

Лекция. Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Рамочная конвенция о защите нац меньшинств

Недискриминация, наряду с равенством перед законом и правом на равную защиту закона без какой-либо дискриминации, представляет собой основополагающий и общий принцип, касающийся защиты прав человека. Так, пункт 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах обязывает каждое государство-участник уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Статья 26 [Международного пакта о гражданских и политических правах] не только обеспечивает всем людям равенство перед законом и право на равную защиту закона, но и предусматривает, что всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства (пункт 1 Замечания общего порядка № 18).

Недискриминация. Принято Комитетом по правам человека на его 37-й сессии (1989 г.)). Равенство и недискриминация относятся к числу основополагающих принципов и прав в области международного права прав человека. Будущитесно связаны с человеческим достоинством, они являются основой всех прав человека. В статьях 1 и 2 Всеобщей декларации прав человека провозглашается, что все люди равны в своем достоинстве и правах, и осуждается

дискриминация по ряду мотивов, список которых не является исчерпывающим (пункт 4 Замечания общего порядка № 6 (2018) по вопросу равенства и недискриминации. Принято Комитетом по правам инвалидов. Размещено 26 апреля 2018 г. CRPD/C/GC/6) Принцип недискриминации в соответствии с пунктом 1 статьи 1 Конвенции [о ликвидации всех форм расовой дискриминации] защищает использование на равных началах прав человека и основных свобод «в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни». Перечень прав человека, в отношении которых по условиям Конвенции действует этот принцип, не является исчерпывающим и охватывает любую область прав человека, регламентируемую органами власти в государстве-участнике. Ссылка на общественную жизнь не сводит

сферу применения принципа недискриминации к действиям государственной администрации, напротив, ее следует толковать в свете положения Конвенции, требующих принятия государствами-участниками мер по борьбе с расовой дискриминацией, проводимой «любыми лицами, группами или организациями»<sup>38</sup> (пункт 9 Общей рекомендации XXXII. Значение и сфера применения особых мер в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Принята Комитетом по ликвидации расовой дискриминации на его 75-й сессии (3–28 августа 2009 г.). CERD/C/GC/32) Вместе с тем в России практически не учитываются рекомендации, разработанные экспертами ОБСЕ в рамках деятельности комиссара по правам меньшинств, в частности Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование (1996), Ословские рекомендации по языковым правам национальных меньшинств (1998), Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (1999). Следует отметить, что в целях успешной имплементации Хартии региональных языков российским законодателям следует отнестись с наибольшим вниманием к общеевропейским стандартам в данной области.

Имплементация Хартии региональных языков могла бы быть эффективной, если бы в

российское законодательство были введены отдельные понятия этой Хартии и учитывались бы некоторые ее нормы, отвечающие потребностям Российской Федерации и не противоречащие ее законам.

Дальнейшее развитие законодательной базы Российской Федерации в деле защиты языков меньшинств и региональных языков должно преодолеть доминирующие до

настоящего времени в общественном и политическом дискурсе представления об “этнической правосубъектности”, элементы которой присутствовали в прежних проектах Концепции государственной национальной политики.

Наделение особыми правами

некоторых языков не должно означать, что таким образом создаются преференции

внутри государства для некоторых “народов” или “национальных меньшинств”, а

также любых других сообществ, объединяющихся на основе языковой или культурной идентификации. Тем не менее, законодательство должно предусматривать, что в качестве субъектов правовых отношений могут выступать представительные органы

или организации, ориентированные на защиту и развитие тех или иных языков. Фактически это уже осуществляется. Вырос интерес к самобытным культурам, особенно

к культурам малочисленных народов. Проводится большое количество фестивалей

этнокультурной направленности, традиционных праздников, возникают самодеятельные музеи, восстанавливаются памятники, публикуются литературные и периодические издания, действуют радио- и телевещательные программы на языках Российской

Федерации. Данное направление государственной политики способствует улучшению

ситуации с языковыми правами.

Основная тенденция современной политики Российской Федерации в области

этнокультурного развития и защиты языкового разнообразия состоит в повышении роли просветительской и образовательной работы, и в этом направлении все более активна деятельность структур гражданского общества. Решающая роль в модернизации этнокультурной политики принадлежит федеральному закону “О национально-культурной автономии” (НКА). При правительстве Российской Федерации был создан Консультативный совет по делам национально-культурных автономий. Уже через несколько лет после принятия закона об НКА в стране действовало свыше 900 этнокультурных объединений, в том числе 14 федеральных национально-культурных автономий, более 100 региональных и более 200 национально-культурных автономий местного уровня. Федеральным законом “О национально-культурной автономии” воспользовались представители более 30 национальностей (этнических групп). Особое направление государственной политики – поддержка культур, языков и защита прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. С этой целью были приняты федеральные законы “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” (1999), “Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” (2000), “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” (2000). Провозглашая принцип этнического и языкового равенства, законодательство некоторых субъектов Российской Федерации, согласно сложившейся практике, уделяет приоритетное внимание “титულным” группам населения, а также коренным

(автохтонным) этническим сообществам или группам, проживающим на данной территории длительный исторический срок. В республиках Удмуртии, Татарстане, Мордовии, Башкирии действуют нормативные правовые акты и межреспубликанские соглашения, направленные на поддержку культурного развития и языков титульных групп, которые проживают за пределами соответствующих автономий. Например, Республика Мордовия обязуется поддерживать на своей территории культуру и язык татарского меньшинства (5% населения), а Республика Татарстан – культуру и язык мордовского меньшинства (0,6%). Принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года

Государства — участники настоящей Конвенции, считая, что Устав Организации Объединенных Наций основан на принципах достоинства и равенства, присущих каждому человеку, и что все государства — члены Организации обязались предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций для достижения одной из целей Организации Объединенных Наций, состоящей в поощрении и развитии всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка или религии, считая, что Всеобщая декларация прав человека провозглашает, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах и что каждый человек должен обладать всеми правами и свободами, провозглашенными в ней, без какого бы то ни было различия, в частности без различия по признаку расы, цвета кожи или национального происхождения, считая, что все люди равны перед законом и имеют право на равную защиту закона от всякой дискриминации и от всякого подстрекательства к дискриминации, считая, что Организация Объединенных Наций осудила колониализм и любую связанную с ним практику сегрегации и дискриминации, где бы и в какой бы форме они не

проявлялись, и что Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам от 14 декабря 1960 г. (резолюция 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи) подтвердила и торжественно провозгласила необходимость незамедлительно и безоговорочно положить всему этому конец,

считая, что Декларация Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 20 ноября 1963 г. (резолюция 1904 (XVIII) Генеральной Ассамблеи) торжественно подтверждает необходимость скорейшей ликвидации расовой дискриминации во всем мире, во всех ее формах и проявлениях, и обеспечения понимания и уважения достоинства человеческой личности,

будучи убеждены в том, что всякая теория превосходства, основанного на расовом различии, в научном отношении ложна, в моральном — предосудительна и в социальном — несправедлива и опасна, и что не может быть оправдания для расовой дискриминации, где бы то ни было, ни в теории, ни на практике,

подтверждая, что дискриминация людей по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения является препятствием к дружественным и мирным отношениям между нациями и может привести к нарушению мира и безопасности среди народов, а также гармоничного сосуществования лиц даже внутри одного и того же государства,

будучи убеждены в том, что существование расовых барьеров противоречит идеалам любого человеческого общества, встревоженные проявлениями расовой дискриминации, все еще наблюдающимися в некоторых районах мира, а также государственной политикой, основанной на принципе расового превосходства или расовой ненависти, как, например, политикой апартеида, сегрегации или разделения, преисполненные решимости принять все необходимые меры для скорейшей ликвидации расовой дискриминации во всех ее формах и проявлениях и предупреждать и искоренять расистские теории и практику их осуществления с целью содействия взаимопониманию между расами и создания международного сообщества, свободного от всех форм расовой

сегрегации и расовой дискриминации, принимая во внимание Конвенцию о дискриминации в области найма и труда, утвержденную Международной организацией труда в 1958 году, и Конвенцию о предотвращении дискриминации в области образования, утвержденную Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры в 1960 году,

желая осуществить принципы, изложенные в Декларации Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации, и обеспечить для достижения этой цели скорейшее проведение практических мероприятий,

Международная защита прав национальных меньшинств основана на объемной нормативно-правовой базе. В широком смысле систему правового регулирования защиты меньшинств составляют основополагающие для современного международного права документы, такие как Устав ООН, Декларация ООН 1970 года о принципах международного права, касающихся дружественных отношений между народами, Заключительный акт совещания в Хельсинки 1975 года, а также многие другие. Защита национальных меньшинств, будучи подсистемой более широких систем правового регулирования, в той или иной степени базируется на соответствующих международно-правовых актах.

Среди указанных документов можно выделить те, которые содержат нормы, непосредственно касающиеся защиты прав национальных меньшинств или же специально принятые с этой целью. К их числу прежде всего относят-ся Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 года, международные пакты о правах человека 1966 года, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года, Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 года, многие документы СБСЕ, в особенности документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года, документы Совета Европы, в частности, Рамочная

конвенция о защите меньшинств 1995 года, Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств 1992 года, принятая в 1994 году главами государств – членов СНГ, Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

В приведенном перечне есть документы, которые предусматривают контрольные механизмы, направленные на защиту прав национальных меньшинств. Среди них прежде всего выделяется Консультативный комитет Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, действующий при Совете Европы, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, а также Комитет по правам человека, предусмотренный Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 года.

Можно по разному оценивать эффективность указанных механизмов, особенно учитывая то обстоятельство, что они предусматривают различные методы контроля за соблюдением государствами взятых на себя обязательств в сфере защиты прав человека.