

# Эрик Ремакль

## ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОНФЛИКТОВ И ПРАВА НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ. ОПЫТ СБСЕ

Современные вооруженные конфликты на территории бывшего Советского Союза и в экс-Югославии показали, что наиболее жгучую проблему для европейской безопасности в эпоху, следующую за "холодной войной", представляют этноконфликты и права национальных меньшинств. Все комментаторы - и те, кто проводит аналогии с прошлым и говорит о "синдроме 1914 г." (1), и те, кто рисует призрак "зари племен" (2), маячащий на горизонте нашего fin de siecle - сходятся в том, что Европейское сообщество должно как можно скорее осознать всю остроту этой проблемы. Поэтому Парижская хартия для новой Европы, принятая Конференцией по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в ноябре 1990 г., так недвусмысленно включила права национальных меньшинств в число восьми приоритетов на будущее нашего континента.

Приходится признать, что в отличие от Лиги Наций, всегда уделявшей этому вопросу много внимания, послеялтинский мир с таким же постоянством старался его не замечать. В самом деле, "холодная война" отодвигала на задний план все заботы, не связанные с противостоянием Восток - Запад или способные расколоть внутреннее единство каждого лагеря. К тому же, во-первых, через Центральную Европу - тот регион, где могли возникнуть подобные требования, - как раз и проходила демаркационная линия, а во-вторых, в восточной ее части господствовали коммунистические режимы, особенно заботившиеся о том, чтобы не допустить никаких споров о правах человека и уж тем более о территориальной целостности государств. Прекращение конфронтации на континенте после 1989 г. должно было с неумолимой логикой снять эти два препятствия и сделать центральным вопросом нового европейского согласия вопрос о национальных меньшинствах.

Наиболее отчетливо эта эволюция отразилась в документах СБСЕ. В самом деле, с 1975 г., с завершающего этапа ее создания, на фоне противостояния Восток - Запад для преодоления барьеров, воздвигнутых этим противостоянием, СБСЕ в 1990 г. превратилось в горнило, где выковывается европейское примирение. Если сначала вопрос о национальных меньшинствах рассматривался там в самой упрощенной формулировке, то постепенно он стал привлекать к себе более пристальное внимание, а сегодня стал одним из основных пунктов дискуссий этой организации.

### *Осторожные выражения Заключительного акта Хельсинкского совещания*

В документе, легшем в основу процесса СБСЕ, - в Заключительном акте Хельсинкского совещания, подписанном 1 августа 1975 г. главами государств и правительств тридцати пяти стран - участниц, - национальные меньшинства упоминаются три раза. В той части Заключительного акта, которая озаглавлена "Декларация о принципах, регулирующих взаимные отношения стран-участниц", часто называемой "Десять заповедей СБСЕ" (по числу изложенных в ней принципов) (3), в параграфе 4 принципа VII о "соблюдении прав человека и основных свобод, в том числе свободы мысли, совести, вероисповедания и убеждений" о национальных меньшинствах говорится следующее:

"Страны-участницы, на территории которых имеются национальные меньшинства, соблюдают права лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, на равенство перед законом, предоставляют им полную возможность практически пользоваться правами человека и свободами и таким образом защищают их законные интересы в этой сфере".

Как неоднократно подчеркивали разные авторы (4), в Заключительном акте была намеренно принята такая расплывчатая и мало к чему обязывающая формулировка, наподобие формулировки

о праве народов на самоопределение. Во-первых, она не дает определения понятия национального меньшинства, предоставляя это самим государствам, из чего следует, что этот текст может относиться только к признанным, а не ко всем существующим меньшинствам. Это была уступка некоторым государствам, в частности франкистской Испании, очень сдержанным во всем, что касается национальных меньшинств. Во-вторых, ясно, что речь идет о правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а не о коллективных правах, на которые национальные меньшинства могли бы претендовать в качестве групп. Здесь заявляется лишь о защите прав человека, а не о конкретной защите прав национальных меньшинств, за что выступала в то время Югославия. Наконец, термины, используемые в принципе VII Заключительного акта, не допускают интерпретации, которую позволяет статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах; если в этой статье говорится об "этнических, религиозных или языковых меньшинствах", то принцип VII предпочитает менее четкий термин - "национальные меньшинства" (5).

Два других параграфа Заключительного акта, завершающие собой разделы "третьей корзины", относящиеся к культуре и к образованию, тоже составлены в крайне расплывчатых выражениях, ибо в них - по просьбе Испании - употребляется выражение "национальные меньшинства или региональные культуры" и говорится просто о вкладе этих меньшинств в межправительственное сотрудничество в этих областях. Если в этом и можно усмотреть намек на признание национальных меньшинств в качестве групп (6), то это, безусловно, робкий намек, ограниченный двумя областями и к тому же смягченный добавлением выражения "региональные культуры".

Итак, Заключительный акт Хельсинкского совещания свидетельствует о крайней осторожности стран - участниц СБСЕ в том, что касается признания национальных меньшинств, и еще большей осторожности - в том, что касается их возможных коллективных прав. Непринудительный юридический характер Заключительного акта и несовершенство его терминологии в этом вопросе делают его, безусловно, менее релевантным документом, чем статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. На последующих встречах в Белграде (1977 - 1978) и Мадриде (1980 - 1983) СБСЕ не рассматривало каких-либо модификаций в этом вопросе. Более того, оно не посвятило этому вопросу ни одной из девяти тематических конференций или встреч экспертов, проводившихся между 1978 и 1986 гг. Только на третьей встрече, в Вене (1986 - 1989), под совокупным влиянием перестройки и определенных требований национальных меньшинств возникли новые политические тенденции, благоприятствовавшие расширению прав этих меньшинств.

И в самом деле, именно на встрече в Вене в повестку дня СБСЕ было включено два самых спорных и щекотливых вопроса, касавшихся прав национальных меньшинств. Вопрос о венгерском национальном меньшинстве в Румынии касался двух стран Варшавского договора, чьи политические расхождения по поводу демократии и правового государства становились все более явными. Что до вопроса о туркоязычном меньшинстве в Болгарии, то он позволял западным странам резко критиковать политику одной из тех соцстран, которые крайне медлили с принятием конкретных мер по перестройке в национальном вопросе. Итак, очень быстро наметилось совпадение позиций между Югославией, выступавшей за предоставление прямых прав национальным меньшинствам, группой западных стран, выступавших за усиление механизмов защиты прав человека и за изоляцию наиболее консервативных восточных стран, и Венгрией, стремившейся к скорейшему сближению с Западом и беспокоившейся о признании прав своих меньшинств за границей (7). Эта тема стала поводом для беспрецедентного случая в СБСЕ - внесения в 1987 г. "межгруппового" предложения (8), благодаря тому что Венгрия поддержала западное и югославское предложения (9).

Заключительный документ Венской встречи, принятый 15 января, вводит два существенных новшества в эту тему. С одной стороны, в нем говорится о защите "этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности" национальных меньшинств (10), что не может быть истолковано иначе, как признание этих меньшинств в качестве групп, притом не менее широкое,

чем в статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. С другой стороны, он распространяет на "лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам или региональным культурам", и толкует в их пользу положения, касающиеся межличностных контактов (эмиграция и поездки за границу) и получения информации (11). Кроме того, он укрепляет права этих лиц в том, что касается культуры и образования, дополняя собой робкие положения Заключительного акта (12). Таким образом, эти положения распространяют индивидуальные права, связанные с принадлежностью к национальному меньшинству, на все содержание "третьей корзины". Рикошетом эти права попали в созданный Венским документом механизм так называемого человеческого измерения СБСЕ, который предусматривает запросы об информации и обмен информацией, а также двусторонние встречи по вопросам, относящимся к человеческому измерению, - как по общей ситуации, так и по конкретным случаям. Кроме того, в Венском документе говорилось, что будут проведены три сессии Конференции по человеческому измерению (13), посвященные общей оценке ситуации в этой области, оценке конкретных процедур механизма человеческого измерения, обсуждению этих данных и повышению эффективности механизмов. Таким образом, он создавал - хотя прямо об этом не говорилось - возможность регулярного рассмотрения вопросов, связанных с правами национальных меньшинств. Такая возможность должна была вскоре привести к более широкому обсуждению коллективных прав меньшинств.

Именно это и произошло на первой сессии Конференции по человеческому измерению в Париже 30 мая - 23 июня 1989 г. (14), где проблемы венгерского меньшинства в Румынии и тюркоязычного в Болгарии вновь стали предметом оживленных споров. София в ответ поставила вопрос о судьбе курдского меньшинства в Турции. В Париже, кроме того, поступило несколько предложений, касающихся прав меньшинств, в частности венгерское предложение о защите национальных меньшинств и покровительстве национальным меньшинствам и предложение Турции, касающееся миграции лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (15). Но конференция не смогла принять эти предложения, поскольку по ряду причин вынуждена была отказаться от какого-либо заключительного документа; этими причинами были слишком короткий срок, истекший после окончания Венской встречи, сомнения политиков в будущем перестройки и отказ Румынии выполнять обязательства, принятые в Вене.

### *Копенгагенский документ - качественный скачок*

Падение Берлинской стены, возникновение многопартийных систем и постепенное устранение компартий от власти в Центральной и Восточной Европе, а также институционализация СБСЕ после 1989 г. ускорили тенденцию к пересмотру и расширению прав национальных меньшинств - как индивидуальных, так и коллективных. Вторая сессия Конференции по человеческому измерению, проходившая в Копенгагене с 5 по 29 июня 1990 г., сделала поистине качественный скачок в этой области (16). Из пяти глав заключительной декларации вопросу национальных меньшинств посвящена целая глава (17), что свидетельствует о том, насколько важной считалась эта проблематика с политической точки зрения, а также о желании не смешивать впредь этот вопрос с вопросом об индивидуальных правах. К тому же одна из четырех неофициальных рабочих групп, созданных для подготовки этой конференции, целиком посвятила работу только этому вопросу (18). Такая подготовка уже свидетельствовала о нарастающих разногласиях по этому вопросу не только между восточными странами, но уже и между западными, что привело к возникновению в СБСЕ необычных коалиций - таких, как коалиция центральноевропейских стран, сгруппировавшихся по инициативе итальянского министра иностранных дел Джанни ди Микелиса, в "пятиугольник" ("pentagonale") (Австрия, Венгрия, Италия, Чехословакия, Югославия), и коалиция стран, сдержанно относящихся к какому бы то ни было признанию коллективных прав этих меньшинств (Болгария, Греция, Испания, Румыния, Франция).

Именно между этими двумя группами стран и наблюдалось самое ожесточенное противостояние на Копенгагенской конференции. Италия, поддерживаемая четырьмя своими партнерами по "pentagonale", выступила там с предложением о "хартии прав" национальных меньшинств, предоставлявшей последним гарантии в трех случаях (19):

- в случае многонациональных государств, в которых федеральные или конфедеральные структуры позволяют осуществлять самоопределение народов без изменения границ (20);

- в случае этнических групп, составляющих меньшинство в своем государстве, но большинство в каком-либо другом регионе, им полагалось право на довольно существенную автономию;

- в случае этнических, лингвистических или религиозных групп, составляющих меньшинство в своем собственном регионе, они получали гарантии сохранения самобытности, языка, религии и культуры.

Принятию этого предложения воспрепятствовали Болгария, Греция, Румыния и Франция; кроме того, им удалось добиться того, что эта часть декларации сформулирована в мало к чему обязывающих выражениях (21), а также оговорки в параграфе 37:

"Ни одно из настоящих обязательств не может быть истолковано как дающее какое бы то ни было право на какую бы то ни было деятельность или какое бы то ни было действие, противоречащее целям и принципам Хартии Объединенных Наций, другим обязательствам, вытекающим из международного права, или положениям Заключительного акта, включая принцип территориальной целостности государств" (22).

И тем не менее Копенгагенский документ содержит ряд положений и обязательств, сгруппированных в 12 подробных, развернутых разделов, свидетельствующих об оживлении интереса к этой теме. По словам одного из экспертов по человеческому измерению СБСЕ, проф. Арье Блуда из Утрехтского университета, ему не известен "никакой другой межправительственный документ, относящийся к национальным меньшинствам, который мог бы выдержать сравнение с Копенгагенским документом" (23). Документ, в частности, утверждает в своем параграфе 30 взаимозависимость между правами меньшинств и демократичностью политической системы, а также роль неправительственных организаций, "включая политические партии, профсоюзы, правозащитные организации и религиозные объединения", в "поиске решений проблем, касающихся национальных меньшинств" (24).

Центральное место в разделе занимает параграф 32, ибо в нем сформулировано следующее: "Принадлежность к национальному меньшинству - это вопрос свободного выбора, и этот выбор не может повлечь за собой никаких невыгод". Другими словами, вопрос о том, имеются ли в государстве национальные меньшинства, решает не государство, а индивидуумы, требующие, чтобы их признали представителями национальных меньшинств; как видим, это положение - явно обратное формулировке принципа VII Заключительного акта. Эта новая формулировка позволяет к тому же обойти очень спорный вопрос об определении национального меньшинства и сохранить критерий индивидуальной принадлежности, упоминая, однако, и коллективные права. В продолжении параграфа 32 последние, впрочем, сформулированы очень широко: "Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право свободно выражать, сохранять и развивать свою этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность, сохранять и развивать свою культуру во всех ее формах, в безопасности от всяких покушений на насильственную ассимиляцию".

Речь идет о праве лиц, принадлежащих к меньшинствам, свободно пользоваться своим родным языком как в частной жизни, так и публично, создавать и сохранять свои собственные учебные учреждения, организации и ассоциации, исповедовать свою религию и соблюдать ее обряды, а также осуществлять религиозное обучение на своем родном языке, устанавливать и поддерживать свободные контакты между собой в своей стране, а также за границей, с гражданами других государств, распространять информацию на своем родном языке, обмениваться такой информацией и иметь к ней доступ, создавать и сохранять организации и ассоциации в своей стране, а также участвовать в деятельности международных неправительственных организаций. То, что права эти носят одновременно индивидуальный и коллективный характер, неоспоримо явствует из заключительного абзаца параграфа 32: "Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам,

могут осуществлять свои права и пользоваться ими индивидуально или вместе с другими членами своих групп. Пользование или непользование этими правами не может повлечь за собой никаких невыгод по отношению к лицу, принадлежащему к национальному меньшинству".

Кроме обязательств, принятых на себя странами - участницами в следующих параграфах, - обеспечивать соблюдение этих прав, защищать их и расширять, в том числе о создании "местной или автономной администрации" (25), - они приняли и новую для СБСЕ декларацию, осудив "ясно и недвусмысленно тоталитаризм, расовую и национальную вражду, антисемитизм, ксенофобию и любую дискриминацию против кого бы то ни было, так же как и любые преследования по религиозным и идеологическим причинам. В этом контексте они признают и специфические проблемы рома (цыган)" (26).

Итак, никто не может оспорить масштабность достижений Копенгагенского документа, но выше мы уже подчеркнули и его ограниченность, и его пробелы. Провал итальянского предложения о хартии прав национальных меньшинств и потребность в более глубоком диалоге по этому вопросу между европейскими государствами означали, что для продолжения этого процесса понадобится специальная встреча, посвященная национальным меньшинствам. Швейцарский министр Рене Фельбер, глава федерального департамента иностранных дел, предложил в Копенгагене созвать конференцию СБСЕ, посвященную этой тематике (27). Но Копенгагенский документ сообщает только о рассмотрении "возможности созвать встречу экспертов, чтобы приступить к углубленному обсуждению вопроса о национальных меньшинствах" (28), не называя при этом ни даты, ни места, ни процедуры созыва такой встречи. Эти проволочки, вызванные негативной реакцией Франции, показывают, с каким трудом рождалось понимание неотложности проблем, связанных с вопросом национальных меньшинств. Мы еще будем спрашивать себя, в какой степени эти проволочки виноваты в том, что в Югославии разразилась война, а Чехо-Словацкая Федеративная Республика распалась.

### *От Парижской хартии до югославской войны*

Собравшись 19 - 21 ноября 1990 г. в Париже, с тем чтобы официально положить конец противостоянию в Европе и набросать в общих чертах структуру общеевропейских институтов для периода, наступившего после "холодной войны", главы государств и правительств государств - членов СБСЕ уделили особое внимание новым проблемам, поставленным в повестку дня безопасностью континента. И одним из главных вызовов этой безопасности предстал перед ними вопрос о национальных меньшинствах. Принятая по этому поводу Парижская хартия для новой Европы утверждает в своей вступительной декларации, озаглавленной "Новая эра демократии, мира и единства", что "этническая, культурная, языковая и религиозная самобытность (identit) национальных меньшинств будет защищена" и что "лица, принадлежащие к этим меньшинствам, имеют право выражать, сохранять и развивать эту самобытность без какой-либо дискриминации и при полном равенстве перед законом". Что касается восьми "направлений на будущее", сформулированных в Хартии, то в том, что касается человеческого измерения, они включили еще один, длинный параграф, подтверждающий принципы Копенгагенского документа о правах национальных меньшинств, в частности об их взаимосвязи с наличием демократической политической структуры. Кроме того, страны - участницы признали "драгоценный вклад национальных меньшинств в жизнь наших обществ" и еще раз подтвердили свою "решимость бороться со всеми формами расовой или национальной вражды, антисемитизма, ксенофобии и дискриминации по отношению к любому человеку, а также с преследованиями по религиозным или идеологическим мотивам". Главным результатом этого подтверждения копенгагенских принципов стало то, что оно дало повод участникам Парижского саммита СБСЕ созвать встречу экспертов по национальным меньшинствам в Женеве (1 - 19 июля 1991 г.). Главы государств и правительств оправдывали созыв этой встречи такими словами: "Сознавая необходимость и неотложность наращивания сотрудничества в том, что касается национальных меньшинств..." (29) Эта неотложность стала еще более очевидной 25 июня 1991 г., когда, за неделю до начала Женевской встречи, объявили о своей независимости Словения и Хорватия - и это несмотря на угрозы

непризнания этого факта Советом СБСЕ, прозвучавшие на его заседаниях в Берлине 19 - 20 июня (30).

Итак, встреча экспертов в Женеве, первая встреча СБСЕ, посвященная этой теме (31), происходила в обстановке начала войны в Югославии. На этой встрече три комиссии работали по трем мандатам, сформулированным в Парижской хартии. Первая комиссия, которой было поручено обмениваться взглядами на практический опыт защиты национальных меньшинств государственными и международными структурами, составила перечень усилий, предпринимаемых каждым из государств в этой области (32). Вторая комиссия дала оценку выполнению соответствующих обязательств СБСЕ - в частности, констатировала, что в политике Болгарии по отношению к тюркоязычному меньшинству произошли позитивные изменения, а в политике Румынии по отношению к венгерскому меньшинству остаются неприемлемые элементы (33). Наконец, работа Третьей комиссии, получившей мандат на выработку новых мер для улучшения выполнения обязательств СБСЕ, дала в основном три осязаемых результата. Во-первых, участники Женевской встречи договорились о том, что проблемы, связанные с национальными меньшинствами, "не представляют собой исключительно внутреннего дела каждого государства" (34). Во-вторых, отчет рекомендует информировать Бюро СБСЕ по вопросам свободных выборов (35) обо всех всенародных выборах, в том числе на региональном и местном уровнях, в частности в регионах, где живут национальные меньшинства, и посылать на них наблюдателей (36). И наконец, был подчеркнут интерес к сотрудничеству, невзирая на государственные границы (37). Принятый в Женеве документ грешит в основном по двум пунктам (38). С одной стороны, он не упоминает прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в языковом и образовательном плане, хотя с тех пор, как был принят Заключительный акт, эти вопросы возведены в ранг принципов. С другой стороны, он не предлагает конкретного механизма защиты (39), несмотря на то что к тому моменту поступило три предложения - от нейтральных и неприсоединившихся стран, от "pentagonale" и от Соединенных Штатов.

Такой механизм был в конце концов принят на третьей сессии Конференции по человеческому измерению, проходившей в Москве 10 сентября - 4 октября 1991 г., послужившей поводом для существенного укрепления механизма человеческого измерения и недвусмысленного его распространения на "защиту и расширение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам" (40). Постановления, принятые в Москве для укрепления механизма человеческого измерения, сводились в основном к учреждению нового инструмента: миссий экспертов (по приглашению или с согласия государства, в которое направляется миссия) и миссий наблюдателей (СБСЕ может официально назначать такие миссии даже без учета мнения государства, куда направляется миссия), которые могут расследовать положение на местах и участвовать в решении проблемы, связанной с несоблюдением принятых обязательств по человеческому измерению в рамках СБСЕ (41).

Из всех учрежденных с этой целью миссий самым наглядным примером того, какую роль может играть СБСЕ в выявлении нарушений прав меньшинств, являются миссии, посланные на территорию бывшей Югославии. Первую миссию наблюдателей Комитет старших должностных лиц СБСЕ (Comit des Hauts Fonctionnaires de la CSCE) (42) постановил создать с 22 октября 1992 г. по предложению Соединенных Штатов; миссия работала во всех республиках бывшей Югославии, в том числе в Воеводине и в Косово, с 12 февраля 1991 до 10 января 1992 г., а также накануне выборов 31 мая 1992 г. Эта миссия, состоявшая из представителей варшавского Бюро по вопросам свободных выборов (43), Европейского сообщества и Конференции по Югославии, представила два доклада в Комитет старших должностных лиц, в Совет СБСЕ и лорду Каррингтону, председателю Конференции по Югославии (44). Докладчик, посол Лукино Кортеше, директор варшавского Бюро по вопросам свободных выборов, особо подчеркнул трудности, с которыми столкнулись национальные меньшинства во время конфликта (45). Другой миссии СБСЕ было поручено побывать с 27 мая по 2 июня в Белграде и Косово, на этот раз в соответствии с механизмом по наблюдению за необычными видами военных действий, которое обеспечивалось Консультативным комитетом Центра по предотвращению конфликтов в Вене (46). Докладчик, канадский посол Дэвид

Пил, подчеркнул связь между военной напряженностью в этом регионе и наличием скрытой конфронтации между албанским большинством и сербской администрацией (47), впервые указав, что механизмы СБСЕ, относящиеся к вопросам безопасности, могут позволить и отслеживание проблем национальных меньшинств. Наконец, о положении албанского, мусульманского и венгерского меньшинств в регионах Косово, Санджака и Воеводины (все три - на территории Сербии) прямо говорилось на саммите глав государств и правительств СБСЕ, проходившем 9 - 10 июля 1992 г. в Хельсинки, и саммит высказался за то, чтобы послать миссии в эти три региона (48); эти миссии выехали лишь в октябре 1992 г., когда вероятность взрыва в этих регионах и последующей интернационализации конфликта резко возросла (49).

Итак, югославский кризис представляет собой - наряду с войной в Нагорном Карабахе, о которой мы тут не будем говорить, - первое, опытное поле для опробования новой роли СБСЕ в том, что касается защиты прав национальных меньшинств, грустное поле. Из всего этого можно извлечь три урока. Первый - о том, что "измерения" безопасности и прав человека, влияющие на проблемы национальных меньшинств, тесно взаимосвязаны; следовательно, необходимо увязывать между собой постановления и учреждения СБСЕ, относящиеся к мерам доверия и безопасности (механизм, касающийся необычных видов военных действий, миротворческие операции, Центр по предотвращению конфликтов) и к человеческому измерению (механизм человеческого измерения, Бюро демократических институтов и прав человека). Второй урок: основной задачей СБСЕ в этой области, помимо разработки общих принципов, может стать посылка миссий экспертов и наблюдателей, деятельность которых будет дополнять собой деятельность миссий Европейского союза (50) или Комиссии ООН по правам человека (51); из этих миссий может впоследствии вырасти международная система защиты прав меньшинств. И наконец, случай Югославии показывает, что действия СБСЕ чаще всего оказываются запоздалыми и неэффективными, а значит, институты СБСЕ нуждаются в укреплении. Некоторые решения, принятые Хельсинкским саммитом 9 - 10 июля 1992 г., позволяют надеяться на такого рода изменения.

### *Превентивная дипломатия и национальные меньшинства*

После того как Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос-Гали опубликовал свою "Программу мира", основным лозунгом политических подходов, ставящих своей целью мир и безопасность в Европе после окончания "холодной войны", стала "превентивная дипломатия". Хельсинкский саммит СБСЕ попытался, в качестве региональной организации ООН, наладить такую дипломатию в рамках главы VII Хартии. С этой целью было предпринято несколько инициатив:

- учреждение Хельсинкским саммитом, по предложению Нидерландов, поста Верховного комиссара по национальным меньшинствам; этот пост был доверен бывшему нидерландскому министру иностранных дел Макс ван дер Стулу;
- посылка трех долгосрочных миссий в те районы Сербии, где имеются трудноразрешимые проблемы с национальными меньшинствами (52): в Косово (население на 90% состоит из албанцев), Санджак (большинство населения - так называемой мусульманской национальности) и Воеводину (более 15% населения составляет венгерское меньшинство) (сентябрь 1992 - июнь 1993 г.);
- посылка миссии наблюдателей в Македонию (с сентября 1992 г.) (53), для того чтобы предотвратить распространение конфликта на эту страну и скоординировать свои действия с 1000 "голубых касок", введенных туда с той же целью (54);
- посылка в марте 1993 г. еще двух миссий, в Эстонию и Латвию, для поиска мирного решения проблемы русскоязычного населения, проживающего в этих двух Балтийских государствах.

Пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств был задуман как совершенно новый институт СБСЕ, как "инструмент для предупреждения конфликтов на возможно более ранней стадии" (55). Его функции прямо связаны с "измерением безопасности" проблемы национальных меньшинств, поскольку он вмешивается, "когда напряженность, связанная с

проблемами национальных меньшинств, грозит перерасти в конфликт в зоне СБСЕ, угрожающий миру, стабильности или отношениям между государствами-участниками", но упоминается и человеческое измерение, поскольку он может пользоваться помощью варшавского Бюро демократических институтов и прав человека (56). Его полномочия не распространяются на индивидуальные случаи, уже охватываемые механизмом человеческого измерения (57); это еще одно подтверждение коллективного характера прав национальных меньшинств.

Действуя под эгидой Комитета старших должностных лиц и Совета СБСЕ, Верховный комиссар сможет предпринимать четыре вида действий в нарастающей степени в зависимости от создавшейся ситуации.

Он может:

- получать и собирать всевозможную информацию по проблемам национальных меньшинств, в том числе и от неправительственных организаций, а также специальные доклады от непосредственно заинтересованных сторон; единственное ограничение для такого сбора информации касается организаций, практикующих или публично оправдывающих терроризм или насилие (58);

- проводить опросы на местах для оценки ситуации (59); он может использовать эти опросы для того, чтобы стимулировать диалог, доверие и сотрудничество между сторонами;

Верховного комиссара могут сопровождать эксперты в случае:

- если он констатирует *prima facie* угрозу потенциального конфликта; он может поднять тревогу, и в результате этот пункт будет включен в повестку дня КСДЛ; Верховный комиссар доложит Комитету причины объявления тревоги (60);

- если необходимо рекомендовать быстрые действия, чтобы установить новые контакты и приступить к новым консультациям на основе мандата, который должен будет сформулировать КСДЛ.

Итак, деятельность Верховного комиссара СБСЕ по делам национальных меньшинств вписывается в более широкий подход, с помощью которого эта паневропейская организация пытается играть первую роль в предотвращении новых конфликтов, не будучи в силах урегулировать уже возникшие (в бывшей Югославии, Грузии, Нагорном Карабахе, Таджикистане) (61). Для предотвращения конфликтов необходимо, в частности, рассматривать безопасность и права человека как взаимосвязанные проблемы. Защита индивидуальных прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, становится одной из составляющих политики глобальной безопасности. Поэтому первые инициативы Верховного комиссара сконцентрированы на нескольких ситуациях, в которых статус национальных меньшинств угрожал стать проблемой не только с точки зрения прав человека, но и с точки зрения безопасности: Балтийские государства (в особенности Латвия и Эстония), словацко-венгерские отношения, Румыния, Македония, Албания и цыгане (62). В каждой из этих проблем М. ван дер Стул старался сформулировать следующие основные принципы:

- важность сношений и диалога между всеми действующими лицами, которые только могут найтись, - особенно между каким-нибудь департаментом, специально занимающимся вопросом национальных меньшинств, и омбудсменом или посредником, выполняющим такие же функции;

- необходимость участия в урегулировании напряженности по вопросу меньшинств всех заинтересованных лиц, что требует наличия эффективных открытых демократических институтов;

- интеграция меньшинств в более широкое общество в рамках государства на основе признания права меньшинств на самобытность.



Мы пока что видели лишь первые шаги деятельности Верховного комиссара, но уже сегодня мы можем сделать три вывода:

- с одной стороны, создание такого института было необходимо, а то влияние, которое он имел на смягчение напряженности между эстонцами и русскими, свидетельствует о его полезности;
- с другой стороны, законные права национальных меньшинств не должны приводить к пересмотру государственных границ; как показали югославские события, любые категорические требования в этом направлении могут лишь ослаблять безопасность Европы; единственное реалистическое мирное решение лежит на пути постепенного стирания границ в целях строительства единой Европы;
- наконец, деятельность СБСЕ рискует оказаться ограниченной, если оно не сможет передать эстафету на другие уровни, а именно если Совет Европы не примет юридически обязывающую конвенцию (63), а Европейский союз не будет смелее вмешиваться в экономические и социальные решения, позволяющие смягчать напряженность на местах. Первостепенный приоритет в этом плане следует, по-видимому, отдать напряженности между словаками и венграми; неясно, принесет ли Пакт стабильности, о котором шли переговоры (по инициативе французского премьер-министра Балладюра), все необходимые решения для этой проблемы (64).

Как бы то ни было, учреждение поста Верховного комиссара по национальным меньшинствам представляет собой кульминационную точку почти двадцатилетней эволюции, восходящей к первым югославским предложениям на эту тему во время подготовительных консультаций при редактировании Заключительного акта Хельсинкского совещания в 1973 г. Во-первых, само содержание понятия прав национальных меньшинств эволюционировало в сторону расширения и постепенного согласования с духом статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Во-вторых, за этим понятием, сначала понимавшимся как относящееся исключительно к индивидуальным правам, стали все более и более явно признавать коллективное измерение. В-третьих, это коллективное измерение стало пониматься прежде всего как "измерение безопасности", дополняющее собой проблематику "человеческого измерения", больше воспринимавшуюся как проблематика индивидуальных прав. В-четвертых, формулировке прав меньшинств и обязательств государств в этой области был посвящен беспрецедентно подробный документ на Копенгагенской сессии Конференции по человеческому измерению в 1990 г. В-пятых, государства - члены СБСЕ согласились считать, что права национальных меньшинств, как и права человека, не являются сугубо внутренним делом. В-шестых, появились механизмы защиты прав меньшинств - механизм человеческого измерения, созданный в Вене в 1989 г. и закрепленный в Москве в 1991 г., полностью применимый к защите прав меньшинств, и пост Верховного комиссара по национальным меньшинствам, учрежденный в Хельсинки в 1992 г. Гибкость этих механизмов позволяет частично обходить неповоротливые процедуры принятия решений, основанные на консенсусе (65), поскольку, чтобы привести их в движение, достаточно инициативы ограниченного числа государств в первом случае и одного Верховного комиссара - во втором. Наконец, все эти постановления и учреждения удалось применить конкретно, на практике - в случае Балтийских государств и войны в Югославии, в частности чтобы предупредить распространение вооруженного конфликта на регионы Македонии, Косово, Санджака и Воеводины.

- 
1. См.: Mortimer E. European Security After the Cold War // IISS. London, Summer 1992 (Adelphi Paper. No. 271). P. 17.
  2. См.: Ramonet I. Le matin des tribus // Le monde diplomatique. Aot 1992. P. 1.
  3. См.: Gheballi V.-Y. La Diplomatie de la Detente. La CSCE 1973 - 1989. Bruxelles: Bruylant, 1990.
  4. См.: Ermacora F. Rights of Minorities and Self-Determination in the Framework of the CSCE // Bloed A., Van Dijk P. (eds.). The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath. Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff, 1991. P. 197 - 206; Gheballi V.-Y. Op. cit. P. 88.
  5. Еще до того применение этой формулировки в статье 14 Европейской конвенции прав человека

- уже привело к затруднениям, связанным с ее толкованием, в Совете Европы (см.: Capotorti F. Etude des droits des personnes appartenant aux minorites ethniques, religieuses et linguistiques, doc. ONU, E/CN4/Sub.2/384/Rev. 1, 1979; Erges R. L'impact de la Convention europeenne des droits de l'homme // La Protection des Minorites et les Droits de l'Homme. Bruxelles: Institut d'Etudes europeennes et Institut international des Droits de l'Homme. 4 octobre 1991. P. 21 - 27; Ermacora F. Op. cit. P. 204; Sohn L. The Rights of Minorities // Henkin L. (ed.). The International Bill of Rights. New York, 1981. P. 274 etc.).
6. Такова интерпретация Феликса Эрмакоры (см.: Ermacora F. Op. cit. P. 204).
7. Более подробно см.: Ghebali V.-Y. Op. cit. P. 310-313, 361-362; Lehne S., Neuhold H. The Role of the Neutral and Non-Aligned Countries in the Vienna Meeting // Bloed A., Van Dijk P. (eds.). Op. cit. P. 30-53.
8. До 1990 г. страны - участницы СБСЕ делились на три группы: западную группу (НАТО + ЕЭС), государства Варшавского договора, нейтральные и неприсоединившиеся страны.
9. См.: Mimento defense-d'arsarmement 1988 // Bruxelles: GRIP, 1988. P. 61.
10. См.: параграфы 18 и 19 главы, относящейся к "первой корзине".
11. См.: параграфы 31 и 45 главы, относящейся к "третьей корзине".
12. См.: параграфы 59 и 68 главы, относящейся к "третьей корзине".
13. В 1989 г. в Париже, в 1990 г. в Копенгагене и в 1991 г. в Москве.
14. Ghebali V.-Y. La conference sur la dimension humaine de la CSCE // Paris: Defense nationale, 1989. Novembre. P. 103-116.
15. Как раз в то время, когда в Париже проходила конференция, у турецкой границы скопилось 50 тыс. тюркоязычных граждан, изгнанных из Болгарии.
16. См.: Bloed A. A New CSCE Human Rights 'Catalogue': the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE // Bloed A. & Van Dijk P. (eds.). Op. cit. P. 54-73; Ghebali V.-Y. Le theme des droits de l'homme dans le processus de la Conference sur la securite et la cooperation en Europe // Труды коллоквиума "Le Noyau Intangible des Droits de l'Homme". Fribourg: Editions universitaires, 1991. P. 173-195.
17. Глава I посвящена правовому государству, глава II - индивидуальным правам, глава III - демократическим институтам, глава IV - национальным меньшинствам, глава V - механизму человеческого измерения.
18. См.: Bloed A. Op. cit. P. 58.
19. См.: Nouvelles atlantiques // Bruxelles: Agence Europe. 1990. No 2227. Mai 30. P. 3.
20. Это положение было задумано, в частности, для того, чтобы позволить провести административно-территориальную реорганизацию в Югославии так, чтобы она не привела к ее распаду.
21. Например, "примут, если будут на то основания" (параграф 31), "будут стараться" (34 и 40.4), "принимают к сведению" (35), "признают важность" (36), "рассмотрят возможность" (38 и 40.7), "рассмотрят" (параграф 40.6).
22. В своей разъяснительной декларации (declaration interpretative) Греция сформулировала свою приверженность принципу территориальной целостности государств; Болгария также выступила с разъяснительной декларацией, содержание которой сводилось к тому, что на тюркоязычное меньшинство обязательства Копенгагенского документа не распространяются (см.: Bloed A. Op. cit. P. 68-69 и прим. 34-35).
23. Ibid. P. 67.
24. Это первое однозначное упоминание роли неправительственных организаций в этой сфере.
25. Параграф 35.
26. Параграф 40.
27. См.: Widmer P. Le defi des minorites nationales en Europe. Paris: La Trimestre du Monde. 1-er trimestre 1992. P. 211-218.
28. 2-й абзац параграфа 39.
29. На включении пункта о созыве этой встречи в Парижскую хартию настояла Швейцария на чрезвычайной встрече министров иностранных дел государств СБСЕ, проходившей вне рамок Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке 1 октября 1990 г. (см.: Widmer P. Op. cit. P. 214).
30. См. об этом нашу статью: La CSCE et la Communauté du Monde // Paris, 1-er trimestre 1992. P. 219 - 233.

31. Показательно, что заключительный отчет был составлен делегациями стран - членов НАТО и ЕЭС: это свидетельствует, во-первых, о том, что группа стран Варшавского договора перестала существовать, во-вторых, о расколе в группе нейтральных и неприсоединившихся стран и, в-третьих, о специфичности этого вопроса, при обсуждении которого линия раскола проходила совсем не так, как при обсуждении других вопросов тематики СБСЕ.
32. См. параграф 7 раздела IV Женевского документа.
33. См.: Widmer P. Op. cit. P. 216.
34. Параграф 3 раздела II Женевского документа.
35. Это Бюро, находящееся в Варшаве, было учреждено Парижской хартией. После пражского совещания СБСЕ, проходившего в январе 1992 г., оно было переименовано в Бюро демократических институтов и прав человека.
36. См. параграф 5 раздела III Женевского документа.
37. См. параграф 4 раздела VII Женевского документа.
38. См.: Widmer P. Op. cit. P. 216 - 217.
39. См. также размышления на эту тему Сильвио Маркус-Хельмонса: Marcus-Helmons S. Les droits des minorités et la libre circulation des personnes: limites et contraintes // CSCE: Results and Prospects. Труды коллоквиума, организованного Центром оборонных исследований, Брюссель, 14 - 15 февраля 1991 г. P. 165 - 173.
40. Параграф 37 Московского документа.
41. См. параграфы 3 - 16 Московского документа. См. также комментарий В.-И. Гебали: Ghebali V.-Y. La CSCE a la recherche de son rôle dans la nouvelle Europe? //  ditions de l'Université de Bruxelles, 1992. P. 64-65.
42. Он состоит из представителей министров иностранных дел государств - членов СБСЕ. Имеет право принимать политические решения между созывами Совета СБСЕ.
43. И действительно, Московский документ (2-й абзац параграфа 4) предусматривает сотрудничество между различными институтами для проведения миссий экспертов и наблюдателей: "Таким образом, институты СБСЕ будут, в случае необходимости, оказывать надлежащую поддержку такой миссии".
44. См.: Ghebali V.-Y. La crise yougoslave devant la CSCE // Mélanges a la mémoire du Professeur Apollis. Paris: Pedone, 1992.
45. См.: CSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Activities Report // Warsaw. 1992. May 1.
46. О Центре по предотвращению конфликтов и механизме по наблюдению за необычными военными действиями, созданном Венским документом 1990 г. о мерах доверия и безопасности, см.: Ghebali V.-Y. Une institution européenne nouvelle: le Centre de la CSCE sur la prévention des conflicts en Europe. Paris: Le Trimestre du Monde, 1-er trimestre 1991. P. 123-129.
47. См.: CSCE Helsinki '92. Helsinki. 1992. No. 4. Juin. P. 8.
48. См.: Заявление о югославском кризисе. Хельсинки, июнь 1992 г., параграф 5.
49. См.: Lutard C. Vojvodine, Sandjak, Kosovo. Le feu sous la cendre en Yougoslavie // Le Monde diplomatique. Paris. 1992. Novembre. P. 23.
50. Как, например, миссии по расследованию событий (missions d'enquete), посланные им в Турецкий Курдистан.
51. Как в случае Югославии, где миссии представителя ООН Тадеуша Мазовецкого чередовались с миссиями СБСЕ.
52. 18 гражданских лиц и 1 военный. Их миссия прервалась, после того как Сербия 15 июня 1993 г. в одностороннем порядке приняла решение не продлевать их визы.
53. 3 гражданских лиц и 5 военных.
54. Примерно 700 "голубых касок" из Северной Европы и 300 американцев (единственные наземные силы США, задействованные в числе 25 000 "голубых касок" миротворческих сил ООН в бывшей Югославии). Ввод "голубых касок" ООН в Македонию с превентивной целью - случай беспрецедентный. Вспомним, что в ноябре 1992 г. боснийский президент Изетбегович попросил ввести войска в Боснию-Герцеговину с подобной же целью - для предупреждения конфликта. Никто ему не ответил.
55. Хельсинкские постановления, глава II, параграф 2.

56. См. там же, глава I, параграф 23, и глава II, параграф 10.
57. См. там же, глава III, параграф 5с.
58. См. там же, глава II, параграф 25.
59. Только с согласия того государства, о котором идет речь. Если государство откажется допустить эту миссию, Верховный комиссар сообщает об этом Комитету старших должностных лиц (КСДЛ). Можно предположить, что в таком случае последний примет решение о посылке миссии наблюдателей.
60. Если какое-либо государство сочтет, что необходимо срочно созвать КСДЛ, оно может задействовать механизм срочного созыва, созданный на Берлинском совещании в июне 1991 г., позволяющий созыв Комитета по просьбе тринадцати государств не позднее чем через несколько дней.
61. См.: Lucas M. (ed.). *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993.
62. См. выступление М. ван дер Стула на совещании, посвященном выполнению соглашений по человеческому измерению в Варшаве 28 - 29 сентября 1993 г.
63. В этом духе был составлен дополнительный протокол к Европейской конвенции прав человека, но единодушия среди государств - членов Совета Европы достичь не удалось.
64. См.: Ghebali V.-Y. *Le lancement de la Conférence sur le Pacte de Stabilité en Europe*. Paris: Défense nationale, 1994. Octobre.
65. Или на "консенсусе минус один", позволяющем со времен Парижского совещания (январь 1992 г.) принимать решения без согласия государства, о котором идет речь в решении.