

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Л.В. Андриченко, Т.Я. Хабриева

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

***Аннотация.** В научной статье на основе изучения законодательства зарубежных стран дается сравнительно-правовой анализ правового регулирования межнациональных отношений. Рассматриваются основные направления межнациональной политики зарубежных стран: обеспечение правового статуса национальных меньшинств и коренных народов; антидискриминационная политика; гарантии участия в политической жизни национальных меньшинств; право на пользование родным языком и национально-культурным наследием; совершенствование институциональных и функциональных начал национально-территориальных образований; обеспечение земельных и иных имущественных прав коренных народов. Сделан вывод о том, что исследование зарубежного опыта законодательного регулирования прав национальных меньшинств дает широкие возможности для его использования в практике российского правотворчества.*

***Ключевые слова:** Межнациональные отношения, национальные меньшинства, коренные народы, территориальная автономия, государственный язык, родной язык, обеспечение недискриминации, представительство коренных народов.*

Введение

Практически все государства сталкиваются с необходимостью решения межнациональных проблем. Наиболее остро они стоят в Бельгии, Индии, Испании, Израиле, Канаде, Пакистане, США, Швейцарии, Франции, ФРГ, в других многонациональных и многоконфессиональных государствах, круг которых в условиях глобализации и мощных миграционных потоков постоянно растет.

В последние десятилетия было принято множество программных документов и законодательных актов, направленных на регулирование межнациональных отношений. В их основе лежат международные стандарты, установленные такими международными универсальными и региональными документами, как Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 27), Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992 г.), Рамочная конвенция Совета Европы «О защите национальных меньшинств» (1995 г.), Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (1992 г.), Конвенция № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (1989 г.) и т.д.

Каждое из государств ищет свой путь межнациональной политики. Поэтому подходы к правовому решению существующих в этой сфере проблем различаются.

Так, в Канаде задачи комплексного регулирования межнациональных отношений были поставлены в 1965 г. в Докладе Королевской комиссии по билингвизму и бикультурализму (Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism). В его развитие были приняты такие акты, как Хартия прав и свобод 1982 г., ставшая частью Конституции Канады, и Закон о мультикультурализме 1988 г.

В Австралии основы межнациональной политики были закреплены в 1989 г. в программном документе «Национальная программа мультикультурной Австралии» (National Agenda for a Multicultural Australia), основные положения которой нашли отражение в большом числе законодательных актов федерации и отдельных штатов.

В целом, можно отметить тенденцию к более широкому законодательному регулированию межнациональных отношений¹. Его предметом становятся вопросы языка, статуса и форм самоорганизации национальных меньшинств (см, в частности, Закон Великобритании 1993 г. «О валлийском языке»; Конституционный закон

¹ См. подробно: Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 9-12.

Хорватии от 19 декабря 2002 г. «О правах национальных меньшинств», Закон Финляндии от 17 июля 1995 г. «О Саамском тинге (парламенте)» и т.д.).

Принимаются законы о совершенствовании миграционной политики и адаптации мигрантов (в частности, Закон США 1965 г. «О реформе миграционного законодательства», Закон Великобритании 1976 г. «О расовых отношениях» и т.д.).

Издаются законы о расширении прав национальных автономий (например, Закон Испании 3 ноября 2005 г. «О расширении автономии Каталонии») и укреплении федеративных начал государственности (конституции Швейцарии 1999 г., Бельгии 1994 г., ряда других государств).

Создаются специализированные органы, в задачи которых входит обеспечение национальной политики. Так, в Китае сформирован специальный исполнительный орган государственной власти — Комитет по делам национальностей, в США — Совет по расовым и этническим вопросам, в Румынии — Департамент по межэтническим отношениям, в Австрии — Совет национальных меньшинств при Ведомстве Федерального Канцлера, во Франции — Министерство внутренних дел, заморских территорий, территориальных коллективов и иммиграции.

Можно выделить несколько основных направлений межнациональной политики, которые подробно изложены ниже.

I. Обеспечение правового статуса национальных меньшинств и коренных народов

Вопросы регулирования и защиты прав национальных меньшинств в зарубежном законодательстве решаются по-разному. В законодательстве одних государств не только признается существование национальных меньшинств, но и закрепляется в законодательстве особый статус членов этих групп. Они наделяются рядом специальных прав и гарантий в целях уравнивания их положения с положением остальных граждан. В законодательстве других стран статус национальных меньшинств не только специально не регулируется, но даже, более того, их наличие на территории этих государств не признается.

Необходимо, учитывая, что для обеспечения прав национальных меньшинств решающим остается признание их внутренним законодательством государств, поскольку отсутствие такого официального признания лишает их на практике возможности использования принципов, заложенных в ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Данная статья имеет универсальное значение для определения

прав национальных меньшинств. Согласно этой статье «в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

На сегодняшний день общие положения о защите прав национальных меньшинств содержатся в конституциях Дании, Португалии, Румынии, Чехословакии, Албании, Хорватии, Литвы. В конституциях других стран (Италия, Швейцария, Болгария) в основном говорится о защите языковых меньшинств. Подробные положения в отношении защиты меньшинств заключены в Конституции Венгрии от 25 апреля 2011 г. В конституциях Финляндии и Словении предусматривается непосредственная защита конкретных групп национальных меньшинств.

Например, в Конституции Словении от 23 декабря 1990 г. говорится о том, что итальянскому и венгерскому национальным сообществам и лицам этих национальностей в Республике Словении гарантируются все права, предусмотренные Конституцией Республики Словении и действующими международными соглашениями. Таким образом, при определении национальных меньшинств в Словении используется так называемое остенсивное определение, то есть определение, в котором не приводятся характеристики групп, а перечисляются заранее согласованные списки этих групп. Им гарантируется довольно широкий круг прав (статья 64), вплоть до установления специального представительства по одному депутату в Государственном собрании Словении (статья 80). При этом оговаривается, что права цыганского сообщества, проживающего в Словении, регулируются специальным законом.

В Основном законе Финляндии от 11 июня 1999 г. (1999/731) устанавливается, что саами как древние обитатели страны, а равно цыгане и другие группы вправе сохранять и развивать свои собственные языки и культуру. Право саами пользоваться своим языком в государственных органах регулируется законом.

Говоря об имплицитном признании национальных меньшинств, следует отметить, что конституционных положений общего порядка, запрещающих дискриминацию по признакам происхождения, расы, религии или языка, далеко недостаточно для того, чтобы говорить о признании в той или иной стране национальных, этнических или языковых меньшинств. Официальная статистика государств, которая классифицирует население по этническим, языковым или религиозным признакам, также не указывает на то, что подобное деление может иметь какое-то юридическое значение в каче-

стве официального признания национального или этнического меньшинства, хотя сами по себе эти данные и могут указывать на существование в данной стране национального меньшинства². При этом следует иметь в виду, что государства далеко не всегда стремятся выявить этническую принадлежность в официальных переписях населения, из-за чего нередко возникают проблемы в оценке численности той или иной группы. Именно в связи с этим, например, к бретонцам, в зависимости от разных критериев, причисляют в настоящее время от 500 тыс. до 3700 тыс. человек.

В отдельных странах, как уже отмечено выше, существование этнических или языковых меньшинств вообще не находит признания во внутреннем законодательстве. Так обстоит дело, например, в некоторых странах Латинской Америки, в Сенегале, Алжире, КНДР, на Мадагаскаре. Хотя, справедливости ради, следует отметить, что в ряде стран Латинской Америки наметились определенные постепенные изменения в ситуации с национальными меньшинствами. Например, принятые в конце восьмидесятых годов конституции Гватемалы (1986 г.) и Бразилии (1988 г.) впервые в истории этих стран стали гарантировать права индейцев³. Несколько раньше Конституция Панамы (1972 г.) включила положения о региональной автономии нескольких групп индейцев и признала право индейцев обучаться на двух языках. Впоследствии Аргентина и Перу на субрегиональном уровне разработали законы, в которых также признаются права индейцев на территорию, язык и культуру.

Среди западноевропейских стран позицию ограниченного признания существования в своей стране этнических групп, независимо от того, являются ли они меньшинствами или нет, занимает, например, Франция, полагая, что вопросы, связанные с использованием религии и языка, относятся не к публичному праву, а к сфере личного пользования этими правами и свободами в рамках, определенных законом. Так, именно политикой непризнания национальных меньшинств руководствовался в 1991 г. Конституционный совет Франции, когда принимал решение о несоответствии Конституции закона 1991 г., содержащего статут территориального коллектива Корсики, в котором впервые на законодательном уровне было использовано новое понятие «корсиканский народ». Конституционный совет в своем решении сослался на статью 2 Конституции Франции, которая признает только французский народ, состоящий из

французских граждан «без различия происхождения, расы или религии». Между тем, такая позиция не подтверждается данными этнографических исследований, по представлениям которых во Франции существуют этнические группы, отличающиеся от французов в культурном и языковом отношении (бретонцы, эльзасцы, валлоны, фламандцы, каталонцы и др.).

Следует отметить, что в последние годы во Франции национальным меньшинствам стали предоставляться определенные права в национально-культурной сфере, прежде всего в сфере использования национального языка, в частности, разрешено преподавание и воспитание в школах и в дошкольных учреждениях на национальном языке. В то же время, Конституционный Совет Франции не допустил ратификации Европейской Хартии региональных языков, кроме того, Франция — единственная страна ЕС, не подписавшая Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Присоединяясь к Международному пакту о гражданских и политических правах (1966 г.) Франция сделала декларацию «8. В свете статьи 2 Конституции Французской Республики, правительство Франции декларирует, что статья 27 не применяется в той мере, в которой она затрагивает Республику». Ее позиция так уточняется в докладах о выполнении Международного пакта о гражданских и политических правах: «конституционные соображения не допускают присоединения Франции к международным конвенциям, признающим меньшинства как таковые и как носителей коллективных прав» (2007 г.).

Аналогичную позицию в свое время занимал Сенегал. В докладе, представленном в 1993 г. в Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Комиссии по правам человека к 45-й сессии Организации Объединенных Наций, Правительство Сенегала, например, отмечает, что «в рамках существующей довольно жесткой правовой системы проблемы, связанные с проведением различий в целом и различий по признаку принадлежности к меньшинствам, в частности, исключаются сенегальским правом и не могут возникать в принципе»⁴.

Такие же высказывания содержатся в докладах и некоторых других стран. Так, например, правительство Мадагаскара сообщает: «На Мадагаскаре не существует этнического, религиозного или языкового меньшинства, ведущего маргинальный образ жизни в том смысле, в каком оно упомянуто в Пакте...»⁵.

Картина полного непризнания национальных меньшинств в одних государствах сменяется дифференци-

² См. об этом: Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М., 2005. С. 186-228.

³ См.: Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Южная Америка. М.: ИЗИСП при Правительстве РФ, 2006. С. 236-316; Конституции государств Америки: в 3 т. / Под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 3: Южная Америка. М.: ИЗИСП при Правительстве РФ, 2006. С. 123-302.

⁴ UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1993/34. P. 49.

⁵ Имеется в виду ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах.

рованным подходом отдельных государств к определению и признанию национальных меньшинств, когда даже в пределах одного и того же государства одни группы населения признаются в качестве таковых, а другие — нет, либо по-разному осуществляется регулирование статуса этнических групп, проживающих в пределах одного и того же государства.

Так, например, в соответствии с законодательством Филиппин национально-культурные меньшинства состоят фактически из местного населения; другие группы населения не могут иметь законного статуса национальных меньшинств, и не включены в понятие меньшинства, принятого в данной стране. В связи с этим в настоящее время в стране признается 95 общин коренных народов, распространенных на территории 53 провинций⁶.

В США для того, чтобы лицо было определено в качестве индейца, имеющего право находиться в ведении Центрального бюро по делам индейцев, оно должно жить в резервации или поблизости от нее и являться членом племени или группы индейцев, признанных федеральным правительством⁷. В настоящее время в США 565 индейских племен признано и еще около 190 племен борются за свои права.

Конкретное указание на те группы, на которые по законодательству страны распространяется статус национального меньшинства, на практике создает реальную опасность того, что некоторые группы будут исключены из сферы действия законодательства по обеспечению защиты национальных меньшинств. В связи с этим многие государства используют в своем законодательстве абстрактные критерии признания меньшинств, не формируя перечни проживающих у них национальных меньшинств. Вместе с тем, это, как правило, не касается признания и закрепления прав такого вида национальных меньшинств, как коренные народы. В законодательстве большинства стран, где имеются коренные народы, дается их конкретный перечень.

Хотя признание в целом и наделяет меньшинства легитимностью, однако, оно само по себе еще не гарантирует защиту их прав. Тем не менее, признание имеет определенное значение, уже хотя бы потому, что государство соглашается взять на себя определенные обязательства, вытекающие из признания национальных меньшинств. Признание существования национальных меньшинств на уровне основного закона страны уже само по себе свидетельствует о том значении, которое придается государством проблеме меньшинств. Однако

даже если существование национальных меньшинств подтверждается не на уровне основного закона страны, а на уровне иных законодательных актов, то это также представляет собой свидетельство их признания со стороны государства. В ФРГ вопросы правового статуса национальных меньшинств не нашли отражения на уровне Основного закона всего государства, однако определенные положения в отношении признания этих групп населения имеются на уровне конституций ряда федеральных земель.

II. Антидискриминационная политика

Второе основное направление межнациональной политики — предупреждение и пресечение дискриминации по расовым, национальным, этническим, религиозным и языковым причинам.

В прошлом такой дискриминации подвергались рабы и их потомки (например, афро-американское население в Соединенных Штатах), а также евреи во многих европейских государствах — они подвергались сегрегации в гетто и единственным способом добиться хоть какого-то равноправия по отношению к себе для них было крещение, отказ от своего еврейского имени и некоторых других аспектов еврейской самобытности. Сейчас определенные элементы дискриминации, правда, уже на другом уровне, но также связанные с непредоставлением ряда прав, в том числе гражданства, имеют место в отдельных государствах Европы, например, по отношению к цыганам. Так, невозможность получения гражданства является серьезным препятствием, в частности, для участия цыган в политических процессах, в решении отдельных трудовых, социальных и других прав этих национальных меньшинств⁸. Отсутствие, на-

⁶ UN Doc. E/CN. 4/Sub.2/1993/34. P. 47.

⁷ См.: Капоторти Ф. Исследование по вопросу о правах лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам. ООН. Нью-Йорк, 1979. С. 14-17.

⁸ Рома занимают крайне уязвимое положение в общественной, экономической и политической системе стран Центральной и Восточной Европы, что проявляется в повседневной нищете, принимающей самые крайние формы, безработице, неграмотности, отсутствии формального образования, неблагоприятных жилищных условиях и других проблемах. Отсутствие гражданства является причиной значительного сокращения для них возможностей в области трудоустройства; существует острая конкуренция за дефицитные рабочие места, не требующие особых профессиональных навыков, на которые претендует большинство представителей рома. Их часто не пускают в рестораны, плавательные бассейны, дискотеки, они нередко становятся жертвами актов насилия на расовой почве, совершаемых «бритоголовыми». Нередко они обитают в районах, населенных только рома, что приводит к их фактической сегрегации. Строительство печально известной стены в чешском городе Усти-над-Лабем, в результате которой цыганское население оказалось отрезанным от остального населения города, является одним из ярких примеров подобной дискриминации. Только проведение безотлагательных мер, связанных с принятием правительством Чешской Республики постановления о демонтаже стены, исправило положение // См. об этом:

пример, политических прав у этих групп, в свою очередь, подтверждает, что правительство этих государств не представляет интересы всего народа. Таким образом, ликвидация дискриминации является обязательным предварительным условием соблюдения принципа равенства лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, с остальным населением государства.

Проблема недискриминации в отношении национальных или этнических групп основывается на принципе полной ликвидации дискриминации в отношении личности, закрепленной во Всеобщей декларации прав человека. Кроме того, проведение недискриминационной политики государств по отношению к национальным меньшинствам и закрепление ее во внутреннем законодательстве опирается также на такой важнейший международный документ, как Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 7 марта 1966 г.⁹ Понятие «расовой дискриминации», применяемое в данной Конвенции, включает дискриминацию по признаку этнического происхождения, и во всех случаях, когда применяется термин «раса», он охватывает также «этнические группы». Поскольку Конвенция о ликвидации расовой дискриминации охватывает также этническую дискриминацию, она на сегодняшний день представляет собой главнейший инструмент содействия обеспечению равенства между членами различных этнических групп.

В соответствии со ст. 5 Конвенции государства обязуются гарантировать без дискриминации по признаку этнической принадлежности права каждого человека в очень широкой сфере: право на равенство перед судом; право на личную безопасность и защиту со стороны государства от насилия или телесных повреждений, причиняемых как правительственными должностными лицами, так и какими бы то ни было отдельными лицами, группами или учреждениями; политические права, гражданские права (на свободу передвижения и проживания в пределах государства; покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну; на гражданство; на вступление в брак и на выбор супруга; права на свободу мысли, совести, религии, на свободу убеждений и на свободное выражение их; на свободу мирных собраний и ассоциаций и др.); экономические и социальные права (на труд, свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда, защиты от безработицы, равную оплату за равный труд; на жилище, на образование, на равное участие в

культурной жизни и др.); права на доступ к любому месту или любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования (например, транспорт, гостиницы, рестораны, театры, кафе и пр.).

Практически во всех странах нормы, касающиеся недискриминации национальных меньшинств и принадлежащих к ним лиц, закреплены на уровне конституционных положений. Помимо этого такие нормы нередко закрепляются в актах отраслевого либо межотраслевого законодательства применительно к тем отраслям и сферам, в которых такая дискриминация возможна. В отдельных странах, например, в Австралии (1975 г.), Великобритании (1976 г.), приняты специальные законы о расовых отношениях, которые направлены на защиту личности от дискриминации в целом ряде областей (занятости, образования, обслуживания и т.д.). Эти законы также достаточно широко трактуют понятие расовой группы, включая в нее лиц, не только объединяемых отношением к расе, но и к гражданству, а также национальным и этническим происхождением.

Рассматривая содержание антидискриминационного законодательства, следует отметить, что подавляющее большинство современных государств признает, что люди имеют право на равенство перед законом. Так, в соответствии с Конституционным актом Канады 1982 г.¹⁰ в стране устанавливается равенство всех перед законом и равная защита и покровительство со стороны закона. Закон не делает различий для лиц и в равной мере применяется ко всем, и все имеют право на равную защиту и равное покровительство закона, независимо от каких-либо различий, в частности, основанных на признаках расы, национального или этнического происхождения, цвета кожи, религии и других обстоятельств. При этом данное положение Конституции не препятствует принятию законов, программ или деятельности, направленных на улучшение положения отдельных лиц или групп населения, находящихся в неблагоприятных условиях, в частности, вследствие их расы, национального или этнического происхождения, цвета кожи, исповедуемой религии и других обстоятельств.

В Конституции Австрии от 1 июля 1983 г. нашло отражение положение, согласно которому граждане, принадлежащие к какому-либо меньшинству, должны пользоваться равноправием, и предоставленные федеральным законом национальным меньшинствам права остаются незыблемыми¹¹. Согласно Основному закону (Конституции) Монголии, принятому 13 января 1992 г.,

Материалы 52-й сессии Подкомиссии по поощрению и защите прав человека «Проблемы прав человека и меры защиты народности рома» // UN Dok. E / CN. 4 / Sub. 2 / 2000 / 28. P. 6.

⁹ По числу ратифицировавших эту Конвенцию государств она занимает одно из ведущих мест среди международных документов в области прав человека (более 140 государств).

¹⁰ См.: Конституции зарубежных государств. Американский континент. Ереван, 1998. С. 336-337.

¹¹ См.: Федеральный конституционный закон от 29 ноября 1988 г. «О защите личной свободы» // Конституции государств Европы. М.: Изд-во НОРМА, 2001. Т. 3 С. 28.

«дискриминация по национальному признаку, языку, расовой принадлежности ... не допускается. Каждый человек является субъектом права» (ст. 14)¹². Хотя государственным языком Монголии является монгольский язык, это не является препятствием для национальных меньшинств, которые могут учиться и общаться на своем родном языке, развиваться в области культуры, искусства, науки на своем родном языке (ст. 8).

В соответствии с Декларацией по национальному вопросу, принятой Народным Собранием Болгарии 15 января 1990 г., в Болгарии «принцип равенства всех граждан перед законом должен соблюдаться точно и безусловно, без привилегий и преимуществ». Кроме того, предусматривается необходимость создать законом дополнительные судебные и административные гарантии защиты прав и интересов, свобод, безопасности, спокойной жизни малочисленных в этническом отношении групп населения любого района, общины или селения¹³.

Достаточно основательное регулирование антидискриминационной политики содержится в Конституции Венгерской Республики от 25 апреля 2011 г. (вступила в силу с 1 января 2012 г.). Она также содержит нормы, связанные с запретом дискриминации и наказанием за дискриминацию по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения и других, характеризующих положение человека и гражданина, различий (ст. XIV). Согласно ст. XXVII Конституции каждую национальность и этническую группу, живущую в Венгрии, нужно считать частью, формирующей государство. Национальные и этнические меньшинства будут иметь право использовать свой родной язык, чтобы использовать их имена на своем родном языке, способствовать их культуре и образованию с учетом их языков. Кроме того, национальным и этническим меньшинствам в Венгрии предоставлено право образовать местные и национальные органы самоуправления.

В Основном Законе ФРГ от 23 мая 1949 г. принцип недискриминации выражен следующим образом: «Никому не может быть причинен ущерб или оказано предпочтение по признакам пола, происхождения, языка ...» (ст. 3).

В ст. 15 гл. 2 «Основные свободы и права» Формы правления Швеции от 27 февраля 1974 г. указывается: «В законе или ином предписании не может содержаться неблагоприятное отношение к какому-либо граж-

данину, который на основании расы, цвета кожи или этнического происхождения принадлежит к меньшинству». При этом в ст. 22 той же главы добавляется, что «иностранцы уравниваются в правах в государстве со шведскими гражданами в вопросах ... защиты от неблагоприятного отношения по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения»¹⁴.

В ст. 6 «Право на национальную самобытность» Конституции Румынии, принятой Парламентом Румынии 21 ноября 1991 г., также устанавливается, что государство признает и гарантирует лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право на сохранение, развитие и проявление своей этнической, культурной, языковой, религиозной и национальности самобытности. При этом принятые государством меры по сохранению, развитию и проявлению указанных прав, принадлежащих национальным меньшинствам, должны соответствовать принципам равенства и отсутствия дискриминации по отношению к другим румынским гражданам¹⁵.

Аналогичные положения содержатся также в конституциях и законодательных актах многих других государств. Закрепление равноправия граждан независимо от национальной принадлежности на уровне конституционных и иных законодательных норм подчеркивает, что государство принципиально отклоняет всякую дискриминацию национальных меньшинств и, тем самым, демократично решает один из самых сложных и наиболее важных вопросов в жизни общества.

В конституциях ряда европейских государств, наряду с запретом осуществления дискриминации по национальному признаку, закрепляется свобода национальной самоидентификации граждан. Так, в Хартии основных прав и свобод Чешской Республики от 9 января 1991 г. это нашло отражение в положении ст. 3, устанавливающей, что «каждый имеет право свободно определять свою национальность». При этом, согласно ст. 24 того же документа «принадлежность к какому-либо национальному или этническому меньшинству не должна никому причинять ущерб».

Аналогичное положение содержится и в Конституции Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г., в соответствии с которой представителям всех народов и национальных меньшинств гарантируется свобода выражения народной принадлежности (ст. 15)¹⁶. В описании Исторических основ в Конституции указывается, что «Республика Хорватия создается как националь-

¹² См.: Новые Конституции стран Восточной Европы и Азии (1989-1992): Сборник конституций / под ред. засл. деят. науки РФ, проф. Д.Л. Златопольского. М., 1996. С. 332.

¹³ Държавен вестник. 1990. бр. 6.

¹⁴ См.: Конституции государств Европы. М.: Изд-во НОРМА, 2001. Т. 3. С. 602-603.

¹⁵ См.: Новые Конституции стран Восточной Европы и Азии (1989-1992). Сборник конституций. М., 1996. С. 138.

¹⁶ Там же. С. 450.

ное государство хорватского народа и как государство представителей иных народов и национальных меньшинств, являющихся ее гражданами: сербов, мусульман, словенцев, чехов, словаков, итальянцев, венгров, евреев и других, которым гарантируется равноправие с гражданами хорватской национальности и соблюдение национальных прав в соответствии с демократическими нормами ООН и стран свободного мира».

Многие зарубежные государства признали необходимость обеспечения осуществления гражданских прав всеми без дискриминации. Так, например, отдельные государства стремятся обеспечить, чтобы все лица пользовались свободой при вступлении в брак и выборе супруга. В Болгарии, например, действует специальное положение, которое прямо устанавливает, что любое лицо, принимающее меры для предотвращения смешанных браков, подлежит наказанию. При этом всякий болгарский гражданин имеет право на свободный выбор имени¹⁷. Последнее связано с тем, что, как известно, в Болгарии в период так называемого «возродительного процесса» осуществлялась политика принудительной смены имен болгарских граждан, чем нарушались права человека и проявлялось пренебрежение к жизненно важным духовным и материальным интересам различных этнических групп болгарских граждан¹⁸. Результатом этого было массовое выселение болгарских граждан в Турцию, что привело страну к достаточно тяжелым политическим, экономическим и моральным потрясениям.

Одним из важных вопросов для национальных меньшинств, точно так же, как и для других граждан государства, был и остается вопрос об обеспечении их личной безопасности. Наиболее актуальным он становится в период национальных и других, особенно перерастающих в военные, конфликтов. Большинство государств приняли на себя обязательства гарантировать всем своим гражданам, независимо от их этнической, языковой или религиозной принадлежности, право на личную безопасность и ее защиту со стороны государства, предусмотрев различные меры ответственности вплоть до уголовного наказания за нарушение этого права.

Так, в соответствии с Уголовным кодексом Швейцарии 1937 г. Вторая книга. Двенадцатый раздел) наказываются тюремным заключением или штрафом те

лица, которые публично призывают к ненависти или дискриминации в отношении лица или группы лиц из-за их расы, этнической принадлежности или религии; публично распространяют идеологию, которая направлена на систематическую дискриминацию или опорочивание представителей расы, этнической группы или религии; организуют с этой же целью пропагандистские акции, содействуют им или принимают в них участие; публично, используя слово, надпись, изображение, жестикуюляцию, оскорбление действием или другим образом, опорочивают или дискриминируют лицо или группу лиц из-за их расы, этнической принадлежности или религии способом, попирающим человеческие ценности, или по этим же основаниям не считают преступлениями геноцид или другие преступления против человечности, грубо преуменьшают их серьезность или пытаются оправдать; отказывают в предлагаемой им услуге, которая предназначена для общественности, лицу или группе лиц из-за их расы, этнической принадлежности или религии (ст. 261 bis. Расовая дискриминация)¹⁹.

Подобные положения содержатся в нормах уголовного законодательства и других стран. Например, ст. 318 Уголовного кодекса Канады устанавливает, что каждый, кто защищает или обеспечивает геноцид (под которым понимаются любые действия, совершенные с целью нанести вред определенной группе лиц, объединяемых отношением к религии, национальным происхождением, цветом кожи, расой), признается виновным в совершении преступления и приговаривается к лишению свободы сроком до пяти лет.

В Аргентине Закон № 16648 от 1964 г. включен в Уголовный кодекс, в соответствии с которым лица, участвующие в организации или занимающиеся пропагандой, основанной на идеях или теориях превосходства одной расы или одной группы людей определенной религии, этнической принадлежности или цвета кожи с целью оправдать или развивать любую форму религиозной или расовой дискриминации, а также лица, которые подстрекают других лиц к насилию лишь в целях подстрекательства или совершают акты насилия как в личном качестве, так и в качестве членов организаций против какой-либо расы или группы людей другой религии, этнической принадлежности или цвета кожи, подлежат тюремному заключению от 1 месяца до трех лет.

Согласно законодательству США, если в суде Соединенных Штатов предъявлен иск об отказе в равной защите на основе закона по признаку расы, цвета кожи, вероисповедания, Генеральный Атттор

¹⁷ См.: Държавен вестник. 1990. бр. 6.

¹⁸ Данный период имел место в 1984-1985 гг. В это время была произведена насильственная смена имен почти миллиона болгарских этнических турок // См. об этом: Яжборовская И.С. К изучению переходных процессов: национальная компонента / В кн.: Переходные процессы. Проблемы СНГ (альманах «Формум») / Тимофеев Т.Т., Яжборовская И.С., Салмин А.М. и др. М., 1994. С. 23.

¹⁹ См.: Уголовный кодекс Швейцарии / Пер. с нем. А.В. Серебренниковой. М., 2000. С. 83.

ней может подать заявление, исходя из большой общественной значимости дела, об участии в судебном разбирательстве²⁰. В Норвегии в этих целях создан оказывающий правовую помощь Центр по борьбе с этнической дискриминацией²¹.

Вопросы недискриминации, основанной на принципе национальной принадлежности, находят свое развитие в текущем законодательстве зарубежных государств, прежде всего, устанавливающим запрет на дискриминацию в области реализации лицами трудовых прав, жилищных прав, прав на пользование различными благами (коммунальными услугами, электричеством, телефоном) и т.п.

Так, во многих странах действуют специальные гарантии национальных меньшинств в отношении свободы от дискриминации в области труда и занятости. В нормах трудового законодательства, а также в специальном законодательстве, касающемся национальных меньшинств, действуют положения о запрете на отказ в приеме на работу или на увольнение лица по признаку расовой или национальной принадлежности. Законы США, Австралии, Канады, Новой Зеландии, Великобритании и других стран запрещают дискриминацию в условиях труда. В Великобритании, например, профессиональные ассоциации и курсы профессиональной подготовки, выдающие документы, подтверждающие квалификацию, не могут отказывать в их выдаче на основании признака расы²².

В соответствии с Законом о гражданских правах США 1964г. признается незаконной трудовая практика нанимателя, связанная с отказом в найме, увольнением лица или иными действиями, направленными на дискриминацию лица в отношении оплаты, продолжительности и условий работы либо льгот по признаку расы, цвета кожи, вероисповедания, пола или национального происхождения. Равно признаются незаконными действия нанимателя, направленные на ограничение, сегрегацию или любую классификацию работников либо претендентов на должность, которые могут или имеют целью лишить лицо возможности трудоустройства, а также могут иным образом неблагоприятно воздействовать на его статус работника по признаку расы, цвета кожи, вероисповедания, пола или национального происхождения. Аналогично расценивается практика органа по трудоустройству, а также профсоюзов или других органов, если она влечет за собой дискриминацию на основе указанных принципов. Кроме того, закон предусматривает созда-

ние комиссии по расследованию всех случаев возможной дискриминации, устранения которой комиссия должна добиваться путем переговоров и убеждений. Если комиссия будет не в состоянии урегулировать конфликт, закон уполномочивает Министерство юстиции возбуждать судебные дела²³.

В целом ряде стран не допускается дискриминация по признакам расовой или этнической принадлежности в области реализации права на жилище. Так, например, в Австралии, Канаде, Великобритании запрещается отказывать людям в приобретении жилища или проявлять дискриминацию в отношении условий его приобретения по признакам расы. В них же запрещается плохое обращение с лицами, занимающими жилище, например, лишение их возможности пользоваться различными благами (коммунальными услугами, электричеством, телефоном и т.п.) или произвольное их выселение на основании указанного признака.

Помимо права на жилище в законодательстве ряда стран признается право каждого лица независимо от его расового или этнического происхождения на владение, пользование и распоряжение имуществом. На Маврикий, например, все люди независимо от расы имеют право на защиту их имущества и на то, чтобы лишение имущества осуществлялось только при условии должной компенсации²⁴.

Многие зарубежные государства признают право на доступ к услугам или видам обслуживания, предназначенным для общественного пользования. В таких странах, как Австралия, Бразилия, Дания, Канада, Норвегия, Великобритания и ряде других законодательство запрещает любому лицу препятствовать доступу другого лица к любым услугам, видам обслуживания или местам, предназначенным для общественного пользования, или принуждать такое лицо прекратить пользоваться ими только на основании расы.

Так, например, в США действует положение, запрещающее дискриминацию или сегрегацию в местах публичного пользования. Согласно этому положению, «все лица имеют право в полной и равной мере пользоваться благами, услугами, средствами обслуживания, привилегиями, преимуществами и удобствами в любых местах публичного пользования... без какой-либо дискриминации или сегрегации по признаку расы, цвета кожи, вероисповедания или национального происхождения»²⁵.

²³ См.: Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 363-364.

²⁴ См.: UN Doc. E / CN.4 / Sub.2 / 1993. 34. P.30.

²⁵ См.: Свод законов США. Титул 42. Глава 21. §2000a // Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 351. Вместе с тем случаи расовой сегрегации в США продолжают иметь место. Например, в средствах

²⁰ См. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 377.

²¹ UN Doc. E / CN. 4 / Sub. 2 / 2000 / 27. P. 15.

²² См.: UN Doc. E / CN. 4 / Sub.2 / 1993 / 34 / P. 30.

Во многих зарубежных государствах на конституционном либо законодательном уровне запрещаются ассоциации, поощряющие расовую дискриминацию. В Испании, например, ассоциации, сформированные в целях поощрения расовой дискриминации, считаются противозаконными. В Португалии запрещены фашистские организации. Панама не допускает создания ассоциаций, основанных на идеологии превосходства какой бы то ни было расы. Во Франции такого рода ассоциации могут быть распущены и лишаются всех юридических прав²⁶.

Равенство и недискриминация в осуществлении политических прав также предусмотрены в законодательстве многих стран, в частности, в законодательстве, касающемся избирательных прав граждан. При этом в некоторых странах это закреплено специальными положениями, в других же случаях это может вытекать и из общего принципа равного и всеобщего избирательного права²⁷.

III. Гарантии участия в политической жизни национальных меньшинств

Следует отметить, что некоторые страны, учитывая неравнозначность таких понятий как «недискриминация» и «равноправие», а также стремясь к сохранению баланса между обеспечением прав и интересов большинства населения и требованиями национального меньшинства, предпринимают отдельные действия позитивного характера, направленные на предоставление дополнительных прав и преимуществ, как определенным группам национальных меньшинств, так и отдельным членам этих групп. Целью таких действий является обеспечение прогрессивного развития этих групп и лиц с тем, чтобы предоставить им возможность равного осуществления прав человека и гражданина независимо от их расовой, национальной или языковой принадлежности. Данные позитивные действия направлены, прежде всего, на обеспечение равенства возможностей этих групп и лиц в реализации общечеловеческих и общегражданских прав.

Так, представители национальных меньшинств на основе принципа равенства должны иметь те же права на политическое представительство на различных уровнях осуществления власти, что и другие члены общества. Однако зачастую они не могут воспользо-

ваться этими правами, так как лица, составляющие большинство населения, могут и не отдавать свои голоса представителям национальных меньшинств. В связи с этим отдельные государства используют дополнительные меры для решения данной проблемы. Так, например, согласно ст. 59 Конституции Румынии от 21 ноября 1991 г. «организации граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые не собирают на выборах достаточное число голосов для представительства в парламенте, имеют право на одно депутатское место каждая при условиях, установленных избирательным законом». При этом граждане одного национального меньшинства могут быть представлены только одной организацией²⁸.

В Словении автохтонному итальянскому и венгерскому национальным сообществам гарантируется целый ряд политических прав, в том числе и в отношении политического представительства. Статья 64 Конституции Словении 1991 г. устанавливает: «Национальные сообщества непосредственно представлены в представительных органах местного самоуправления и в парламенте». Эта норма применительно к общенациональному парламенту конкретизирована в ст. 80, согласно которой «в Государственное собрание всегда избирается по одному депутату от итальянского и венгерского национальных сообществ». Законодательное регулирование участия этнических и национальных сообществ и меньшинств имеется в Хорватии. Для национальных и этнических меньшинств, численностью менее восьми процентов населения республики установлена квота в пять депутатских мест в парламенте (остальные меньшинства должны быть представлены пропорционально численности).

По Закону Китайской Народной Республики «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей различных ступеней» от 1 июля 1979 г. (в редакции 2011 г.) при избрании депутатов Всекитайского собрания народных представителей от национальных меньшинств Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей учитывает численность населения каждого национального меньшинства, его расселение, а также другие обстоятельства и распределяет нормы представительства для каждой провинции, автономного района и города центрального подчинения. При этом особенно малочисленные национальности также направляют, по меньшей мере, по одному депутату. Кроме того, в местах компактного проживания национальных меньшинств каждое национальное меньшинство, проживающее компактно, должно иметь

массовой информации регулярно появляются сообщения о случаях расовой сегрегации в тюрьмах в США.

²⁶ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34. P. 31.

²⁷ См. напр., Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / [Т.И. Чурсина, А.Г. Орлов, И.А. Ракицкая, К.А. Половченко; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский]. М.: РЦИОИТ: Ин-октаво, 2009. С. 9-97.

²⁸ См.: Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М., 1997. С. 281-282.

своих представителей в соответствующем местном собрании народных представителей. Представителями автономных районов, автономных округов и автономных уездов могут быть исключительно граждане из тех коренных национальностей, которые пользуются национальной автономией в указанных местах.

Дополнительные законодательные гарантии обеспечения прав национальных меньшинств на политическое представительство в законодательных органах государственной власти установлены и в других странах. Так, в Нижней палате Индии два депутата могут быть назначены президентом для представления интересов индийцев британского происхождения. Несколько мест резервируется для представителей официально опекаемых государством низших каст и коренных народов (термин Scheduled Castes and Scheduled Tribes)²⁹.

Близким к квотированию является такой способ обеспечения политического представительства меньшинств, как законодательное установление пропорций представительства различных этнических групп в парламенте. Он был избран, например, на Кипре. Согласно ст. 62 Конституции 1960 г. из 50 депутатов, составляющих парламент, 70 процентов избирается греческой общиной, а 30 — турецкой общиной из представителей каждой общины в отдельности.

По пути установления пропорций пошла и Бельгия, причем в этой стране пропорция поддерживается с помощью довольно сложной системы формирования представительного органа. Если Палата представителей в этой стране формируется на пропорциональной основе, то Сенат формируется тремя способами: сорок сенаторов избираются избирательными коллегиями (25 из них — нидерландской избирательной коллегией, 15 — французской); двадцать один назначается Советами сообществ (10 — Советом Фламандского сообщества, 10 — Советом Французского сообщества и 1 — Советом Германоязычного сообщества) и десять назначаются указанными выше сенаторами.

Тот же принцип пропорциональности был положен в основу формирования Парламентской Ассамблеи Республики Боснии и Герцеговины 1995 г., согласно ст. IV Конституции в составе Палаты народов предусмотрено 15 депутатов (пять хорватов, пять боснийцев и пять сербов).

В Польше избирательные комитеты организаций национальных меньшинств имеют право выдвигать всепольский список кандидатов в депутаты Сейма без

²⁹ См. напр.: Крысенкова Н.Б. Правовой статус этнических и религиозных групп в Индии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. №2. 2013. С. 225-229; Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / Н.Б. Шлыкова, М.А. Сапронова, А.Г. Орлов, Е.В. Черепанова: науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2010. С. 9-152.

каких-либо дополнительных условий, и на партии национальных меньшинств не распространяется требование обязательной поддержки 7% избирателей³⁰.

Для обеспечения представительства национальных интересов при органах государственной власти в отдельных странах создаются специализированные консультативные органы либо специальные государственные органы, ведающие вопросами, относящимися к проблемам национальных меньшинств. Так, например, в Китае создан специальный исполнительный орган государственной власти — Комитет по делам национальностей, ведающий проблемами национальных меньшинств. В ноябре 1993 г. он с санкции Госсовета Китая разработал и опубликовал «Положение об административной работе в национальных волостях» и «Положение о работе с национальными меньшинствами в городах», в которых предусматриваются конкретные политические, экономические, культурные и различные другие права национальных меньшинств в районах смешанного проживания.

Для консультирования федерального правительства Австрии и федеральных министерств по делам национальных меньшинств, при ведомстве федерального канцлера созданы советы национальных меньшинств, призванные охранять и представлять культурные и экономические интересы национальных меньшинств. Их мнение должно быть заслушано перед принятием правовых предписаний по вопросам, затрагивающим права и интересы национальных меньшинств. Они же осуществляют и консультирование правительств земель, если те обращаются к ним с этой просьбой³¹.

Специальный совещательный орган был создан и при Президенте Соединенных Штатов Америки: Совет по расовым и этническим вопросам. Он был создан в июне 1997 г. и его основной целью стала разработка последовательного политического курса по проблемам этнического и расового характера под общим девизом: «Единая Америка в XXI веке». Тем не менее, как показывают данные последней переписи населения, тенденция к добровольной самоизоляции афроамериканцев прослеживается в 61 из 100 крупнейших городских ареалов США (к ним относятся, прежде всего, южные города, такие как Тампа, Атланта, Орландо, Хьюстон, и два города Среднего Запада — Индианаполис и Канзас-Сити, — в которых не наблюдается существенной убыли черного населения)³².

³⁰ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран / под ред. Б.А. Страшуна. Т. 3. М., 1997. С. 505-506.

³¹ См.: Федеральный закон Австрийской Республики от 7 июля 1976 г. «О правовом положении национальных меньшинств (закон о национальных меньшинствах)» // <http://constitutions.ru/archives/5508>

³² См.: Травкина Н.М. Расовый вопрос в «пострасовом обществе»: когда перемена мест слагаемых меняет сумму // Россия и Америка в XXI в. 2011. № 2.

Представительство коренных народов в органах государственной власти и местного самоуправления также гарантируется как на уровне конституций, так и на уровне иного законодательства. Так, в Колумбии представительство коренных народов в Конгрессе гарантировано Конституцией. Статья 171 Конституции предусматривает избрание коренными общинами двух членов в специальных округах. Право быть избранными имеют только лица, которые ранее занимали административные должности в своих общинах или были руководителями организаций коренных народов.

Несколько по-иному решена проблема обеспечения прав коренных народов на представление их интересов в органах государственной власти в Норвегии. В 1987 г. стортинг (парламент) Норвегии принял решение об образовании представительного органа саами — саметинга (парламента саами). Саметинг состоит из 39 членов, избираемых на общих выборах в 13 округах, охватывающих всю страну. Первый парламент саами был избран в 1989 г. Участвовать в выборах в парламент саами имеют право все лица, старше 18 лет, которые считают себя саами и чьи родители или прауродители говорили на саами как на родном языке. Отдельные лица заносятся в избирательные списки в соответствии с указанным критерием. Задачи саметинга определены в Законе о нем. Согласно этому Закону, сфера деятельности саметинга распространяется на все вопросы, которые, по мнению Ассамблеи саами (общественный орган), затрагивают этнические группы саами. Саметинг вправе по собственной инициативе ставить вопросы и делать заявления по вопросам, затрагивающим интересы саами. Если ранее саметинг обладал преимущественно консультативными правами, то теперь ему переданы вопросы, связанные с управлением такими отраслями экономической деятельности саами, как оленеводство и рыболовство. Кроме того, в его ведении находятся и мероприятия по содействию сохранению и развитию культуре саами.

Право гарантированного представительства национальных меньшинств и коренных народов в органах государственной власти часто вызывает дискуссии в обществе. Однако в тех случаях, когда дело доходит до судебного разбирательства, суды европейских стран нередко высказываются при определенных условиях в пользу установления такого представительства³³. Так, Федеральный конституционный суд Германии, касаясь проблем представительства национальных меньшинств в парламенте, сформулировал следующие позиции: избирательный закон, устанавливающий пятипроцентный барьер, исключает представительство пар-

тий национальных меньшинств, и снятие этого барьера применительно к ним вполне терпимо; выборы должны обеспечивать народную репрезентативность парламента; положения избирательного закона, гарантирующие представительство в нем национальных меньшинств, служат указанной цели, не являются доминирующими и разрушающими принцип равных прав; в целом — нарушение государственной жизни предотвращается, если мера при достижении цели не превышает потребности³⁴. Такой подход базируется на доктринальных представлениях о необходимости уважать права меньшинств, хотя применительно к избирательной системе разделяется не всеми.

Даже если меньшинство представлено в парламенте, это не гарантирует учета его интересов, хотя даже то, что национальное меньшинство может довести свои интересы до большинства, уже имеет свое значение. Однако чтобы представительство национальных меньшинств обрело реальное содержание, должны быть разработаны специальные механизмы обеспечения их интересов в виде определенных парламентских процедур. В зависимости от особенностей представительства в той или иной стране они могут относиться к разным аспектам парламентской процедуры: кворуму, обеспечению представительства меньшинств в руководстве парламента, составе комиссий и т.д.).

Например, в Конституции Боснии и Герцеговины заложен такой правовой механизм, при котором представительный орган сможет начать работу только в присутствии представителей национальных меньшинств. Согласно ст. IV Конституции кворум в Палате народов составляет три боснийских, три сербских и три хорватских депутата.

Кроме того, парламентские процедуры могут гарантировать представительство национальных меньшинств в различных внутренних органах парламента (президиуме, бюро, комиссиях и т.п.). Такая практика существует, например, на Кипре, где на конституционном уровне установлено, что председателем Палаты представителей является грек, избираемый депутатами от греческой общины, а заместителем председателя — турок, избираемый депутатами от турецкой общины. Они избираются отдельно, во время одного и того же заседания, в начале сессии и на весь срок полномочий Палаты представителей (ст. 72 Конституции 1960 г.). В случае их временного отсутствия или незавершенности процедуры по замещению вакантной должности их функции осуществляются старшим по возрасту депутатом соответствующей общины, за исключением того случая, когда депутаты данной общины решат иначе. В Конституции также установлено, что на должности

³³ Кряжков В.А. Участие коренных малочисленных народов в политическом волеобразовании (государственно-правовые вопросы) // Государство и право. 2000. № 1. С. 23.

³⁴ Там же.

секретарей Палаты представителей назначаются два грека и один турок, аналогичное регулирование имеется и в отношении должности наблюдателей Палаты представителей.

В отношении состава комиссий Палаты представителей сформулирован общий принцип: «Греческая и турецкая общинные группы, а также политические партийные группы, существующие в Палате представителей должны быть представлены во всех постоянных комиссиях, в чрезвычайных, составленных для выполнения определенной задачи, или в специальных комиссиях Палаты. В общей сложности, однако, число членов таких комиссий, представляющих, соответственно, депутатов, избранных греческой и турецкой общинами, должно соответствовать пропорции, имеющей место при распределении депутатских мест в Палате представителей между депутатами, избираемыми, соответственно, греческой и турецкой общинами» (ч. 4 ст. 73 Конституции).

Еще один важный момент для обеспечения участия национальных меньшинств в принятии политических решений — это голосование в парламенте с учетом мнения этнических групп. Самый известный в этом плане способ состоит в раздельном голосовании представителей разных этнических общностей. При этом в наиболее демократическом варианте решение принимается в случае его одобрения всеми общностями большинством голосов в каждой из них. Например, в представительном органе итальянского региона Трентино-Альто Адидже/Южный Тироль голосование осуществляется по большинству членов лингвистических групп³⁵.

На Кипре на конституционном уровне установлен общий порядок, согласно которому законы и постановления Палаты представителей (парламента страны) утверждаются простым большинством присутствующих и голосующих депутатов. Однако любая поправка к избирательному закону, утверждение закона, относящегося к муниципалитетам, и всякого закона, учреждающего налоги или пошлины, требуют раздельного простого большинства участвующих в голосовании депутатов, избранных соответственно, греческой и турецкой общинами (ст. 78 Конституции Кипра).

В Боснии и Герцеговине предусмотрена достаточно сложная процедура принятия решения и согласований позиций депутатов от каждого из образований. Пункт 3d ст. IV устанавливает, что все решения в обеих палатах принимаются большинством присутствующих

и участвующих в голосовании. Депутаты Палаты народов или члены Палаты представителей делают все от них зависящее для того, чтобы в это большинство входила, по меньшей мере, одна треть голосов депутатов или членов от территории Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской. Если большинство голосов не включает треть голосов депутатов Палаты народов или членов Палаты представителей территории каждого территориального образования, то председатель и заместители председателя образуют комиссию и пытаются добиться утверждения в течение трех дней с момента голосования. Если эти усилия не имеют успеха, то решения принимаются большинством присутствующих и участвующих в голосовании при условии, что в число голосовавших «против» не входят две трети и более депутатов Палаты народов или членов Палаты представителей, избранных от каждого территориального образования.

По Конституции Бельгии 1994 г., наоборот, все решения в парламенте принимаются абсолютным большинством голосов, за исключением, установленным регламентами палат, в отношении выборов и представления кандидатов. В случае разделения голосов, предложение, поставленное на голосование, отклоняется. Ни одна из палат не может принимать решения, если не собралось большинство ее членов. В этой стране для обеспечения интересов этнических общностей используется такой парламентский институт как резолюция. Согласно ст. 54 Конституции «мотивированной резолюцией, подписанной не менее чем тремя четвертями членов одной из лингвистических групп и представленной после внесения доклада, перед окончательным голосованием в публичном заседании, может быть объявлено, что положения указанного в резолюции законопроекта или предложения закона, за исключением законов о бюджете, а также законов, которые принимаются квалифицированным большинством, способны нанести серьезный ущерб отношениям между сообществами».

Парламентская процедура в этом случае приостанавливается, и резолюция передается в Совет Министров, который в тридцатидневный срок представляет свое заключение на резолюцию либо на законопроект или предложение закона с возможными поправками. В отношении данной процедуры имеется существенное ограничение, направленное против злоупотреблений ею: она может быть применена не более одного раза членами одной лингвистической группы в отношении одного и того же законопроекта или предложения закона

Близкая к этому процедура установлена в Конституции Боснии и Герцеговины 1995 г. Согласно пп. 3e и 3f ст. IV предлагаемое решение Парламентской Ассамблеи может быть объявлено наносящим ущерб жизнен-

³⁵ См.: Исмаилов Б.И. Развитие систем стимулирования участия представителей национальных меньшинств в избирательном процессе в международном праве и правоприемительной практике зарубежных государств // <http://www.allpravo.ru/library/doc2264p0/>

ным интересам боснийского, сербского или хорватского народов большинством боснийских, сербских или хорватских депутатов. Для утверждения такого предлагаемого решения в Палате народов требуется большинство присутствующих и участвующих в голосовании боснийских, сербских или хорватских депутатов. Если большинство боснийских, сербских или хорватских депутатов возражают против применения данной нормы, то Председатель Палаты народов для решения этого вопроса немедленно созывает совместную комиссию, состоящую из трех депутатов, которые избираются соответственно боснийскими, сербскими или хорватскими депутатами. Если комиссия не удается разрешить вопрос в течение пяти дней, он передается в Конституционный суд, который в ускоренном порядке рассматривает его на предмет соответствия процедуре.

В некоторых странах для детального рассмотрения и обсуждения вопросов, затрагивающих интересы национальных меньшинств, созданы специальные парламентские комитеты и комиссии (Австрия, Албания, Венгрия и др.).

Интересен также опыт Венгрии, где существуют комиссия в парламенте, специальные органы в системе исполнительной власти и на уровне местного самоуправления, занимающиеся проблемами меньшинств. В Венгрии отсутствует территориальная автономия, но Конституция предоставляет национальным и этническим меньшинствам право создавать органы местного и всевенгерского самоуправления (абз. 4 §68).

IV. Право на пользование родным языком и национально-культурным наследием

Законодательство ряда стран предпринимает попытки обеспечения и сохранения самобытности различных национальных, этнических и языковых групп на своей территории. Центральным здесь является вопрос об обеспечении языковых прав указанных лиц. Он касается различных аспектов — права и возможности получения образования на национальном языке (на различных ступенях образования); права на общение на национальном языке; права на получение и распространение информации на национальном языке; права на осуществление топографических обозначений на национальном языке; права на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления на национальном языке, на предоставление услуг переводчика в судебных органах и др.

Одной из наиболее распространенных сфер поддержки государствами национальных меньшинств, является сфера образования. В настоящее время уже достаточно много стран приняли законодательные акты, направленные на развитие определенных сту-

пеней образования на национальном языке, а также всестороннюю (научно-методическую, информационную, финансовую) поддержку национальных меньшинств в развитии образования на национальном языке. Наиболее развернутым в этом плане представляется законодательство Бельгии, Финляндии, Испании, Венгрии, Австрии, Швейцарии, Норвегии и ряда других стран.

Так, например, в Конституции Испании заложен принцип уважения прав языковых меньшинств. И хотя официальным языком является кастильский, за автономными сообществами также сохраняется право устанавливать официальный язык области. Богатство лингвистических особенностей различных районов признается культурным наследием страны, пользующимся защитой и уважением (ст. 3). Специальные разделы, касающиеся регулирования использования языков национальных меньшинств, содержатся в Федеральном законе Австрийской Республики от 7 июля 1976 г. «О правовом положении национальных меньшинств»³⁶ и в Законе Венгерской Республики от 7 июля 1993 г. «О правах национальных и этнических меньшинств»³⁷.

В Канаде преподавание ведется в основном на английском языке, в Квебеке — на французском. При этом имеются школы, которые находятся на содержании религиозных или этнических групп и обществ: немецкие, итальянские, украинские, еврейские, где преподавание ведется на языках этих групп. Возможность создания таких школ и обучения на языке меньшинств предусмотрена в ст. 23 «Право обучения на языке меньшинства» Конституционного акта Канады 1982 г. При этом, что касается государственных или муниципальных школ, указанным актом устанавливается, что право граждан Канады обучать своих детей на начальном и среднем уровне на языке англоязычного или франкоязычного меньшинства осуществляется повсюду, где «численность детей граждан, которые обладают этим правом, является достаточной, чтобы оправдать расход из государственных фондов, предоставляемых на языке меньшинства». И если численность детей это оправдывает, то такое право обучать детей на языке меньшинства обеспечивается за счет государственных фондов³⁸.

Право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, учиться на родном языке и получать образование на родном языке гарантируется Конституцией

³⁶ См.: Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985. С. 326-338.

³⁷ См. перевод с венгерского: О проекте федерального закона «О защите прав национальных меньшинств». Материалы парламентских слушаний. 25 июня 1995 г. М., 1996. С. 136-157.

³⁸ См.: Конституции зарубежных государств. Американский континент. Ереван, 1998. С. 339.

Румынии (ст. 32)³⁹. При этом способы осуществления этих прав устанавливаются законом.

В швейцарской федеральной конституции отсутствуют упоминания о национальных, языковых группах или меньшинствах. Союзное государство предоставляет своим 26 кантонам право самим проводить культурную и тем самым языковую политику. При этом важным элементом швейцарской конституционной языковой политики является то, что языковая защита в Швейцарии связана с территориальными, а не личностными союзами. Каждый кантон выбирает себе один (или несколько) из четырех государственных языков, и он (они) становятся для кантона государственным кантональным языком. Администрация, полиция, суды используют этот язык, преподавание в государственных школах также ведется на этом языке. С федеральными властями каждый швейцарец может обращаться на одном из четырех государственных языков. При этом языковая гомогенность трех больших языковых пространств относительно велика. Швейцарский языковый порядок пытается прагматическим способом связать два основных положения: с одной стороны, — незафиксированное в письменном виде положение об индивидуальной языковой свободе, и, с другой, — кантональное право распоряжаться официальными языками и языками, на которых ведется преподавание⁴⁰.

Вместе с тем в некоторых странах, например, Великобритании, не принято использовать языки меньшинств для ведения официальных дел. Преподавание общеобразовательных предметов на языках национальных меньшинств также не предусматривается в основных учебных программах школ. Считается, что ученик получит больше пользы, если преподавание будет вестись на официальном, английском, языке. Однако если родной язык ребенка не является английским, на первых порах ему может оказываться помощь на двух языках. Дети национальных меньшинств могут изучать родные языки во внешкольное время в классах, организованных и оплачиваемых общинами⁴¹.

С другой стороны, в практике зарубежного законодательства имеет место и такая ситуация, когда язык по сути национального меньшинства в стране возводится в ранг одного из действующих государственных языков. Речь в данном случае идет о языке финляндских шведов. Финляндия, как известно, может считаться практически моноэтнической страной, так как 93,6% ее насе-

ления составляют финны. Таким образом, этнических меньшинств в стране немного и они невелики. Наиболее значительную группу из них — около 300 тыс. человек (примерно около 6% населения) составляют шведы⁴². Тем не менее, сначала Конституцией 1919 г., а затем и Законом о языке 1922 г., подробно регулирующем лингвистические проблемы шведского населения в Финляндии, шведский язык был признан вторым государственным языком наряду с финским языком. Конституцией Финляндии 1999 г. (§17) устанавливается равноправие финского и шведского языков; государство, кроме того, обязуется охранять «на одинаковых началах» права финского и шведского населения. Кстати, исходя именно из этого факта, Финляндская комиссия ЮНЕСКО определяет финляндских шведов только как «культурное меньшинство»⁴³.

Вместе с тем, как представляется, реализация права на образование на родном языке не означает, что соответствующие школы или классы, в которых осуществляется обучение (или изучение) на национальном языке, должны быть закрыты для представителей иных национальностей, желающих получить соответствующее образование на указанном языке. В связи с этим как дискриминирующий представителей национальных меньшинств следует рассматривать факт, когда в центральной части Венгрии по инициативе родителей из числа представителей Венгерской нации была открыта частная школа, где имеют право обучаться только венгры. Местные общины национальных меньшинств посчитали этот факт как попытку отделить своих детей от представителей национальных меньшинств. По инициативе Министра образования Венгрии Балинта Магуара было направлено официальное письмо лидерам четырех «исторических конфессий» страны — Католической, Реформатской, Лютеранской Церквей, а также Федерации еврейских общин — с просьбой помочь искоренить возникшую проблему дискриминации национальных меньшинств⁴⁴.

Конечно, не все национальные меньшинства в зарубежных странах могут реально воспользоваться провозглашенными правами, и это в том числе относится и к праву получения образования на своем родном языке. Так, не все этнические общности, рассматриваемые в государствах как национальные меньшинства, обладают собственной письменностью. В связи с этим, государства нередко оказывают поддержку национальным меньшинствам в обретении

³⁹ См.: Новые Конституции стран Восточной Европы и Азии (1989-1992): Сборник конституций / под ред. засл. деят. науки РФ, проф. Д.Л. Златопольского. М., 1996. С. 144.

⁴⁰ См.: Альтерматт У. Этнонационализм в Европе. М., 2000. С. 182, 183.

⁴¹ Un. Doc. E / CN.4 / Sub. 2 / 1993 / 34. P. 52.

⁴² См.: Шлыгина Н.В. Финляндские шведы // Этнические меньшинства в современной Европе. М., 1997. С. 172.

⁴³ Финские шведы. Издатель – Народное вече Финляндии. Хельсинки, 1987. С. 1.

⁴⁴ См.: Agnuz. 2002. 27 September.

ими своей письменности. Например, в Китае в настоящее время проживают представители 55 национальных меньшинств, из них только 22 национальных меньшинства имеют свою письменность, и то благодаря тому, что за последние несколько лет Правительство Китая оказало поддержку 13 национальным меньшинствам в создании своей письменности.

Однако в зарубежной практике имеют место и случаи, когда национальные меньшинства не могут получать образование на национальном языке в связи с соответствующей государственной политикой в этой области. Так, например, в Эквадоре существует примерно десять языковых групп национальных меньшинств. Однако не все из них имеют возможность получить образование на своем родном языке, поскольку в стране практически действует система двуязычного образования⁴⁵.

Еще более радикально к решению данной проблемы подходит Конституция Турции от 7 ноября 1982 г., согласно ст. 42 которой «...никакой язык, кроме турецкого, не должен преподаваться в качестве родного языка турецким гражданам в любых образовательных учебных заведениях»⁴⁶.

Ограничение в праве на получение образования на родном языке наблюдается и в политике Латвии и Эстонии. Так, например, принятыми в Латвии 22 января 2004 г. поправками к Закону 1998 г. «Об образовании» с 1 сентября 2004 г. в старших классах средних школ Латвии, в которых реализуются программы образования национальных меньшинств, обучение должно вестись на государственном (латышском) языке, за исключением предметов, предусматривающих сохранение их национальной и культурной идентичности, то есть русского языка и русской литературы. Ранее этот же Закон гласил, что соотношение учебных дисциплин, преподаваемых на латышском и русском языке, должно составлять соответственно 60 к 40, к тому же школы могли сами выбирать предметы, которые будут преподаваться на латышском. Теперь Сейм Латвии практически лишил учебные заведения права такого выбора. Принятие подобного закона, как представляется, может означать лишь стремление к насильственной ассимиляции национальных меньшинств.

Помимо государственной поддержки права на образование на национальном языке осуществляется поддержка национальных языков и в других сферах: распространять и воспринимать информацию на родном языке, пользоваться своим языком

в официальных учреждениях, в топографических обозначениях и др.⁴⁷

Язык тесно связан с культурой, хотя культура и является более широким понятием. Культурные и духовные аспекты существования национальных меньшинств также имеют основополагающее значение. Поэтому законодательство многих зарубежных стран охраняет самобытность национальных меньшинств в области культуры и поощряет условия ее развития. Такая позиция государств соответствует подходам ЮНЕСКО по этим вопросам — практически повсеместно в странах, где признается существование национальных меньшинств, признается также и тот факт, что каждая культура обладает достоинством и ценностью, которые нужно уважать и сохранять в пределах, совместимых с универсальными правами человека.

В целях сохранения и развития языка, культуры и духовных ценностей национальным, этническим и языковым меньшинствам предоставляются возможности по поддержанию свободных и беспрепятственных контактов с представителями родственных групп населения, проживающих в других государствах. Однако включение подобных положений в законодательство нередко вызывает озабоченную реакцию со стороны соседних государств.

Так, принятый в Венгрии Закон 1993 г. «О правах национальных и этнических меньшинств» содержит целый ряд положений, направленных на поддержку проживающих за границей этнических венгров. Однако принятие данного акта и включение в него соответствующих положений вызвало неоднозначную реакцию со стороны Румынии. Правительство Румынии указывало на то, что Закон Венгрии носит экстерриториальный характер, и он предоставляет не просто культурные права венграм, проживающим за пределами Венгрии, но и ряд экономических и социальных льгот. Включение подобных льгот нарушает права других граждан соседних государств. И только заключенный меморандум между Венгрией и Румынией, в результате которого Венгрия признала необходимость внесения изменений в свой закон, снизил остроту проблемы.

Имеют место также случаи, когда страны, требуя соблюдения прав национальных меньшинств своей национальности в других странах, не компенсируют свои требования предоставлением равных прав меньшинствам соответствующих национальностей на своей

⁴⁵ См.: Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов. Международно-правовой анализ. М., 1997. С. 154.

⁴⁶ См.: Конституции государств Европы. М.: Изд-во НОР-МА. 2001. Т. 3. С. 234.

⁴⁷ См., напр.: глава VII Закона Венгерской Республики от 7 июля 1993 г. «О правах национальных и этнических меньшинств»; раздел V Федерального закона Австрийской Республики от 7 июля 1976 г. «О правовом положении национальных меньшинств» // О проекте федерального закона «О защите прав национальных меньшинств». Материалы парламентских слушаний. 20 июня 1995 г. М., 1996. С. 128-157.

территории. Так, в Словакии венгры составляют 12% и проживают компактно. В связи с этим венгерское меньшинство требует предоставления им национально-культурной автономии, доступа к высшему образованию, своей прессе и т.д. Однако словацкое правительство не идет им навстречу, памятуя о годах интенсивной мадьяризации, притеснений и ограничений и указывая на отсутствие подобных прав для словацкого меньшинства в Венгрии⁴⁸. Подобная позиция, как видим, позволяет и тем, и другим упрекать друг друга в чрезмерности требований, однако не решает проблем меньшинств.

V. Совершенствование институциональных и функциональных начал национально-территориальных образований

С проблемой обеспечения прав национальных меньшинств тесно связана проблема территориального деления государств и осуществления прав местного самоуправления на территориях компактного проживания национальных или языковых меньшинств. Территориальное деление может осуществляться таким образом, чтобы позволить компактно проживающему национальному или языковому меньшинству оказывать более существенное влияние на принятие решений в политической, культурной и экономической областях, касающихся этих меньшинств.

В качестве успешных примеров подобного территориального деления государств можно назвать Аландские острова в Финляндии, имеющие в основном шведское население. Согласно акту об автономии от 16 августа 1991 г., принятому парламентом Финляндии, островам предоставлен статус автономной области. Аландские острова имеют конституционные гарантии их территориальной целостности, свой парламент и свое правительство с четко определенной и гарантированной компетенцией, свое гражданство. Согласно ст. 1 Закона об автономии границы автономной территории могут изменяться лишь с согласия аландского парламента. Поэтому, когда в 1987 г. Финляндия и Швеция попытались изменить границу между двумя странами, оказалось, что этот международно-правовой вопрос затрагивает интересы Аландов и его нельзя решить без согласия аландского парламента.

Аналогичным примером можно считать также Гренландию (большинство населения — инуиты), в которой на основании закона о местном правлении, принятого парламентом Дании 29 ноября 1978 г., были созданы органы местного самоуправления, включа-

ющие как законодательную, так и исполнительную власть. При этом необходимо заметить, что автономная Гренландия в 1985 г. вышла из Европейского экономического сообщества, а Дания, в состав которой входит Гренландия, продолжала сохранять свое членство. В таких странах, как Италия и Испания также существуют автономные единицы, образованные с учетом, в том числе, и этнического фактора и наделенные широкой компетенцией.

В Китае во всех районах компактного проживания национальных меньшинств провозглашается районная автономия. Согласно Конституции 1982 г. (раздел 6 главы III), а также в соответствии с Законом «О национальной районной автономии» от 31 мая 1984 г. (вошел в силу 1 октября 1984 г.) компактно проживающие национальные меньшинства (тибетцы, уйгуры, чжуаны и др.) создают три вида автономных образований: автономные районы (наиболее крупные единицы), автономные округа и автономные уезды. В Китае в настоящее время существует

В Китае — 135 автономных образований трех уровней: 5 автономных районов (Тибет, Внутренняя Монголия, Синьцзян — Уйгурский, Гуанси — Чжунский и Нинся — Хуэйский), автономные округа и автономные уезды. С 1991 г. Китай разработал более 20 положений, касающихся отдельных проблем, благодаря чему обеспечил дальнейшее развитие прав самоуправления на территориях национальной автономии. В автономных образованиях Китая создаются те же органы, что и в обычных административно-территориальных единицах (собрания народных представителей, а также местные народные правительства), обладающие, однако, некоторыми дополнительными правами, например, правом на внешнеэкономическую деятельность, преимуществами в использовании местных природных ресурсов. Законом установлено, что в случае, если постановления, решения, приказы и директивы вышестоящих органов государственной власти не соответствуют реальным условиям районов национальной автономии, органы самоуправления этих районов имеют право с санкции вышестоящих органов власти вносить в них коррективы или приостанавливать их действие. Органы самоуправления на территории национальной автономии отвечают за обеспечение права каждой национальности на своей территории пользоваться собственными языками и письменностью, сохранять или изменять свои нравы и обычаи, а также гарантируют гражданам всех национальностей свободу вероисповедания.

Территориальная автономия признается и в других странах. Так, например, в Никарагуа административной автономией, отражающей специфику национального состава местного населения, располагают два округа на

⁴⁸ См.: Яжборовская И.С. К изучению переходных процессов: национальная компонента // Переходные процессы. Проблемы СНГ (альманах и «Форум»). М.: Наука. 1994. С. 23.

Атлантическом побережье страны (Северная и Южная Атлантика), созданные в 1987 г. Они населены преимущественно индейскими англоговорящими племенами и обладают некоторыми дополнительными полномочиями по сравнению с другими округами в области образования, языка, местных традиций и культуры.

Статья 171 Конституции Боливии, принятой в 1994 г., признает общины коренных народов в качестве юридических лиц. Указанная статья гласит, что традиционные органы власти коренных народов вправе осуществлять административные функции и альтернативные процедуры для разрешения споров в соответствии со своими обычаями, если они не противоречат Конституции Боливии и законодательству. В структуре высших органов государства предусмотрена должность Секретаря по этническим делам. В нормативную программу его деятельности входит: во-первых, создание национальной системы юридических услуг с целью облегчения доступа коренных народов к судебной системе; во-вторых, расширение возможностей административных, законодательных, судебных и полицейских органов по рассмотрению дел, относящихся к правам коренных народов; в-третьих, укрепление способностей организаций коренных народов к самозащите. Итогом данной программы должна стать разработка законопроекта о коренных народах.

В Колумбии традиционные советы и организации коренных народов считаются юридическими лицами, а территории, населенные ими, — территориальными образованиями на тех же правах, что и департаменты и округа. Коренные территориальные единицы имеют собственную административно-территориальную систему, которая может включать округа, муниципалитеты и провинции, в том числе резервации (*reserves* и *resguardos*). В пределах *resguardos* советы коренного населения обладают всей полнотой судебной власти в соответствии с обычным правом коренных народов и практикой, если они не противоречат национальному законодательству (ст. 246 Конституции Колумбии 1991 г.). При этом, когда представитель коренных народов совершает деяние, которое не считается серьезным преступлением в данной общине, то в соответствии с разделом 22 Уголовного кодекса Колумбии данное лицо может быть реабилитировано в условиях его естественного окружения.

Территориальная автономия применяется в тех случаях, когда этническая группа, являющаяся меньшинством в составе населения страны, проживает компактно и составляет большинство в определенном регионе. Однако следует учитывать, что автономия в данном случае предоставляется не национальной группе, а территории, на которой проживает все население данного региона. Дело в том, что такое территориаль-

ное деление может стать практическим средством обеспечения существования и самобытности национальной группы, но только при условии, что этому будет придано демократическое, а не этнократическое содержание. Ведь на данной территории национальное меньшинство переходит уже в разряд большинства по отношению к основному населению данного государства, которое становится меньшинством и само нуждается в специальной защите.

Территориальное деление и децентрализация государственных полномочий, связанная с предоставлением автономных прав отдельным территориям, считается особенно оправданной в случаях, когда такое деление связано с осуществлением традиционных видов экономической деятельности коренными народами, например, осуществлением оленеводства народами сами в Скандинавских странах. Это обусловлено, кроме прочих причин, глубокой привязанностью коренных народов к их землям, территориям и ресурсам, являющимся средством выживания этих народов. При этом такая привязанность, помимо экономических, имеет и другие аспекты — социальные, культурные, духовные, политические. Особое значение имеет коллективный аспект этой привязанности, а также аспект преемственности поколений, имеющий огромное значение для самобытности коренных народов, сохранения их культуры и в целом существования.

При этом законодательство зарубежных государств не признает право выхода национальных территориальных образований из состава государства. Обращаясь к этой теме, Верховный суд Канады в 1998 г. установил следующие критерии:

- право на самоопределение признается, но не как право административно-территориальной единицы или субъекта федерации, а как право этноса;
- реализовать такое право может только угнетаемый этнос (франкоканадцы, как указал суд, угнетаемым этносом не являются);
- одностороннее отделение невозможно, нужно учитывать интересы других частей и этносов государства;
- при решении вопросов отделения должны участвовать также федеральные органы.

Примечательно следующее конституционно-правовое обоснование права на самоопределение, сформулированное Верховным Судом Канады: «Конституция — это нечто большее, чем письменный текст. Она охватывает всю совокупность системы правил и принципов, определяющих осуществление конституционной власти. Искусственное прочтение избранных положений письменного текста Конституции, без учета других, ведет к заблуждению... Суд в своем заключении должен дать ответ на вопрос, имеет ли Квебек право на одно-

стороннее отделение. Аргументы в пользу существования такого права, главным образом, основывались на принципе демократии. Но демократия — это не только правило простого большинства. Конституционное правосудие показывает, что демократия существует в более широком контексте других конституционных ценностей... федерализма, демократии, конституционализма, правления права, уважения прав меньшинства. Даже демократически принятое решение квебекцев об отделении ставит эти ценности под угрозу. Конституция гарантирует порядок и стабильность, поэтому отделение провинции «согласно Конституции» не может быть осуществлено в одностороннем порядке, без предметно проведенных переговоров с другими участниками Союза в соответствии с существующими конституционными требованиями... Квебек не может, даже при наличии ясно выраженного волеизъявления на референдуме, использовать право на самоопределение для навязывания своих условий другим субъектам федерации...»⁴⁹.

Нарушение таких требований может нанести огромный ущерб национальной безопасности, о чем свидетельствует история распада СССР. Как известно, условия Закона СССР «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» не были соблюдены, что порождает даже сейчас, по прошествии многих лет, множество трудноразрешимых проблем.

Реализация права на отделение должна согласовываться с требованием нерушимости границ⁵⁰. Это — один из важнейших принципов международного права, и он требует корректного и комплексного прочтения в единстве с правом самоопределения этносов⁵¹.

⁴⁹ Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217; Комментарий к решению Суд см.: Leslie P. Canada. The Supreme Court Sets Rules for the Secession of Quebec//Publius: The Journal of Federalism, 1999. Vol. 29. No. 2. Иную позицию защищают лидеры националистического движения Квебека (см. например: Ryan, Claude. « L'avenir du Québec ne peut être soumis au veto du reste du Canada » (Idées) in : Le Devoir, 4 février 1997, p. A9).

⁵⁰ Pomerance M. Self-Determination in Law in Practice: The New Doctrine in the United Nations. The Hague. 1982. P. 73.

⁵¹ Устав ООН не содержит понятия территориальной целостности государств. В нем речь идет о принципе «территориальной неприкосновенности», который увязан не с принципом самоопределения народов, а с принципом применения силы между государствами. Формулировка принципа территориальной целостности содержится в других международных правовых актах. Одним из первых актов стала Бандунгская декларация о содействии всеобщему миру и сотрудничеству (1955 г.). Более широко этот принцип был закреплен в Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г. В частности, в ней подчеркивалось: «Все народы имеют неотъемлемое право на

VI. Обеспечение земельных и иных имущественных прав коренных народов

Позитивным шагом в направлении обеспечения прав коренных народов является получающая все большее распространение практика государств по признанию и защите в различной степени земельных прав коренных народов путем принятия конституционных норм, конкретного законодательства и соответствующих разделов в рамках более общих законов. Одним из наиболее примечательных примеров подобного рода является Конституция Бразилии, принятая в 1988 г. Конституция включает в себя целый ряд важных положений, направленных на защиту земельных прав индейцев — коренных народов Бразилии. В частности, в Конституции устанавливается (ст. 231), что индейцы могут иметь не только свой признанный социальный уклад, обычаи, языки, но также должны обладать правами на земли, традиционно занимаемые ими. При этом землями, традиционно занятыми индейцами, являются те, на которых они постоянно проживают, используют для своей производственной деятельности, необходимы для их физического и культурного существования в соответствии с их обычаями и традициями. Земли, традиционно занятые индейцами, предназначены для их постоянного владения, и им дано исключительное право на использование природных богатств, рек и озер, существующих на этих землях. Водные ресурсы, включая энергетический потенциал, могут эксплуатироваться, а минеральные богатства на индейских землях могут разведываться и добываться только в случае разрешения Конгресса после заслушивания заинтересованных общин, которым должно быть гарантировано участие в соответствии с законом в результатах добычи. Данные земли являются неотъемлемыми, а права на них неограниченными. Конституцией запрещается удалять индейцев с их земель за исключением случаев эпидемий, представляющих опасность для них, или в интересах суверенитета Бразилии, после решения Конгресса, при условии их немедленного возвращения после устранения соответствующего ри-

целостность их национальной территории... Всякая попытка, направленная на то, чтобы частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны, несовместима с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций». Наиболее широко этот принцип сформулирован в Декларации принципов международного права 1970 г. и в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. Подробная регламентация этого принципа содержится и в некоторых региональных актах: Хартии Организации африканского единства 1963 г., Декларации о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств-участников СНГ 1994 г.

ска. Не имеют законной силы акты, направленные на занятие этих земель и владение ими, или на эксплуатацию природных богатств недр, рек и озер, существующих на них, за исключением случаев защиты государственных интересов.

В соответствии с Конституцией индейцам Бразилии, а также их общинам и организациям предоставлена возможность возбуждать судебные расследования для защиты их прав и интересов. При этом участие во всех таких процедурных актах Генеральной Прокуратуры является обязательным.

Помимо конституционных норм в Бразилии принято и действует также специальное законодательство, предназначенное для признания и защиты прав коренных народов на землю и ресурсы. Так, например, согласно статье 6 «Статут индейца» Гражданского кодекса в Бразилии признается три различных вида индейских земель, каждый из которых подлежит демаркации исполнительными органами. Бразильская директива 24 уполномочивает ФУНАИ (Национальный индейский фонд) осуществлять процедуры по оказанию помощи коренным народам в области сбережения природных ресурсов их земель с помощью профилактики экологической деградации, надлежащей экологической технологии и просветительских программ⁵².

Помимо Бразилии конституционные нормы, а также иное законодательство, касающееся признания прав коренных народов на землю и природные ресурсы, приняты и действуют во многих других странах. В Центральной и Южной Америке к таким странам относятся Аргентина, Боливия, Венесуэла, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Эквадор и др.

Принятый в марте 1999 г. в Гондурасе декрет 37-99 уполномочивает органы исполнительной власти приобретать в различных районах страны по рыночным ценам частную собственность для использования в целях выполнения обязательств правительства перед группами сельского населения, а также перед избранными и аборигенными народами.

Статут автономии прибрежных районов Никарагуа признает общинную собственность на землю, водные ресурсы и лесные районы, традиционно принадлежавшие коренным общинам, населяющим Атлантическое побережье. В Венесуэле принятый в январе 1999 г. декрет 3273 регулирует признание права собственности на землю, традиционно занимаемую общинами коренного населения. С 1993 г. в Чили действует закон, касающийся признания, защиты и развития земель коренных народов и создания фонда, предоставляющего субсидии для оказания помощи общинам и отдельным

представителям коренного населения в приобретении прав на земельные и водные ресурсы⁵³.

Некоторые из указанных стран, например, Аргентина и Колумбия, принимают конкретные меры по возвращению земельных участков аборигенным народам⁵⁴.

Позитивным примером Северной Америки в области признания прав аборигенных народов на землю является Канада. Согласно Конституционному Акту Канады 1982 г. существующие исконные или вытекающие из договоров права, включая права, существующие на основе соглашений об урегулировании претензий по земельным вопросам, коренных народов Канады, признаются и подтверждаются⁵⁵. При этом любые поправки в текст Конституционного акта, связанные с изменением прав коренных народов Канады, могут осуществляться только с участием представителей этих народов (ст. 35-1).

Права коренных народов на земли и ресурсы в Канаде закреплены на четырех уровнях: в общем законодательстве, в конкретных законах, например, в федеральном законе «Об индейцах» (1985 г.), в заключенных в результате переговоров договорах и в прецедентном праве аборигенов.

⁵³ См.: UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/6.

⁵⁴ См. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/25. P. 44.

⁵⁵ Коренными народами Канады в соответствии с Конституцией считаются индейцы, инуиты и метисы. Каждая группа аборигенных народов точно определена. Индейцы подразделяются на «статусных индейцев» и «нестатусных». Понятие «статусный индеец» применяется только к тем лицам, которые зарегистрированы в качестве таковых в соответствии с федеральным законом «Об индейцах», и на которых, следовательно, распространяется действие данного закона. Только такие индейцы могут быть членами племени и пользоваться долей выгод от земель племени, которые известны как «резервации» и которые принадлежат федеральному правительству, распоряжающемуся этими землями во благо племени. В Канаде живет более 600 индейских племен. Действие некоторых прав, например, освобождение от определенных видов налогов, право пользования некоторыми социальными программами и пр., распространяется только на резервации. Однако некоторые индейцы вне резерваций также могут пользоваться некоторыми аборигенными правами, такими как право на охоту и рыболовство, для чего они имеют право доступа на другие земли. Термин «нестатусные индейцы» охватывает лиц, которые лишились статуса индейцев в силу ряда ассимилятивных положений закона «Об индейцах», в настоящее время отмененных. Они могут пользоваться отдельными аборигенными правами, но на них не распространяются отдельные блага, предусмотренные для жителей резерваций. Инуиты (эскимосы), проживающие на севере Канады, пользуются теми же правами, что и индейцы. Однако юридически инуиты к индейцам не приравнены и резерваций не имеют. Метисы – потомки смешанных браков исторически не получили статуса индейцев. Они имеют только отдельные аборигенные права на основе ряда судебных решений. В провинции Альберта права метисов на землю и самоуправление предоставлены законом провинции на строго очерченных территориях их расселения.

⁵² См.: UN Doc. E / CN.4 / Sub. 2 / 2000 / 25. P. 44-45.

В феврале 1996 г. между Канадой и 14 коренными народами из различных районов страны было подписано Рамочное соглашение об управлении землями первых наций, которое позволяет общинам рационально использовать и контролировать свои земли и ресурсы. Рамочное соглашение проводится в жизнь в соответствии с Законом «Об управлении землями первых наций» (1999 г.) и земельными кодексами племен, которые разработаны и приняты каждым племенем⁵⁶.

Кроме того, министр по делам индейцев и развитию северных территорий объявил о том, что стороны, участвовавшие в переговорах, парафировали соглашение в принципе с 19 коренными народами Манитобы о договорных правах на землю, которое является краеугольным камнем разрешения давних проблем договорных прав на землю в Манитобе⁵⁷.

Закон о самоуправлении Гренландии, принятый в ноябре 1978 г., предоставляет эскимосам ряд прав в области владения и пользования землей. Что же касается их деятельности по обустройству, то орган самоуправления Гренландии — ландсстирет — имеет право на вето.

В Австралии первоначально Закон о титулах коренного населения 1993 г. заложил основу и обеспечил механизмы, благодаря которым коренные народы Австралии смогли получить земельные права. Однако, принятый затем в 1998 г. Закон о поправках к Закону о титулах коренного населения по существу свел на нет значение данного титула. Новый закон уже не предоставлял обладателям туземных титулов защиты такого же рода, которая предоставлялась другим землевладельцам. В предусмотренных поправках обладателям нетуземных титулов стало отдаваться большее предпочтение по сравнению с коренным населением. За это неоднократно, в том числе и на международном уровне, данный закон подвергался справедливой критике.

Согласно Закону о коренных народах Малайзии, принятому в 1954 г. и пересматривавшемуся в 1967 и 1974 гг., отдельные земельные участки зарезервированы за коренными народами, которые обладают на них правами заниматься охотой, собирательством и другими промыслами.

Нередко, помимо специального законодательства, права коренных народов на землю находят свое отражение в отраслевых законах, прежде всего это касается лесного и сельскохозяйственного законодательства.

⁵⁶ Миллз Стивен. Роль коренных народов Юкона в управлении землей и природными ресурсами на территориях традиционного природопользования // Территории традиционного природопользования коренных народов Севера. Опыт Канады и России. Сборник материалов Российско-Канадского семинара. 18-19 ноября 2002 г. М., 2003. С. 122-134.

⁵⁷ E/ CN. 4/ Sub. 2/ 1996/ 2t. P. 27.

Так, например, законодательные акты Мексики в области экологии и окружающей среды, в области сельского и лесного хозяйства включают в себя положения, предусматривающие признание и защиту прав коренных народов на землю и природные ресурсы. На Коста-Рике права индейских общин включены в принятый в сентябре 1998 г. декрет 27388, регулирующий вопросы планирования, использования и ведения лесного хозяйства. В Эквадоре ст. 38 Свода законов о развитии сельского хозяйства предусматривает обеспечение защиты государством земель, выделенных в соответствии с национальной аграрной реформой для развития коренных народов, и содержит положение о необходимости обеспечения учета и координации традиционного образа жизни коренных народов со стороны учреждений, созданных в рамках национальной аграрной реформы для содействия экономическому развитию сельских районов. Закон о защите сельскохозяйственной собственности Никарагуа гарантирует приобретение права собственности на землю различных групп населения, включая индейские общины, проживающие на Атлантическом побережье⁵⁸.

В Боливии права коренных народов на землю и природные ресурсы регулируются в ряде президентских указов, касающихся закрепления статуса исконных территорий коренных народов, в Лесном законе, в Законе об окружающей среде и др. Так, несколькими президентскими указами территории, переданные коренным народам Восточной низменности, признаны «неотчуждаемыми, неделимыми, бессрочными и неконфискуемыми». Исконные территории являются многоэтническими и открытыми по составу (их могут населять различные группы коренных жителей) и доступу (так как другие группы вправе использовать традиционные ресурсы, даже если они не проживают на соответствующих территориях). Процедуры передачи прав на землю, включая схемы распределения земель между коренными общинами, основаны на обычаях и традициях каждой общины коренных народов. Закон об окружающей среде от 27 апреля 1992 г. гарантирует право коренных народов участвовать в использовании, регулировании и сохранении возобновляемых природных ресурсов, относящихся к их землям. Так, обязательно требуется проводить исследования в части оценки последствий любого проекта, который может прямо или косвенно повлиять на коренные общины, до его осуществления. Президентским указом № 23107 от 9 апреля 1992 г. образована Охрана лесов коренных народов. Она состоит исключительно из представителей коренных народов и действует под непосредственным контролем коренных общин. Ее

⁵⁸ UN Doc. E / CN. 4 / Sub. 2 / 2000/ 25. P. 45-46.

главная задача — контроль и защита исконных территорий в качестве совместной собственности, защита и сохранение природных ресурсов на соответствующих территориях, содействие консервации и правильному использованию природных ресурсов членами общин, а также конфискация всех незаконно захваченных лесных ресурсов. Охрана действует от имени государства, а необходимые полномочия она получает от Секретаря по этническим делам⁵⁹.

В ряде стран вопросы земельных прав коренных народов решаются при регулировании традиционного хозяйствования и промыслов этих народов. Так, согласно ст. 1 Закона об оленеводстве Швеции, принятого в 1971 г., правом пользования землей и водой для личных нужд и для разведения оленей обладает лицо саамского происхождения, если его отец или мать постоянно занимались оленеводством⁶⁰. Шведское правительство не признает за саами право общего землепользования. Саами имеют право пользоваться землей, но только для разведения оленей, при этом они получают некоторые льготы по оленеводству и рыбной ловле. Статья 9 названного закона ограничивает хозяйственную деятельность саами одним лишь оленеводством. Утверждается, что если саамской деревне (общине) будет разрешено вкладывать деньги во что-либо, кроме оленеводства, оленеводческое дело пострадает⁶¹.

В Финляндии саамы рассматриваются как коренные народы и как национальные меньшинства. Их защита строится по принципу защиты меньшинств — дополнительные права им предоставляются в области культуры, языка, образования⁶². Но земельные права саамов пока не урегулированы, что является препятствием для ратификации Финляндией Международной Конвенции № 169 МОТ⁶³.

⁵⁹ См.: Коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни: Руководство по Конвенции МОТ № 169. Женева, 1996. С. 16-17.

⁶⁰ В Швеции народ саами поделен на две категории: одни имеют право разводить оленей, другие такого права не имеют. Вторая категория не имеет никаких дополнительных прав — только те права, которыми обладают все шведские граждане. Члены первой группы, если они живут в оленеводческой деревне, могут заниматься разведением оленей, охотой и рыбной ловлей.

⁶¹ См.: Вейдерул П. Доклад Международного круглого стола по изучению опыта работы Швеции, Норвегии и Финляндии с парламентами саами. 14-19 марта 1999 г. М., 1999. С. 30-31.

⁶² См.: Кари Ирья Доклад Международного круглого стола по изучению опыта работы Швеции, Норвегии и Финляндии с парламентами саами. 14-19 марта 1999 г. М., 1999. С. 47-50.

⁶³ В Финляндии саами населяют северную часть страны, которая определяется как земля саами и в Конституции Финляндии и в Законе о саамском парламенте. Однако более подробная регламентация земельных прав отсутствует. Что касается саами,

В то же время в мире имеются страны, имеющие значительную долю коренного населения, которые до сих пор не включили нормы о защите земельных прав аборигенных народов в свои конституции или законы. В качестве примера подобного государства можно назвать Белиз, где уже на протяжении целого ряда лет ведутся по этому поводу безуспешные переговоры между правительством этой страны и представителями индейского народа майя. В последние годы коренные народы Белиза начали составление карт, чтобы тем самым закрепить свою традиционную практику землепользования и землепользования.

Нередко чисто абстрактное юридическое признание прав коренных народов на землю или ресурсы оказывается практически ничего не значащим, так как границы земель коренных малочисленных народов не определены и не размечены — государствами не проведена демаркация земель коренных народов. Демаркация должна быть обязательной официальной процедурой определения фактических местностей и границ земель или территорий коренных народов и физического обозначения этих границ на местности. В результате права коренных народов оказываются парализованными, а между общинами коренных народов и правительствами стран происходят конфликты. Примером подобного конфликта является спор (февраль 2000 г.), который рассматривался Межамериканским судом по правам человека, между Маягнской коренной общиной ауас-тингни и правительством Никарагуа. Несмотря на существующие юридические обязательства, а также неоднократные обращения общины ауас-тингни, правительство Никарагуа не осуществило конкретного юридического признания традиционных земель этой общины. Более того, без консультаций с ауас-тингни правительство страны отдало корейской лесозаготовительной компании в концессию леса (площадью почти 65 000 га), которыми традиционно владели ауас-тингни. Это дело стало одним из первых дел, в котором был поднят вопрос по защите и разграничению земель и ресурсов коренных народов⁶⁴.

Повсеместной или почти повсеместной остается также проблема неосуществления или необеспечения соблюдения государствами действующего законодательства о защите земель и ресурсов коренных народов. Подобную ситуацию можно прокомментировать на примере Бразилии, в которой даже после того, как были обозначены границы территории индейцев яномами, а также после принятия решений об определе-

то в соответствии с финским законодательством саами определяются на основе самоидентификации и признания саамского языка в качестве родного в своем доме, или на котором говорит в доме один из родителей, или дедушка или бабушка.

⁶⁴ См.: UN Doc. E / CN.4 / Sub. 2 / 2000 / 25. P. 22-23.

нии границ других индейских племен (макуши, вапишана, ингарино, тау-репанг) происходили массовые незаконные вторжения на эти земли тысяч золотоискателей и фермеров, сопровождавшиеся актами физического и политического насилия и запугивания. При этом во многих государствах отсутствует действенная судебная защита прав коренных народов. Как и в случае других прав человека, бедность (в результате чего они не в состоянии оплатить необходимые профессиональные юридические услуги), географическая обособленность (не могут совершать поездки в суды или судебные учреждения), культурные и языковые отличия (не могут пользоваться языком, обязательным для ведения производства в судах) коренных народов, а иногда и просто отсутствие у них необходимых знаний о средствах правовой защиты создают серьезные препятствия для сохранения их земельных прав и прав на природные ресурсы.

Существуют и другие проблемы признания и осуществления коренными народами земельных прав и прав на природные ресурсы. Подкомиссия по поощрению и защите прав человека Комиссии по правам человека Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций, исследовав эти проблемы, назвала такие наиболее существенные из них, как: программы выделения земель коренных народов частным лицам; программы поселения на землях коренных народов; программы использования земель коренных народов в качестве обеспечения ссуд; ущербное отношение государства к местам культового и культурного значения; неспособность государств и других сторон защитить экономическую целостность земель и ресурсов корен-

ных народов; не предоставление коренным народам надлежащего права на управление, использование и контроль за освоением их земель и ресурсов; экспроприация земель и ресурсов коренных народов в целях национального развития без согласия или надлежащих консультаций с коренными народами и без предоставления им необходимых компенсаций, в том числе выселение и перемещение коренных народов, и др.⁶⁵

Таким образом, в настоящее время в зарубежных странах предпринимаются попытки не только признать факт наличия различных национальных, этнических и языковых меньшинств, но и осуществляют активные действия, направленные на обеспечение недискриминации и защиты этих групп, сохранения их самобытности и индивидуальных отличий. Целью принятия специального законодательства в области регулирования и защиты прав национальных меньшинств является обеспечение институциональных условий проживания национальных меньшинств в каждой стране, сложившихся под влиянием международных норм и стандартов, совершенствование системы демократических институтов государства и общества, плюралистическое развитие государств под влиянием процессов расширения и углубления прав человека. Исследование накопленного значительного опыта законодательного регулирования прав национальных меньшинств в зарубежных странах дает широкие возможности для его использования в практике российского правотворчества.

Библиографический список:

1. Leslie P. Canada. The Supreme Court Sets Rules for the Secession of Quebec // *Publius: The Journal of Federalism*, 1999. Vol. 29. No. 2.
2. Pomerance M. Self-Determination in Law in Practice: The New Doctrine in the United Nations. The Hague. 1982.
3. Ryan, Claude. «L'avenir du Québec ne peut être soumis au veto du reste du Canada» (Idées) in: *Le Devoir*, 4 février 1997, p. A9.
4. Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов. Международно-правовой анализ. М., 1997.
5. Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985.
6. Альтерматт У. Этнонационализм в Европе. М., 2000.
7. Вейдерул П. Доклад Международного круглого стола по изучению опыта работы Швеции, Норвегии и Финляндии с парламентами саами. 14-19 марта 1999 г. М., 1999.
8. Държавен вестник. 1990. бр.6.
9. Исмаилов Б.И. Развитие систем стимулирования участия представителей национальных меньшинств в избирательном процессе в международном праве и правоприменительной практике зарубежных государств // <http://www.allpravo.ru/library/doc2264p0/>
10. Капоторти Ф. Исследование по вопросу о правах лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам. ООН. Нью-Йорк, 1979.

⁶⁵ См.: UN Doc. E/CN.4/ Sub. 2 / 2000 / 25 / P. 50-51.

11. Кари Ирья Доклад Международного круглого стола по изучению опыта работы Швеции, Норвегии и Финляндии с парламентами саами. 14-19 марта 1999 г. М., 1999.
12. Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Норма, 2010.
13. Конституции государств Европы. М.: Изд-во НОРМА, 2001.
14. Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М., 1997.
15. Конституции зарубежных государств. Американский континент. Ереван, 1998.
16. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / под ред. Б.А. Страшуна. М., 1997.
17. Коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни: Руководство по Конвенции МОТ № 169. Женева, 1996.
18. Крысенкова Н.Б. Правовой статус этнических и религиозных групп в Индии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. №2. 2013. С. 225-229.
19. Кряжков В.А. Участие коренных малочисленных народов в политическом волеобразовании (государственно-правовые вопросы). // Государство и право. 2000. № 1.
20. Материалы 52-й сессии Подкомиссии по поощрению и защите прав человека «Проблемы прав человека и меры защиты народности рома» // UN Dok. E / CN. 4 / Sub. 2 / 2000 / 28
21. Миллз Стивен. Роль коренных народов Юкона в управлении землей и природными ресурсами на территориях традиционного природопользования // Территории традиционного природопользования коренных народов Севера. Опыт Канады и России. Сборник материалов Российско-Канадского семинара. 18-19 ноября 2002 г. М., 2003.
22. Новые Конституции стран Восточной Европы и Азии (1989-1992): Сборник конституций / под ред. засл. деят. науки РФ, проф. Д.Л. Златопольского. М., 1996.
23. О проекте федерального закона «О защите прав национальных меньшинств». Материалы парламентских слушаний. 25 июня 1995 г. М., 1996.
24. Свод законов США. Титул 42. Глава 21. § 2000a // Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993.
25. Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / Н.Б. Шлыкова, М.А. Сапронова, А.Г. Орлов, Е.В. Черепанова: науч.ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2010. 496с.
26. Современные избирательные системы. Вып.4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / [Т.И. Чурсина, А.Г. Орлов, И.А. Ракитская, К.А. Половченко; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский]. М.: РЦОИТ: Ин-октаво, 2009. 480с.
27. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993.
28. Травкина Н.М. Расовый вопрос в «пострасовом обществе»: когда перемена мест слагаемых меняет сумму // Россия и Америка в XXI в. 2011. № 2.
29. Уголовный кодекс Швейцарии / пер. с нем А.В. Серебренниковой. М., 2000.
30. Финские шведы. Издатель — Народное вече Финляндии. Хельсинки, 1987. Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217
31. Шлыгина Н.В. Финляндские шведы // Этнические меньшинства в современной Европе. М., 1997.
32. Яжборовская И.С. К изучению переходных процессов: национальная компонента / в кн.: Переходные процессы. Проблемы СНГ (альманах «Форум») / Тимофеев Т.Т., Яжборовская И.С., Салмин А.М. и др. М., 1994.

References (transliteration):

1. Abashidze A.KH., Ananidze F.R. Pravovoy status men'shinstv i korennykh narodov. Mezhdunarodno-pravovoy analiz. М., 1997.
2. Al'termatt U. Etnonatsionalizm v Yevrope. М., 2000. Avstriyskaya Respublika. Konstitutsiya i zakonodatel'nyye акты. М., 1985.
3. D"rzhaven vestnik. 1990 god. br.6. Finskiye shvedy. Izdatel' — Narodnoye veche Finlyandii. Khel'sinki, 1987 god. Ssylka Re otdeleniya Kvebeka, [1998] 2 SCR 217.
4. Ismailov B.I. Razvitiye sistem stimulirovaniya uchastiya predstaviteley natsional'nykh men'shinstv v izbiratel'nom protsesse v mezhdunarodnom prave i pravoprimeritel'noy praktike zarubezhnykh gosudarstv // <http://www.allpravo.ru/library/doc2264p0/>
5. Kapotorti F. Issledovaniye po voprosu o pravakh lits, prinadlezhashchikh k etnicheskim, religiozным i yazykovым men'shinstvam. OON. N'yu-York, 1979 g.

6. Kari Ir'ya Doklad Mezhdunarodnogo kruglogo stola po izucheniyu opyta raboty Shvetsii, Norvegii i Finlyandii s parlamentami saami. 14-19 marta 1999 g. M., 1999.
7. Konstitutsii gosudarstv Azii: v 3t. / Pod red. T.YA. Khabriyevoy. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF: Norma, 2010.
8. Konstitutsii gosudarstv Tsentral'noy i Vostochnoy Yevropy. M., 1997.
9. Konstitutsii gosudarstv Yevropy. M.: Izd-vo NORMA, 2001.
10. Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv. Amerikanskiy kontinent. Yerevan, 1998.
11. Konstitutsionnoye (gosudarstvennoye) pravo zarubezhnykh stran / Pod red. B.A. Strashuna. M., 1997.
12. Korennyye narody i narody, vedushchiye plemennoy obraz zhizni: Rukovodstvo po Konventsii MOT № 169. Zheneva, 1996.
13. Kryazhkov V.A. Uchastiye korennykh malochislennykh narodov v politicheskom voleobrazovanii (gosudarstvenno-pravovyye voprosy) // Gosudarstvo i pravo. 2000. № 1.
14. Krysenkova N.B. Pravovoy status etnicheskikh i religioznykh grupp v Indii // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. № 2. 2013. S. 225-229.
15. Materialy 52-y sessii Podkomissii po pooshchreniyu i zashchite prav cheloveka «Problemy prav cheloveka i mery zashchity narodnosti roma» // OON Dok. E / CN. 4 / Sub. 2/2000/28
16. Millz Stiven. Rol' korennykh narodov Yukona v upravlenii zemley i prirodnyimi resursami na territoriyakh traditsionnogo prirodopol'zovaniya // Territorii traditsionnogo prirodopol'zovaniya korennykh narodov Severa. Opyt Kanady i Rossii. Sbornik materialov Rossiysko-Kanadskogo seminar. 18-19 noyabrya 2002 g. M., 2003.
17. Novyye Konstitutsii stran Vostochnoy Yevropy i Azii (1989-1992): Sbornik konstitutsiy / Pod red. zasl. deyat. nauki RF, prof. D.L. Zlatopol'skogo. M., 1996.
18. O projekte federal'nogo zakona «O zashchite prav natsional'nykh men'shinstv». Materialy parlamentskikh slushaniy. 25 iyunya 1995 g. M., 1996.
19. Pomerance M. Samoopredeleniye v zakon na praktike: novoye ucheniye v Organizatsii Ob"yedinennykh Natsiy. Gaage. 1982 god.
20. Shlygina N.V. Finlyandskiye shvedy // Etnicheskiye men'shinstva v sovremennoy Yevrope. M., 1997.
21. Sovremennyye izbiratel'nyye sistemy. Vyp. 5: Indiya, Irak, Urugvay, YUAR / N.B. Shlykova, M.A. Saponova, A.G. Orlov, Ye.V. Cherepanova: nauch. red. A.V. Ivanchenko, V.I. Lafitskiy. M.: RTSOIT, 2010. 496 s.
22. Sovremennyye izbiratel'nyye sistemy. Vyp. 4: Avstraliya, Venesuela, Daniya, Serbiya / [T.I. Chursina A.G. Orlov, I.A. Rakitskaya, K.A. Polovchenko; nauch. red. A.V. Ivanchenko, V.I. Lafitskiy]. M.: RTSOIT: In — oktavo 2009. 480s .
23. Soyedinennyye Shtaty Ameriki. Konstitutsiya i zakonodatel'nyye akty. M., 1993.
24. Svod zakonov SSHA. Titul 42. Glava 21. §2000a // Soyedinennyye Shtaty Ameriki. Konstitutsiya i zakonodatel'nyye akty. M., 1993.
25. Travkina N.M. Rasovyy vopros v «postrasovom obshchestve»: kogda peremena mest slagayemykh menyayet summu // Rossiya i Amerika v XXI v. 2011. № 2.
26. Ugolovnyy kodeks Shveytsarii. / Per. s nem. A.V. Serebrennikovoy. M., 2000.
27. Veyderul P. Doklad Mezhdunarodnogo kruglogo stola po izucheniyu opyta raboty Shvetsii, Norvegii i Finlyandii s parlamentami saami. 14-19 marta 1999 g. M., 1999.
28. Yazhborovskaya I.S. K izucheniyu perekhodnykh protsessov: natsional'naya komponenta. / V kn.: Perekhodnyye protsessy. Problemy SNG (al'manakh «Forum») / Timofeyev T.T., Yazhborovskaya I.S., Salmin A.M. i dr. M., 1994.