достижения полного равенства национального меньшинства с большинством населения даже в области культурного развития. Так, если обратиться к тексту Польского договора, то ст. 7 гласит, что всем гражданам, говорящим не на польском языке, правительство предоставит «подобающие льготы» для пользования родным языком в суде. Данная формулировка настолько размыта и неточна, что сложно понять, в чем конкретно заключается данная льгота. В целом, во всех этих документах мы не находим также и критериев, по которым можно отнести тех или иных граждан к национальному или языковому меньшинству.

Следующим этапом в развитии системы защиты прав меньшинств явилась деятельность Организации Объединенных Наций и ее специального органа – Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Безусловно, ООН сыграла важнейшую роль в становлении и развитии не только института национально-культурной автономии, создав все необходимые правовые условия для развития этого института в международном сообществе, но и главенствующую роль в развитии международной системы защиты национальных меньшинств. В 1948 г. Генеральная Ассамблея ООН принимает основополагающий документ – **Всеобщую декларацию прав человека**, теперь проблема защиты прав меньшинств рассматривается в контексте общих проблем защиты прав человека. Таким образом, Декларация обеспечивает равенство и недискриминацию всех членов общества «без различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения»⁴, поскольку ее статьи гарантируют «равенство перед законом» и «равную защиту против любой дискриминации в нарушение данной Декларации»⁵. Всеобщая Декларация переведена на 500 языков и, безусловно, имеет историческое значение.



Естественным продолжением Декларации стала **Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод**⁶, принятая Советом Европы в 1950 г. Данный документ в ст. 14 также провозглашает необходимость обеспечения всех прав и свобод без какой-либо дискриминации по признаку расы, цвета кожи, языка, религии, национального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам и другим признакам. Но, в отличие от Всеобщей декларации прав человека, этот документ уже включает статьи и положения, обеспечивающие защиту провозглашенных прав и свобод через Европейский суд по правам человека, который учредили согласно Разделу II Конвенции. Основной функцией данного учреждения становится контроль над соблюдением всех обязательств, принятых настоящей Конвенцией. Соответственно, эти международные документы стали необходимым фундаментом для становления международно-правовой защиты национальных меньшинств.

Право нации на самоопределение и в целом международная система защиты национальных меньшинств основаны на фундаментальных международно-правовых нормах. В качестве общепризнанного принципа международного права право на самоопределение зафиксировано в 1945 г. в **Уставе ООН**⁷. Его полная формулировка – «Принцип равноправия и самоопределения народов» (п. 2 ст. 1). Уже в 1960 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам, которая среди прочего провозглашала право «всех народов на самоопределение»⁸. Двумя наиболее важными документами постколониального периода в этой сфере являются **Международный договор об экономических, социальных и культурных правах** и **Международный договор о гражданских и политических правах**. Оба документа были приняты Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г. и затем открыты для подписания и ратификации. В Международном пакте о гражданских и политических правах установлено: «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права, они свободны определять свой политический статус и свободны в осуществлении своего экономического, социального и культурного развития»⁹. В такой формулировке право на самоопределение закреплено почти во всех международных документах.

В ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах закрепляется норма, согласно которой запрещается препятствовать национальным меньшинствам в реализации прав в сфере сохранения своей самобытности, религии и языка. Вместе с тем в этом документе мы еще не находим норм о необходимости содействовать национальным меньшинствам в данной сфере. В этом смысле уже такой документ, как

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (разд. VII), идет дальше и предусматривает необходимость государств-участниц, на чьей территории имеются национальные меньшинства, уважать права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, предоставлять им неограниченную возможность пользоваться правами и свободами человека, а также обязательство защищать их законные интересы в этой сфере. Именно права и свободы национальных меньшинств и защита этих прав и свобод признаются в документе фундаментом для поддержания безопасности в регионе, соответственно, проблемы национальных меньшинств возводятся в ранг особо важных при проведении внутренней и внешней политики.

Назовем еще несколько важнейших документов, которые легли в основу развития международной системы защиты национальных меньшинств и продолжили укрепление правовых основ становления института национально-культурной автономии. Во-первых, **Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам**¹⁰, принятая резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 г. На этом этапе международное сообщество уже в полной мере осознает важность и глобальное значение поощрения и защиты национальных и этнических меньшинств в достижении социальной и политической стабильности в государстве и мире. Исходя из этого, данный документ утверждает не только необходимость государств поддерживать и всячески поощрять самобытность и уникальность национальных меньшинств, но и способствовать их участию в политической и культурной жизни страны, а также в п. 4 ст. 2 появляется закрепленное за меньшинствами право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование. Кроме этого, в п. 5 той же статьи закреплено право национальных меньшинств устанавливать и поддерживать свободные и мирные контакты с другими членами своей группы, а также с гражданами своей национальности на территории других государств. Эти два положения, безусловно, имеют важнейшее значение для развития института национально-культурной автономии.

Главным документом за многолетнюю работу Совета Европы стала принятая в Страсбурге 1 февраля 1995 г. **Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств**¹¹. Накануне создания и подписания данного документа была проведена конференция на высшем уровне между государствами-членами Совета Европы. Конференция прошла в Вене 8-9 октября 1993 г., именно на этой встрече главы государств договорились о необходимости защитить национальные меньшинства, которые образовались на территории Европы в результате многочисленных исторических потрясений. Только защита и



уважение национальных меньшинств способны вернуть мир и стабильность в Европу, именно поэтому подписание Рамочной Конвенции было открыто и для государств, не являющихся членами Совета Европы. Данный документ направлен на развитие подлинного плюралистического и демократического общества, в котором гарантировано уважение этнической, языковой, культурной самобытности любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, а также созданы условия для выражения и сохранения этой самобытности. Рамочная Конвенция стала первым многосторонним обязательным правовым актом, посвященным защите интересов и прав национальных меньшинств.

Уже ст. 1 гласит, что защита национальных меньшинств, их прав и свобод отныне является неотъемлемой частью международной защиты прав человека. Статья 3 закрепляет свободный выбор каждого человека на решение вопроса о принадлежности к национальным меньшинствам и свободный выбор, соответственно, национальности. Именно в этом документе появляются идеи о так называемой **позитивной дискриминации**, т. е. о неких мерах протекции по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам (аффирмативных акций). Так, ст. 4 предлагается не только принимать все необходимые меры для поощрения во всех областях экономической, культурной, социальной, политической жизни полного равенства между этническим меньшинством и большинством, но и должным образом учитывать «особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам». Вместе с тем в той же статье предлагается не считать данное «особое положение» актом дискриминации. Особое внимание в Конвенции уделяется проблемам ассимиляции, и в ст. 5 стороны обязуются принять все возможные меры, препятствующие насильственной ассимиляции, и поощрять диалог между культурами, содействовать развитию взаимного уважения и сотрудничества в области культуры, языка и образования. Статья 9 закрепляет возможность и право национальных меньшинств на свободу выражения мнения и свободу информации независимо от границ, что имеет большое значение для разделенных народов или диаспор. Вместе с тем Конвенция предоставляет возможность свободного создания и использования собственных средств информации. Закрепляются беспрепятственное использование собственного языка общения в частной и публичной жизни (ст. 10); право создавать частные образовательные учреждения в целях поощрения знания культуры и языка меньшинств, а также издавать собственные учебники (ст. 12). Конвенция поддерживает идею свободного и беспрепятственного общения и контактов между лицами, имеющими общую этническую или культурную самобытность, в том числе через границы (ст. 17), а также при-

нимать активное участие в политической общественной жизни, особенно по тем вопросам, которые касаются их непосредственно (ст. 15). Данные права и свободы гарантируются, и, согласно данной Конвенции, контроль над исполнением всех норм и положений настоящей Конвенции возложен на Комитет министров Совета Европы (ст. 24).

Вместе с тем существенным недостатком Конвенции является отсутствие общепризнанного определения понятия «национальное меньшинство», что дает возможность достаточной свободы для национальных законодательств в проведении соответствующей политики. Стоит отметить также, что Рамочная Конвенция, как и другие международные документы, направленные на защиту национальных меньшинств, исходит из защиты индивидуальных прав человека, именно поэтому речь в ней идет «о защите лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам», которые «осуществляют свои права индивидуально и вместе с другими» (п. 2 ст. 3). Таким образом, международное признание коллективных прав национальных меньшинств отрицается.

Следует обратить внимание, что понятие «национальное меньшинство» неоднозначно трактуется во всех рассмотренных документах международно-правового и международно-политического характера. Таким образом, в международном праве до сих пор не существует общепринятого определения понятия «национальное меньшинство».

Наиболее распространенное определение этнического меньшинства, используемое в международной практике, было сформулировано Ф. Капоторти, Специальным докладчиком Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Комиссии по правам человека ООН. В 1971 г. Подкомиссия ООН по предотвращению дискриминации и защите меньшинств поручила Ф. Капоторти подготовить «Исследование по вопросу о правах лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам»¹². Завершенная в 1977 г., эта работа дает полное представление об истории, теории и практике защиты прав меньшинств.

В своем фундаментальном труде он предложил под термином «меньшинство» иметь в виду «группу, численно меньшую по отношению к остальному населению государства и не занимающую доминирующего положения в нем, члены которой – граждане этой страны – обладают рядом этнических, религиозных или лингвистических особенностей, отличающих их от остального населения, и обнаруживают чувство солидарности, направленное на сохранение своей культуры, традиций, религии и языка»¹³. Итак, по определению Ф. Капоторти, чтобы группа была признана национальным меньшинством, она должна быть, по сравнению с остальной ча-



стью населения, меньшей по численности и не занимать доминирующего положения.

Подобный подход к проблеме самоопределения и защиты национальных меньшинств не устраивал многие этнические группы. И в условиях усиливающихся тенденций к сепаратизму со стороны этнических меньшинств международное сообщество вновь возвращается к этой проблеме. В качестве компромиссного варианта международное право пришло к признанию прав меньшинств на внутреннее самоопределение, т.е. на самоопределение, которое не ведет к независимости.

Международно-признанными границами внутреннего самоопределения является право национальных меньшинств на контроль над своим внутренним развитием (образование, социальная политика, культура, язык и т.д.), в то время как внешние вопросы (оборона, дипломатические отношения и т.д.) остаются в ведении центральных органов государства. Одним из вариантов такого внутреннего самоопределения является национально-культурная автономия.

Касаясь тезиса о национально-культурной автономии как способе разрешения национального вопроса, следует отметить, что это действительно одно из средств, но не панацея. Национально-культурная автономия хорошо подходит для удовлетворения национальных чаяний таких народов, которые живут рассеянно или вне своего национального государства (т.е. для диаспор). Она может решить вопрос в ограниченном числе случаев (при отсутствии национальной территории, например) и только тогда, когда нация не выдвигает требований национально-территориальной автономии или создания независимого государства. То есть национально-культурная автономия не является альтернативой самоопределению нации, а всего лишь вариантом такого самоопределения.

Большое значение для развития идеи национально-культурной автономии имеет еще один международный документ, подписанный в Москве 10 января 1994 г. – **Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам**¹⁴. Этот документ, во-первых, закрепляет недопущения никаких форм дискриминации граждан по национальному признаку, во-вторых, именно в этом документе в ст. 1 появляется определение понятия «национальное меньшинство»: это лица, постоянно проживающие на территории одной из стран и имеющие гражданство данной страны, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населения данной страны. Статья 2 настоящей Конвенции подтверждает, что этническая принадлежность и принадлежность к национальному меньшинству – это индивидуальный выбор каждого человека. Конвенция признает за национальными меньшинствами право создавать различные организации (ассоциации)

просветительского, культурного и религиозного характера в целях сохранения и развития их этнической, языковой, культурной и религиозной самобытности (ст. 5).

Непосредственным вкладом в развитие института национально-культурной автономии стало **Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)**, основанное в 1975 г., в 1995 г. переименовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В рамках этой организации появился и Верховный комиссар по делам национальных меньшинств, пост учрежден в 1992 г. на Хельсинском саммите СБСЕ. Основные задачи – это раннее предупреждение конфликтов на почве межэтнической розни и предотвращение эскалации национальных и этнических конфликтов. Таким образом, задачей комиссара было выявление связанных с национальными меньшинствами трений, которые могут угрожать миру, стабильности и дружественным отношениям между государствами-участниками ОБСЕ, а также содействовать их скорейшему устранению¹⁵. Кроме этого, Генеральная Ассамблея обязала Верховного комиссара в рамках своего мандата содействовать осуществлению принципов, содержащихся в Декларации о правах лиц, принадлежащих к меньшинствам, и с этой целью продолжать диалог с заинтересованными правительствами¹⁶.

Одним из важных методов снижения напряженности и опасности возникновения конфликтов является интеграция, в том числе и этническая. В качестве конкретных политических форм такой интеграции могут выступать: федеративное устройство, автономия в рамках унитарного государства, а также экстерриториальная культурная автономия. Таким образом, интеграция позволяет избежать, с одной стороны, насильственной ассимиляции, с другой стороны – сепаратизма. В полиэтническом обществе этническая интеграция меньшинств обеспечивает уважение их культурной, языковой и религиозной самобытности и является наилучшим способом снижения напряженности. Так, принадлежащие к национальным меньшинствам лица, культурные права которых обеспечены, которые на равной основе участвуют в политической и экономической жизни государства и видят, что могут достичь своих целей, используя государственные институты, с большей вероятностью будут проявлять свою лояльность к государству¹⁷.

Национально-культурная автономия, если ее рассматривать как форму национального самоопределения, не должна замыкаться только на культурно-просветительских вопросах. Задача этнической интеграции – поддерживать и развивать различные формы общественно-политической и социальной организации национальных меньшинств, включая деятельность по обеспечению политического влияния и властного представительства на экстерриториальной основе.



Мировая практика, особенно опыт развитых стран западной демократии, свидетельствует об эффективном использовании института национально-культурной автономии как основного, так и дополняющего систему федеративного устройства и механизмы распределения власти в рамках демократии.

В 90-е гг. XX в. в международном праве появился документ, который отразил основные принципы национально-культурной автономии. Речь идет о **Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ**, принятому 29 июня 1991 г.¹⁸. Вопросы, относящиеся к проблеме национальных меньшинств и гармонизации межэтнических отношений, отражены в IV главе Документа. Государства-участники отмечают необходимость гарантировать всем гражданам без исключения свободное и равное выражение их интересов, в том числе через неправительственные организации, которые играют важную роль в поощрении терпимости, культурного многообразия и в решении вопросов, относящихся к национальным меньшинствам.

Особое внимание стоит уделить и закреплению свободного (личного) выбора национальной принадлежности, т. е. для определения национальной принадлежности человека достаточно его личного волеизъявления (ст. 32). Именно об этом писали основоположники идеи национально-культурной автономии К. Реннер и О. Бауэр. Данное положение лежит в основе не только идеи национально-культурной автономии, но и, в принципе, в основе решения национального вопроса.

К основным правам и свободам, закрепленным в Документе, относятся следующие:

- свободно пользоваться своим родным языком в личной и общественной жизни;
- создавать и поддерживать свои собственные образовательные, культурные и религиозные учреждения, организации или ассоциации;
- исповедовать свою религию;
- устанавливать и поддерживать беспрепятственные контакты между собой в пределах своей страны, а также через границы с гражданами других государств, с которыми они имеют общее этническое или национальное происхождение, культурное наследие или религиозные верования.

Таким образом, на копенгагенской встрече были закреплены основные принципы национально-культурной автономии, в частности, право этнической группы пользоваться достоинством своей культуры, исповедовать свою религию, использовать свой родной язык, создавать собственные ассоциации, поддерживать культурные связи с диаспорами и т. д. Что особенно важно, государства-участники закрепили в Документе готовность в случае необходимости принять специальные меры с целью гарантировать национальным меньшинствам провозглашенное полное равенство в осуществлении прав и свобод человека, заявленных на данной Конференции (ст. 31). Государства-участники также обязуются защищать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность национальных меньшинств и создавать все необходимые условия для сохранения их самобытности, развития языка и образования на родном языке, а также поощрять и содействовать участию национальных меньшинств в государственных делах, прежде всего, относящихся к представлению и защите их интересов (ст. 33–35). В качестве гарантии такой защиты и протекции государства-участники отмечают необходимость создания как одного из возможных средств защиты местных или автономных органов управления, вместе с тем такая автономия не должна нарушать принципа нерушимости границ государства, закрепленного в международном законодательстве (ст. 35–37).

Безусловно, когда мы говорим о правовой реализации идеи национально-культурной автономии, то в центре дискуссии стоит вопрос о национальной культуре, ее самобытности и уникальности, а также о вопросах развития и сохранения этой самобытности. Сохранение самобытности национальной культуры лежит в основе сплоченности общества, а уважение многообразия культуры, терпимости и межкультурный диалог являются необходимым залогом гармонизации этносоциальных отношений и предупреждения межэтнической розни. Именно их этих принципов исходит **Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии**¹⁹, принятая 31-й сессией Генеральной конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры в Париже 2 ноября 2001 г. Декларация подчеркивает, что именно культура, под которой в документе подразумевается вся совокупность присущих социальной группе отличительных признаков – духовных, материальных, интеллектуальных и эмоциональных, и это не только искусство и литература, но культура охватывает и «образ жизни» и «умение жить вместе», систему ценностей, традиций и верований, находится в центре дискуссий по вопросам самобытности, сплочения общества и развития единства человечества и преодоления межэтнической розни.

Но реализация права на национально-культурную автономию не решает должным образом проблему прав этносоциальных сообществ и этнических групп, необходимо также решить вопрос о предоставлении им коллективных прав. Признание коллективных прав этносоциальных сообществ – одна из сложнейших правовых проблем. Традиционно индивидуальные права ставятся выше, чем права коллективные. Признание коллективных прав на культурную, этническую и языковую самобытность есть не что иное, как признание значимости этнонациональных чувств. Стремление любого этносоциально-



го сообщества к самосохранению, саморазвитию может быть полностью реализовано только при условии наличия подобного права у всей этнической группы, а не у каждого ее представителя в отдельности. В противном случае индивидуальное право предполагает только возможность идентифицировать себя с определенной этносоциальной общностью. Именно коллективные права позволяют этносоциальным общностям сохраняться, а индивидам – быть частью этой культуры. Постепенно мировое сообщество приходит к мысли о том, что именно признание коллективных прав этносоциальных групп станет залогом создания этнической безопасности в Европе и мире. В основе отрицания этой идеи лежит мнение о том, что признание коллективных прав приведет к всплеску национализма.

Тем не менее, в Европе все настойчивей проявляются идеи и предложения о необходимости защиты национальной идентичности этносоциальных групп, т. е. речь идет о признании коллективных прав национальных меньшинств. Так, уже в **Европейской хартии народов и регионов (Брновская программа, Нюрнберг, 2003)**²⁰ парламенты и правительства европейских государств призываются в целях достижения «эры демократии, мира и единства» всесторонне содействовать «расширению рамок прав человека как индивидуума за счет включения в них дополнительного права этнических групп»²¹. Таким образом, данная Европейская хартия признает необходимость хотя бы предоставления минимума прав этническим группам в целях реализации подлинного равноправия индивидуумов, которое возможно только через гарантию защиты национальной идентичности всей группы. Данный документ интересен для нас еще и тем, что уже в ст. 1 своей программы-минимум гарантируется: «...всем этническим группам, национальным меньшинствам и национальностям, находящимся в численном большинстве, должны быть безотлагательно предоставлены на территориях их поселения <...> права осуществления национально-культурной автономии и автономии в области образования, <...> а также право создавать собственные учреждения культуры и их финансирование»²². Персональная автономия (личная) предполагается для некомпактно проживающих этнических меньшинств. Под персональной автономией понимается, главным образом, языковая и культурно-образовательная автономия, которая включает всю необходимую для ее реализации финансовую автономию. Данный документ, таким образом, предоставляет достаточно широкие возможности для этнических групп в сфере предоставления им внутреннего самоуправления.

Международное сообщество и международные организации, которые были созданы в целях гармонизации этносоциальных отношений в мире, развития системы международной

защиты национальных меньшинств, создали необходимые правовые, политические и социальные условия для развития и становления института национально-культурной автономии. Были разработаны и закреплены в международном законодательстве главные нормы и принципы, которые легли в основу деятельности культурных автономий, что привело к снижению межэтнической розни. Безусловно, деятельность национально-культурных автономий не может привести к окончательному решению национального вопроса во всем мире, да и цели такой не ставится. Это один из вариантов решения данной проблемы, и он возможен только при соблюдении определенного количества условий, среди которых важнейшим является отсутствие у этнического меньшинства претензий на территориальную независимость и полное самоопределение. Вместе с тем большой опыт деятельности института национально-культурной автономии во многих европейских странах и в России с 1996 г. говорит об его эффективности и необходимости использования в борьбе за достижения этносоциального благополучия и гармонизации межэтнических отношений, особенно в условиях проживания на территории одного государства нескольких этносоциальных групп.

Примечания

- 1 *Ваттель Э.* Право народов или принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов. М. : Госюриздат, 1960. С. 46.
- 2 См.: Берлинский трактат (1878). Сборник договоров России с другими государствами. 1856–1917. М. : Госполитиздат, 1952.
- 3 Цит по: *Сталин И. В.* Марксизм и национальный вопрос. URL: <http://www.litmir.co/br/?b=110202> (дата обращения: 04.03.2017).
- 4 Всеобщая декларация прав человека : принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. (Ст. 2). URL: <http://www.un.org/ru/universal-declaration-human-rights/index.html> (дата обращения: 06.03.2017).
- 5 Там же. Ст. 7 и 10.
- 6 См.: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. URL: <http://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005> (дата обращения: 07.02.2017).
- 7 См.: Устав Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/russian/document/basicdoc/charter.htm> (дата обращения: 11.03.2017).
- 8 Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам : утв. резолюцией 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1960 г. URL: <http://www.un.org/russian/document/gadocs/convres/r15-1514.pdf> (дата обращения: 08.02.2017).
- 9 Международный пакт о гражданских и политических правах: принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 де-



- кабря 1966 г. (п. 1 ст. 1 ч. 1). URL: http://www.labex.ru/page/konv_main.html (дата обращения: 10.03.2017).
- ¹⁰ См.: Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам : принята резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml (дата обращения: 09.03.2017).
- ¹¹ См.: Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств (Страсбург, 1 февраля 1995 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- ¹² См.: *Капоторти Ф.* Исследование по вопросу о правах лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Нью-Йорк : ООН, 1979.
- ¹³ Там же. С. 6.
- ¹⁴ См.: Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам от 10 января 1994 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901732493> (дата обращения: 28.01.2017).
- ¹⁵ См.: Factsheet of the OSCE High Commissioner on National Minorities, 30 May 2005. URL: http://www.osce.org/publications/hcnm/2005/05/14784_378_ru.pdf (дата обращения: 27.02.2017).
- ¹⁶ См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 49/192 от 9 марта 1995 г. URL: [un.org/doc/ UNDOC/GEN/N95/771/57/PDF/N9577157.pdf?OpenElement](http://daccessdds.un.org/doc/ UNDOC/GEN/N95/771/57/PDF/N9577157.pdf?OpenElement) (дата обращения: 22.03.2017).
- ¹⁷ См.: Factsheet of the OSCE High Commissioner on National Minorities, 30 May 2005.
- ¹⁸ См.: Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ : принят 29 июня 1991 г. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304> (дата обращения: 05.02.2017).
- ¹⁹ См.: Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии : принята 2 ноября 2001 г. Генеральной конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры. URL: http://www.un.org/documents/decl_conv/declarations/cultural_diversity.shtml (дата обращения: 01.02.2017).
- ²⁰ См.: Декларация о хартии народов и регионов (Брновская программа, Нюрнберг, 2003) // Материалы газеты «Балкария» № 2 (13), август 2003 г. URL: <http://www.balkaria.info/oip/smi/balk1303.doc> (дата обращения: 09.03.2017).
- ²¹ Парижская хартия для новой Европы (Париж, 21 ноября 1990 г.). URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39520> (дата обращения: 10.03.2017).
- ²² Декларация о хартии народов и регионов (Брновская программа, Нюрнберг, 2003).

Образец для цитирования:

Герасимова О. Е. Международно-правовые основы становления и развития института национально-культурной автономии // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2017. Т. 17, вып. 2. С. 213–220. DOI: 10.18500/1818-9601-2017-17-2-213-220.

Cite this article as:

Gerasimova O. E. The International Legal Framework of Formation and Development of the Institute of National-Cultural Autonomy. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Sociology. Politology*, 2017, vol. 17, iss. 2, pp. 213–220 (in Russian). DOI: 10.18500/1818-9601-2017-17-2-213-220.
