

УДК 342.72.73

Молчанов Борис Алексеевич

доктор юридических наук

Профессор, Российский университет дружбы народов, г. Москва

Иванова Жанна Борисовна

Кандидат юридических наук,

Коми республиканская академия государственной службы
и управления, г. Сыктывкар

Мамедов Сабир Ниязович

Кандидат юридических наук

Доцент, Владимирский государственный университет

ПРАВОВОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК УСЛОВИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ АВТОНОМИИ

В статье проанализировано правовое и политическое регулирование в условиях территориальной автономии при реализации законных прав на определение путей собственного экономического и культурного развития. Обоснована необходимость наделения групп правосубъектностью, в том числе о возмещении причинённого ущерба, реституции и компенсации за ущерб, причинённый культуре и самобытности таких групп. Авторами статьи аргументирована обязанность каждого народа строго следить за тем, чтобы его правительство неуклонно действовало в духе основных принципов Устава ООН, Конституции и не подвергало угрозе мир и безопасность других народов.

Ключевые слова: политическая власть, территориальная автономия, суверенитет, суверенное государство, коренные народы, национальная политика, правосубъектность.

Boris Molchanov

Doctor of Legal Sciences

Professor, People's Friendship University of Russia

Zhanna Ivanova

PhD (in Law)

Associate Professor, Komi Republican Academy of state service and
management

Sabir Mammadov

PhD (in Russian)

Associate Professor, Law Institute of Vladimir State University

LEGAL AND POLITICAL REGULATION AS A CONDITION FOR TERRITORIAL AUTONOMY

The article analyzes the legal and political regulation in the conditions of territorial autonomy in the implementation of legal rights in determining how their own economic and cultural development. The necessity of giving groups legal personality, including damages, restitution and compensation for damage caused by the culture and identity of such groups. The authors defined the duty of every nation to strictly ensure that its government has consistently acted in the spirit of the core principles of the UN Charter, the Constitution and does not jeopardize the peace and security of other Nations.

Keywords: political power, territorial autonomy, sovereignty, sovereign state, indigenous peoples, national policy, a legal personality.

С точки зрения коренных народов, без обладания политической властью в условиях территориальной автономии, невозможна реализация их законных прав на определение путей собственного политического, экономического и культурного развития. По Штайнеру суть этого аргумента заключается в том, что «только режим автономии может дать меньшинствам и членам этих групп возможность справедливого или равного политического участия»[1].

В современных условиях достичь выживания этнически гомогенных групп достаточно трудно. Осознаваемый страх быть поглощёнными другими группами всегда подталкивает этнические группы к принятию предупредительных мер, приводящих в отдельных случаях к насилию. При неопределённых, опасных обстоятельствах большинство этнических групп считают необходимой защиту от других конкурирующих групп населения. Для этого кроме традиционных институтов этнического сообщества требуется и сильная политическая власть,

которая сможет обеспечить выживание при угрозе со стороны других этносов. Если меньшинство численно невелико и не доминирует в государстве, желательным представляется, хотя бы временно, обладание определённой степенью политической власти, что означает некоторую независимость от государства. Это теперь всё чаще называется автономией и становится всё более популярным у этнических групп и у защитников их прав. Тем не менее, связь между автономией и правом на самоопределение не очевидна[2].

Жесткое противостояние идее передачи политической власти в виде автономии существовало ещё в период существования Лиги наций. Выступая перед Комитетом Лиги наций, представитель Бразилии М.Франко заявлял: «Мы должны избегать создания государства в государстве. Мы не должны допустить превращения меньшинства в привилегированную касту и превращения его в группу иностранцев, вместо того чтобы объединиться с обществом, в котором оно живёт. Если мы доведём концепцию автономии меньшинств до крайности, эти меньшинства станут подрывными элементами в государстве и источником национальной дезорганизации»[3].

Через 70 лет, говоря о кампании за региональную автономию индейцев яномами в Бразилии, другой бразильский политик, губернатор провинции подтвердил прежние опасения, заявив: «Существуют идеологические проблемы. Те, кто сегодня выступает за сохранение индейцев как зверей в зоопарке, однажды не остановятся перед объявлением государства Яномами, в нашей богатой минеральными ресурсами стране. Мы, бразильцы, не можем воспринимать это спокойно»[4].

Большинство современных государств опасаются передавать политические права группам любых меньшинств для контроля над регионами их проживания. Право на автономию воспринимается как нечто несущее потенциальную угрозу территориальной целостности и суверенитету государств. Часто можно встретить мнения о том, что движения за создание автономии могут привести к насилию, разрушению, смертям людей и потере собственности[5].

Требования автономии выглядят как будущая трагедия, которая приведёт к распаду государства и к потере государственного суверенитета, или, как заключила в своём докладе неофициальная Комиссия, назначенная для расследования жалоб племени сингалезцев в Шри-Ланке, к заключению «невыполнимого внутригосударственного соглашения», ведущего к всеобщему конфликту[6]. Государства опасаются также известных примеров, когда большие автономные регионы в союзных государствах или республики в федерациях и конфедерациях используются группами меньшинств для подготовки следующего этапа – получения независимости путём сецессии или ирредентизма (объединение по этнографическому или лингвистическому признакам). Такие намерения были продемонстрированы решением политического крыла ЭТА принять введение автономии для страны басков в 1979г.

В обращении к своим сторонникам Х. Батасуна заверил: «автономия должна послужить и практически использоваться как первый шаг в направлении полного самоопределения и окончательной сецессии от Испании»[7]. Аналогичной стратегии придерживаются умеренные сепаратисты в Косово, лидеры которых добивались автономии в ходе переговоров в Рамбуйе в 1999г. В качестве первого шага они видели получение на три года автономного статуса, а затем намеревались провести референдум среди албанских косоваров о будущем статусе Косова[8]. Такие планы, естественно, подрывают суверенитет государства и предлагают сценарий, не устраивающий государства[9].

Следует сказать, что автономный статус служит подъёму этнического самосознания, а это, в свою очередь, может стать основой создания нового моноэтнического государства. Несомненно, что Хорватия и Словения стали независимыми государствами в значительной степени благодаря своему статусу республик с широкими автономными полномочиями, что помогло им противостоять югославскому военному режиму, установленному сербами[10].

Анализ распада Советского Союза, проведённый Р. Мюллерсоном подтверждает такие опасения. Говоря об автономных республиках Советского

Союза, он доказывал, что падение Советской империи ускорилося, потому что отдельные республики, имевшие союзный республиканский статус, смогли достаточно легко отделиться, обладая широкими автономными политическими полномочиями, которые способствовали созданию собственных органов власти.

Например, Украина, Грузия и Белоруссия не встретили при этом каких-то препятствий из Москвы. Наоборот, Карелия и Абхазия не получили независимости, т.к. не обладали политической автономной властью, как Украина или Грузия[11]. С 1940 по 1956гг Карелия была союзной республикой в составе СССР, однако, позднее, её политическая власть была ограничена, и она стала региональным образованием с незначительной степенью автономии. Ни Карелия, ни Абхазия не имели возможности укреплять своё военное и политическое влияние, которое могло бы послужить основой для получения независимости[12].

Таким образом, большинство государств считает, что автономия – первый шаг в сторону сецессии или «опасный путь, ведущий к расчленению государства через самоопределение путём отделения»[13]. Отношение стран членов ООН было продемонстрировано в ходе обсуждения на Генеральной Ассамблее предложения Лихтенштейна в отношении института автономии. Было предложено, чтобы «общины, обладающие явной социальной и территориальной идентичностью» обладали автономией для реализации права на самоопределение в сфере своих интересов[14].

В предложении говорилось, что право на самостоятельное определение своей политической системы является неотъемлемым. Далее в предложении говорилось о возможности для общин, в подходящих случаях, если они «обладают явной социальной и территориальной идентичностью» образовывать независимые государства. В ходе дебатов представитель Лихтенштейна заявил: «Концепция самоопределения, а именно достижение независимости колониальными народами, практически реализована.

В связи с этим сама концепция эволюционировала в автономию меньшинств в рамках государства проживания. Множество конфликтов

произошло из-за отсутствия в стране возможностей для отстаивания меньшинствами своих прав. Зачастую они видят сецессию единственным решением, несмотря на готовность государства принимать решительные меры против их решения... реализация меньшинствами в некоторой степени права на самоопределение необходима для поддержания международного мира и безопасности»[15].

Большинство стран было категорически против этого. Некоторые государства были не согласны с предложением о предоставлении широких автономных прав части населения на основании только этнических или расовых различий. Азиатские и африканские страны выразили серьёзные сомнения в правильности рассмотрения концепции автономии в контексте права на самоопределение. Индия и Пакистан возражали против любой попытки рассмотрения автономии в рамках самоопределения. По мнению Индии, автономия не входит в содержание принципа права на самоопределение[16].

В зависимости от обстоятельств применимы два принципа. Вопросы автономия – это вопросы конституционного права и внутреннего устройства суверенного государства, а право на самоопределение – это концепция, разработанная в ООН для регулирования ситуации на зависимых территориях[17]. По мнению индийского представителя, предоставление отдельному региону автономии – сугубо внутреннее дело затрагиваемого государства. Позиция Пакистана основывалась на тех же соображениях. Его представитель заявил, что европейские страны могут предоставлять автономию на своих территориях, исходя из права на самоопределение, однако, страны, получившие независимость в результате деколонизации, не обязаны придерживаться такой «деструктивной политики»[18].

Так же Непал принципиально высказался против использования автономии под видом самоопределения в существующих политических образованиях. Его представитель решительно заявил, что такая автономия лишь «поощрит разделение государства»[19], так как позволит тайным сепаратистским движениям вмешиваться во внутренние дела государства.

Малайзия возражала против понимания автономии как одной из форм самоопределения. Как считал её представитель «внутреннее самоопределение» не должно выходить за рамки определённых ограниченных прав, «свободы выбора в ходе свободных и справедливых национальных выборов»[20].

Сомнения в целесообразности принятия предложения высказал и представитель Индонезии, мотивируя это тем, что оно противоречит территориальной целостности государств и препятствует процессам образования наций. У Индонезии были основания не соглашаться, так как в ней проживает около 300 этнических общностей. Представитель Индонезии подчеркнул, что являясь демократическим государством, его страна может обеспечить свободу выражения мнений или демократию вообще, но не видит смысла в применении принципа, который создаст 300 этнических мини-государств. В результате, он предложил вместо побуждения этнических сообществ на поиск собственных путей развития, интегрировать их в рамках демократического общества[21].

Позиция Словакии во многом оказалась сходной с позицией Индии. По словам её представителя, вопрос об автономии – конституционный и не имеет ничего общего с «внутренним самоопределением». Более категоричным было мнение Ирака. Его представитель предупредил, что будет выступать против «любых попыток пересмотреть содержание права на самоопределение, расширяющих значение автономии, поскольку такие попытки противоречат духу Устава ООН». Тем не менее, он признал возможность реализации права на самоопределение, включая предоставление этническим меньшинствам, «путём проведения открытого диалога», политических и культурных прав в рамках существующих границ. По Конституции Ирака 1970г. ст.8(с), (с поправками 1974 и 1983 г.г.) признаётся автономия региона проживания курдского населения. Ст. 262 гласит: «Курдистан является автономным районом и должен рассматриваться как отдельная административная единица, обладающая особой правосубъектностью в рамках правового, политического и экономического единства Республики Ирак»[22].

Можно сделать вывод, что большинство государств видит цель меньшинств, добивающихся автономии, в получении контроля над природными ресурсами с целью исключительного их использования в ущерб другим. В данном контексте основным аргументом должно быть следующее: коренным народам, как и любым другим группам, следует прекратить фокусировать свои требования на внешнем самоопределении, но стремиться к широкой внутренней автономии. Действительно, «в рамках нового институционального порядка, когда все заинтересованные стороны могут заявить о своём желании определять свою судьбу, существуют широкие возможности для компенсационного развития. Лишь в ограниченных случаях сецессия может оказаться лекарством лучшим, чем сама болезнь, и даже тогда она, скорее всего, будет лишь шагом в направлении полного достижения ценностей самоопределения»[23].

Конечно, можно найти много аргументов против наделения коренных народов правом на отделение. Прежде всего, это аргумент, касающийся определения государства. Современное международное право содержит четыре критерия суверенного, независимого государства: постоянное население, определённая территория, власть и способность вступать в отношения с другими государствами. Общепринято мнение, что коренные народы не отвечают этим требованиям, в особенности, двум последним. Тем не менее, многие коренные народы заявляют о «договорах», заключённых с некоторыми государствами, в частности, с государствами, в чью территорию они были включены. Однако, эти договоры, как правило, не рассматриваются в качестве международных документов и как доказательство так называемого аборигенного суверенитета. В решении по делу об острове Лас Пальмас судья М. Хубер утверждал, что коренные общины не представляют собой государства. Основываясь на протекторате над колониями, М. Хубер не считал, что договоры с коренными народами образуют международно-правовую основу для суверенитета колониальных властей[24].

В то же время коренные народы придают важность существованию таких договоров как свидетельству своего суверенитета или существования своей

нации. В ходе обсуждений в Рабочей Группе представители коренных народов неоднократно высказывали точку зрения о межнациональном характере этих договоров, их значении для признания право- и дееспособности коренных народов как доказательства права на аборигенный суверенитет. Эти представители, в особенности, подчёркивали необходимость признания суверенной право- и дееспособности для заключения двусторонних соглашений с другими суверенными нациями[25].

Как бы то ни было, факт остаётся фактом, что договоры, заключённые коренными народами с другими правительствами, не признаются международными документами, т.к. коренные народы не признаются субъектами международного права. В случаях, когда такие договоры с коренными народами рассматривались в международных судах, они признавались скорее контрактами, чем договорами между суверенными государствами. «Существующие договоры с коренными народами не являются международными документами, поскольку они не признают постоянный аборигенный суверенитет в смысле независимой государственности. Более того, эти договоры подвержены односторонним изменениям или отмене центральным правительством»[26].

Таким образом, договоры, заключённые коренными народами, не признаются международными ни в национальном, ни в международном праве и, как минимум, в последние сто лет, не воспринимались как международно-правовые документы. Этому мешает отсутствие у коренных народов международной правосубъектности. Само существование этих договоров не доказывает, в соответствии с современным международным правом, суверенитета коренных народов или их государственности.

Становится понятным, что коренным народам следует отказаться от идеи внешнего самоопределения. Более того, далеко не все группы коренных народов требуют самоопределения в полном объёме, включая его внешнюю форму; многие хотят просто большего контроля над своими делами в рамках соответствующего государства. Как показало обсуждение в рамках Рабочей

Группы, многие из коренных народов не добиваются для себя права на отделение, а хотят лишь иных форм правления, защищающих их интересы и соответствующих структуре их сообществ: «Содержание права на автономию или самоопределение понимается разными коренными народами по-разному и не всегда означает суверенитет или государственность или необходимость самим решать вопрос о степени самоопределения и автономии»[27]. Сами представители коренных народов подчёркивали, что самоопределение необязательно означает сепаратизм»[28].

Проблема в том, что понятие «самоопределение» предполагает право, но не обязательность, независимости и государственности, а государства склонны воспринимать требование даже внутреннего самоопределения как требование сецессии[29]. В результате все думают, что термин «внутреннее самоопределение» тенденциозен и должен быть заменён на более нейтральный или объективный, например, «самоуправление» или, если мы включим экономические права, особенно, в случае с коренными народами, земельные права – «саморазвитие» или «самосохранение».

Такую точку зрения высказал Г. Альфредссон: «Сама по себе вывеска «внутреннего самоопределения», вывешиваемая над автономией и демократией, не ведёт к улучшениям, но может вызвать разочарование. Политические права, политическое участие и автономия, конечно, ведут к равенству и росту собственного достоинства коренных народов, но они не обеспечивают право на самоопределение, а создатели международного права не хотят это право предоставить. Я склонен верить, что мы должны называть предлагаемые права их настоящими именами, а не стараться украсить их сомнительными ярлыками»[30].

Как бы ни было, раз уж вместо «внутреннего самоопределения» удалось найти адекватные выражения - самоуправление или автономия, остаётся наполнить их конкретным содержанием[31]. Дебаты по соответствующей проблематике, проходящие в рамках ООН, отражают два основных подхода к

определению содержания понятия «автономия»: во-первых, это демократическое правление, а во-вторых, автономия группы как таковая[32].

А) Демократическое правление.

«Демократическое правление» означает политическое участие или право на участие в государственных делах (public affairs) через избранных представителей. Политическое участие является важным элементом долгосрочной стратегии по достижению автономии[33]. Такое участие необходимо для выработки понимания населением страны и международным сообществом проблем защиты и соблюдения прав коренных народов, а также стоящих политических целей. Для эффективного привлечения общественного внимания, помимо противостояния лобби, кампаний в средствах массовой информации и образовательных усилий, потребуется и прямое обращение к государственному аппарату.

Так или иначе, права участия чрезвычайно важны для признания права на самоопределение. Например, для коренных народов, которые не желают образовать независимое государство или хотят оставаться в какой-либо форме в составе государства, права на политическое участие крайне важны для поддержания отношений взаимного уважения и поддержки. Без политического участия в формировании национальной политики, в принятии решений и в формировании общественного мнения автономия и самоуправление коренных народов, остающихся в составе государства, будут реализовываться без участия и без учёта мнения этих народов.

Б) Автономия группы. В данном контексте «автономия» понимается как правовой режим, установленный конституцией государства, при котором властью, осуществляющей самоуправление, наделена определённая группа индивидов. Власть, которой наделена данная группа, может быть ограничена в какой-то степени или в целом юрисдикцией над личностью или же обладать территориальной юрисдикцией.

Автономия, таким образом, может быть как территориальной, так и личной. Если соответствующая группа проживает компактно в каком-то районе,

автономия, естественно, будет территориальной: примером является Датское законодательство в отношении внутреннего самоуправления Гренландии (Закон «О внутреннем самоуправлении Гренландии» № 577 от 29 ноября 1978 г.) и Фарерских островов (Закон «О внутреннем самоуправлении Фарерских островов» № 137 от 23 марта 1948 г.). Если члены группы уступают по численности или смешаны с иными группами населения, законным и правильным решением будет личная автономия, что означает принадлежность к группе и участие в её деятельности независимо от места проживания. Примером такого личного подхода является норвежское законодательство, учреждающее для народа саами консультативную ассамблею (Sameting), в соответствии с которым каждый саам может быть членом и участвовать в выборах в ассамблею независимо от места своего проживания в стране.

Кроме того, самоуправление теоретически могло бы включать различные варианты: отдельный субъект федерации, самоуправляемая территория, местные власти в широком смысле или на уровне сельсовета... Тем не менее, многие правительства придерживаются мнения, что существование таких институтов вне конституционного или правового устройства государства является формой сепаратизма и угрожает национальному единству. Большинство национальных правовых систем не признают политические институты и право коренных народов. Многие наблюдатели указывают на фиктивный характер равенства перед законом, когда речь идёт о коренных или племенных народах, а единственным механизмом защиты их прав являются именно собственные институты и их действенность[34].

В этом контексте возникает немаловажный вопрос, распространяются ли нормы международного права в области прав человека на правительства коренных народов. Дело *Lovelace v. Canada*[35] представляет собой яркий пример противоречия между антидискриминационными юридическими стандартами и стремлением коренной общины самостоятельно контролировать своё членство. С другой стороны, народ микмак на северо-востоке Северной Америки в 1987 г ратифицировал два Международных пакта о правах человека,

хотя эта ратификация не получила международного признания, так как данный народ не обладает государственностью[36].

Не следует забывать, что даже если община обладает полным внутренним самоуправлением и автономией, международная ответственность за соблюдение прав человека в этой автономной общине лежит на доминирующем государстве или на государстве, на чьей территории эта община находится[37]. В любом случае обычное международное право должно быть применимо по отношению к любому государству, образованному коренным народом, и к автономной общине коренного народа внутри государства.

С учётом всего вышеизложенного возникает проблема наделения групп правосубъектностью. Этот вопрос трактуется по-разному в каждой национальной правовой системе. В некоторых государствах существуют специальные договорные отношения с представительными органами религиозных групп. Во многих странах в целях решения конкретных проблем, связанных с меньшинствами, приняты соответствующие соглашения о разделении политической власти и парламентского представительства. В ряде стран в законодательстве установлен специальный статус коренного населения.

В рамках Лиги Наций меньшинства обладали правом парламентского представительства и правом обращения с жалобами в международные органы[38]. После Второй Мировой войны ООН ввела ограничительный подход, как это видно из ст. 27 Пакта о гражданских и политических правах. В Уставе ООН к этому вопросу относится ст. 71. Неправительственные организации до настоящего времени не обладали международной правосубъектностью, хотя в некоторых случаях, как, например, в ситуации с МККК, в соответствии с договорами и другими международными документами, они могли являться субъектами международного права[39].

Будет ли то или иное образование являться субъектом международного права зависит от его учредительного статуса, его авторитета и деятельности. Различные международные субъекты имеют различные возможности и само понятие «субъектности» означает лишь, что международное право наделяет их

некоторыми полномочиями. Международное право продолжает оставаться главным образом межгосударственным правом, однако даже индивиды теперь также становятся субъектами международного права. Это признаётся, прежде всего, в западной научной литературе. Известный российский учёный в области прав человека профессор В.А. Карташкин считает, что индивид стал непосредственным субъектом международного права: «...следует прийти к выводу, что индивид является субъектом международного права с ограниченной правосубъектностью».

Однако, объём прав и обязанностей индивида будет увеличиваться, а его роль на международной арене возрастет»[40]. Американский институт права с некоторыми оговорками также признаёт индивида субъектом международного права. Такой позиции сегодня придерживаются многие юристы-международники Западной Европы и США[41]. Есть и иные точки зрения. Например, профессор Р.А. Каламкарян рассматривает индивида не как субъекта международного права, а как носителя международной правосубъектности в параметрах признания его самостоятельного международно-правового статуса.

Правовые доктрины Европы не только относят индивида к субъектам международного права, но и ставят человека в центр всей международно-правовой системы. С учётом практики современных международных отношений допустимо предположить, что НПО также обладают некоторыми элементами международной правосубъектности[42]. Международный Суд ООН подтвердил многообразие форм правосубъектности и признал право мирового сообщества «создавать институты, обладающие международной правосубъектностью, а также могущие обращаться с международными исками».

Н. Лаутерпахт считал это решение одним из наиболее важных решений Суда и подчёркивал, что перечень субъектов международного права не есть нечто неизменное, но «способен к изменению и развитию в соответствии с волей государств и требованиями международных отношений»[43]. В отношении «спорных субъектов» существует мнение, что как только какое-то образование «утвердило себя в международной жизни ... оно должно получать статус

субъекта международного права». Таким образом, их правосубъектность приобретается не в соответствии с международным правом, а «по фактам международной жизни».

А. Кассезе пишет о «прогрессивном упадке» национальных государств и их распаде на более мелкие группы, подгруппы и меньшинства. «Международное право не является более инструментом в руках национальных правительств, оно может также быть применено индивидами, частными организациями и определёнными категориями людей». Об этих институтах говорится, что они обладают «условной правосубъектностью» с ограниченным объёмом прав и обязанностей, действующих лишь в отношении тех, кто признаёт эту правосубъектность. В то же время международное право и международная практика не имеют единого окончательного мнения о «существовании норм, указывающих на международную правосубъектность какого-либо образования»[44].

В своём решении по Западной Сахаре Международный Суд оставил за группами «образованными государствами, племенами или индивидами» право заявлять о своём правовом характере отличном от их членов. Этот вопрос остаётся открытым[45]. Этнические, религиозные, культурные или языковые группы сегодня в полной мере не обладают международной правосубъектностью. Однако, существующие тенденции говорят о том, что, как и в случае с индивидом, они могут стать субъектами муниципального права, а в отдельных случаях получить ограниченную международную правосубъектность.

Объём такой правосубъектности будет зависеть от характера группы, существа её отношений с обществом, в котором она существует, её целей, степени представительства её органов и от той социальной сферы, в которой она действует. Первым шагом в этом направлении могло бы стать представление этническим, религиозным и культурным группам права представления перед международными организациями и органами своих членов, право, которое сегодня используется далеко не всегда. О применимости принципа

самоопределения к «населению определённых расовых, религиозных и этнических групп внутри государства», а также к «аннексированным государствам внутри государств»[46].

Может возникать проблема того, кто уполномочен принимать решения и выступать от имени группы, но для устойчивых, замкнутых сообществ, сохраняющих традиционный уклад жизни, таких как коренные народы и в значительной степени цыгане, этот вопрос может быть решён использованием национальных обычаев и традиций. Можно напомнить выражение О. Умозурике: «Принцип самоопределения гарантирует всем народам право иметь правительство по своему выбору, ответственное перед народом за его политические, экономические и культурные нужды»[47].

В любом случае, при обладании правосубъектностью этнические группы будут вправе заявлять требования о возмещении причинённого ущерба, реституции и компенсации за ущерб, причинённый в том числе культуре и самобытности таких групп. Причинители же такого ущерба, как правило, в лице государства или правительства, должны нести ответственность, в том числе моральную и политическую. В международном праве остаётся актуальным вопрос и об ответственности народов за деятельность своих правительств. Праву народов распоряжаться своей судьбой должна соответствовать их обязанность не ставить свою судьбу выше судеб других народов. Народ имеет право формировать правительство, какое он желает, и право сменять его, если деятельность правительства противоречит его воле или наносит ущерб безопасности существования других народов, ставит под угрозу жизнь всего человечества. Обязанность каждого народа – строго следить за тем, чтобы его правительство неуклонно действовало в духе основных принципов Устава ООН и Заключительного Акта СБСЕ (Хельсинки, 1975) ... и не подвергало угрозе мир и безопасность других народов[48].

Список литературы:

1. H.J. Steiner, “Ideals and Counter Ideals in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities”// 66 Notre Dame LR. – 1991. – p.1545.
2. См. подробнее: Молчанов Б.А., Горбунов С.Н. Возмещение вреда за исторические несправедливости. Архангельск. – 2013. – 489 с.
3. Heyking B. “The International Protection of Minorities: The Achilles’ Heel of the League of Nations”// 13. Problems of Peace and War. – 1928. – p.44.
4. G. Cruz “Brazil’s Miners: Military Eye Amazon Tribal Lands”. Washington Post, 17 April 1987, cited in H.Hannum (ed.) Documents on Autonomy and Minority Rights, Martinus Nijhof, Dordrecht. – 1993. – p.182.
5. Mullerson R. International Law, Rights and Politics: Development in Eastern Europe and CIS. London. – 1991. – p.60.
6. Sri Lankan Monitor, 1 September 1997. – p.2.
7. S. Ben-Ami “The Catalan and Basque Movements for Autonomy”. Documents on Autonomy and Minority Rights, Martinus Nijhof, Dordrecht. –с.112.
8. <http://www.my.netscape.com/news> (дата обращения: 11.10.2015).
9. D. Mc Goldrick, The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights, Clarendon Press, Oxford 1991. – p.257.
10. P. F. Lyttle, “Electoral Transition in Yugoslavia”// Y.Shain and J.Linz (eds.), Between States, Cambridge University Press, Cambridge, 1995. – p.253.
11. R.Mullerson, International Law, Rights and Politics: Developments in Eastern Europe and CIS. London, 1991. – p.87.
12. Z.Tskhovrebov, “An Unfolding Case of a Genocide” Chechnya, World Order and the Right to Be Left Alone”// 64(3) Nord.J.Int.L., 1995. – p.513.
13. Steiner H.J.“Ideals and Counter Ideals in the Struggle over Autonomy regimes for Minorities”// 66 Notre Dame LR, 1961. – p.1539.
14. UN Doc. A/Res/48/147 and Add.1. – 1991.
15. A/C.3/48/SR.22, 30 November 1993. – para. 5. – p.3.
16. Там же, para. 29. – p.7.
17. Там же, para 28. – p.7.

18. Там же, пара 40. – p.9.
19. Там же, пара. 3. – p.2.
20. A/C.3/48/SR.22, 30 November 1993. – para 15, p.4.
21. Там же, пара 25. – pp.6-7.
22. Sri Lankan Monitor, 1 September 1997. – p. 317-324.
23. Anaya J. A Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination, Transnational Law and Contemporary Problems, N.Y., 1993. – p. 163
24. Island of Palmas (Netherlands vs. United States) // 2 R.Intl. Arb.Awards 829 (1928)
25. Discrimination Against Indigenous Populations – Report of the Working Group on Indigenous Populations on the 6-th Session, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1988/24, Annex 1. –p.110
26. A.Lawrey, Contemporary Efforts to Guarantee Indigenous Rights under International Law // Vanderbilt Journal of Transnational Law, 1990. – P.735
27. Second Report of the WGIP,. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/22 (1988). – p. 97
28. First Report of the WGIP, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/33 (1982). – p. 72
29. M.C. Lâm, Making Room for Peoples at the UN, // Cornell International Law Journal, 1992. – p.609
30. G.Alfredsson, The Right of Self-Determination and Indigenous Peoples // C.Tomushat (ed.), Modern Law of Self-Determination, 1993. – p.34
31. Spiry E. From “Self-Determination” to a Right to “Self-Development” for indigenous Groups. // German yearbook of International Law, Vol.38, 1995. – p.144
32. Discrimination Against Indigenous Peoples: Technical Review of the UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1
33. M.E.Turpel, Indigenous Peoples’ Rights of Political Participation and Self-Determination // Cornell International Law Journal. 1992. – p.593
34. Turpal M.E. Indigenous Peoples’ Rights of Political Participation and Self-Determination, // Cornell International Law Journal, 1992. – p.592-593

35. 2 HRLJ p.158, 1981
36. UN Commission on Human Rights, Written Statement Submitted by the Four Directions Council, UN Doc. E/CN.4/1987/N60/37 (1988)
37. UN Doc. A/Conf.39/27, 8 ILM p.679
38. Sohn LK. The Rights of Minorities. // The International Bill of Rights. L. Henkin (ed.), Columbia University Press, 1981. – p.274.
39. UN Doc. E/AC.70/1994/5 General Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations – Report of the Secretary-General.
40. Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. – с.103.
41. Цикунов А.К. К вопросу о толковании принципа самоопределения народов // Прогрессивное развитие международного права и современность (некоторые правовые институты) М., 1981. – с.29.
42. Цит. по: Мелентьева М.Г., Агушева Г.Г., Особенности международной правосубъектности нетипичных субъектов международного права. // Актуальные проблемы современного международного права. Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции кафедры международного права. 11-12 апреля 2008г. РУДН. Москва, 2009. – с.149-156.
43. Lauterpacht H. International Law and Human Rights. London, 1950. – p.4.
44. Cassese A. International Law in a Changing World, Oxford, 1990. – p. 164.
45. Western Sahara (Request for Advisory Opinion) ICJ Rep. 1975. – p.6.
46. Prakash S. Is Self-Determination Passed? // Columbia Journal of Transnational Law, V.12, N2, 1973. – p.264.
47. Umzurike U.O. The Israelis in Entebbe – Rescue or Aggression. // Israel Law Review, Oct. 1965, v.10. – p.273
48. Шармазанашвили Г., Цикунов Ф. Право народов и наций на свободу и независимость. М, 1987. – с.45.

Молчанов Борис Алексеевич

*доктор юридических наук, профессор,
Российский университет дружбы народов,
г. Москва*

Иванова Жанна Борисовна

*кандидат юридических наук,
Коми республиканская академия
государственной службы и управления,
г. Сыктывкар*

Мамедов Сабир Ниязович

*кандидат юридических наук, доцент,
Владимирский государственный университет
г. Владимир*

Правовое и политическое регулирование как условие территориальной автономии

В статье проанализировано правовое и политическое регулирование в условиях территориальной автономии при реализации законных прав на определение путей собственного экономического и культурного развития.

Обоснована необходимость наделения групп правосубъектностью, в том числе о возмещении причинённого ущерба, реституции и компенсации за ущерб, причинённый культуре и самобытности таких групп. Авторами статьи аргументирована обязанность каждого народа строго следить за тем, чтобы его правительство неуклонно действовало в духе основных принципов Устава ООН, Конституции и не подвергало угрозе мир и безопасность других народов.

Ключевые слова: политическая власть, территориальная автономия, суверенитет, суверенное государство, коренные народы, национальная политика, правосубъектность.

С точки зрения коренных народов, без обладания политической властью в условиях территориальной автономии, невозможна реализация их законных прав на определение путей собственного политического, экономического и культурного развития. По Штайнеру суть этого аргумента заключается в том, что «только режим автономии может дать меньшинствам и членам этих групп возможность справедливого или равного политического участия»[1].

В современных условиях достичь выживания этнически гомогенных групп достаточно трудно. Осознаваемый страх быть поглощёнными другими группами всегда подталкивает этнические группы к принятию предупредительных мер, приводящих в отдельных случаях к насилию. При неопределённых, опасных обстоятельствах большинство этнических групп считают необходимой защиту от других конкурирующих групп населения. Для этого кроме традиционных институтов этнического сообщества требуется и сильная политическая власть, которая сможет обеспечить выживание при угрозе со стороны других этносов. Если меньшинство численно невелико и не доминирует в государстве, желательным представляется, хотя бы временно, обладание определённой степенью политической власти, что означает некоторую независимость от государства. Это теперь всё чаще называется автономией и становится всё более популярным у этнических групп и у защитников их прав. Тем не менее, связь между автономией и правом на самоопределение не очевидна[2].

Жесткое противостояние идее передачи политической власти в виде автономии существовало ещё в период существования Лиги наций. Выступая перед Комитетом Лиги наций, представитель Бразилии М.Франко заявлял: «Мы должны избегать создания государства в государстве. Мы не должны допустить превращения меньшинства в привилегированную касту и превращения его в группу иностранцев, вместо того чтобы объединиться с обществом, в котором оно живёт. Если мы доведём концепцию автономии меньшинств до крайности, эти меньшинства станут подрывными элементами в государстве и источником национальной дезорганизации»[3].

Через 70 лет, говоря о кампании за региональную автономию индейцев яномами в Бразилии, другой бразильский политик, губернатор провинции подтвердил прежние опасения, заявив: «Существуют идеологические проблемы. Те, кто сегодня выступает за сохранение индейцев как зверей в зоопарке, однажды не остановятся перед объявлением государства Яномами, в нашей богатой минеральными ресурсами стране. Мы, бразильцы, не можем воспринимать это спокойно»[4].

Большинство современных государств опасаются передавать политические права группам любых меньшинств для контроля над регионами их проживания. Право на автономию воспринимается как нечто несущее потенциальную угрозу территориальной целостности и суверенитету государств. Часто можно встретить мнения о том, что движения за создание автономии могут привести к насилию, разрушению, смертям людей и потере собственности[5].

Требования автономии выглядят как будущая трагедия, которая приведёт к распаду государства и к потере государственного суверенитета, или, как заключила в своём докладе неофициальная Комиссия, назначенная для расследования жалоб племени сингалезцев в Шри-Ланке, к заключению «невыполнимого внутригосударственного соглашения», ведущего к всеобщему конфликту[6]. Государства опасаются также известных примеров, когда большие автономные регионы в союзных государствах или республики в федерациях и конфедерациях используются группами меньшинств для подготовки следующего этапа – получения независимости путём сепаратизма или ирредентизма (объединение по этнографическому или лингвистическому признакам). Такие намерения были продемонстрированы решением политического крыла ЭТА принять введение автономии для страны басков в 1979г.

В обращении к своим сторонникам Х. Батасуна заверил: «автономия должна послужить и практически использоваться как первый шаг в направлении полного самоопределения и окончательной сепаратизма от Испании»[7].

Аналогичной стратегии придерживаются умеренные сепаратисты в Косово, лидеры которых добивались автономии в ходе переговоров в Рамбуйе в 1999г. В качестве первого шага они видели получение на три года автономного статуса, а затем намеревались провести референдум среди албанских косоваров о будущем статусе Косова[8]. Такие планы, естественно, подрывают суверенитет государства и предлагают сценарий, не устраивающий государства[9].

Следует сказать, что автономный статус служит подъёму этнического самосознания, а это, в свою очередь, может стать основой создания нового моноэтнического государства. Несомненно, что Хорватия и Словения стали независимыми государствами в значительной степени благодаря своему статусу республик с широкими автономными полномочиями, что помогло им противостоять югославскому военному режиму, установленному сербами[10].

Анализ распада Советского Союза, проведённый Р. Мюллерсоном подтверждает такие опасения. Говоря об автономных республиках Советского Союза, он доказывал, что падение Советской империи ускорилось, потому что отдельные республики, имевшие союзный республиканский статус, смогли достаточно легко отделиться, обладая широкими автономными политическими полномочиями, которые способствовали созданию собственных органов власти.

Например, Украина, Грузия и Белоруссия не встретили при этом каких-то препятствий из Москвы. Наоборот, Карелия и Абхазия не получили независимости, т.к. не обладали политической автономной властью, как Украина или Грузия[11]. С 1940 по 1956гг Карелия была союзной республикой в составе СССР, однако, позднее, её политическая власть была ограничена, и она стала региональным образованием с незначительной степенью автономии. Ни Карелия, ни Абхазия не имели возможности укреплять своё военное и политическое влияние, которое могло бы послужить основой для получения независимости[12].

Таким образом, большинство государств считает, что автономия – первый шаг в сторону сепаратизма или «опасный путь, ведущий к расчленению государства через самоопределение путём отделения»[13]. Отношение стран членов ООН

было продемонстрировано в ходе обсуждения на Генеральной Ассамблее предложения Лихтенштейна в отношении института автономии. Было предложено, чтобы «общины, обладающие явной социальной и территориальной идентичностью» обладали автономией для реализации права на самоопределение в сфере своих интересов[14].

В предложении говорилось, что право на самостоятельное определение своей политической системы является неотъемлемым. Далее в предложении говорилось о возможности для общин, в подходящих случаях, если они «обладают явной социальной и территориальной идентичностью» образовывать независимые государства. В ходе дебатов представитель Лихтенштейна заявил: «Концепция самоопределения, а именно достижение независимости колониальными народами, практически реализована.

В связи с этим сама концепция эволюционировала в автономию меньшинств в рамках государства проживания. Множество конфликтов произошло из-за отсутствия в стране возможностей для отстаивания меньшинствами своих прав. Зачастую они видят сецессию единственным решением, несмотря на готовность государства принимать решительные меры против их решения... реализация меньшинствами в некоторой степени права на самоопределение необходима для поддержания международного мира и безопасности»[15].

Большинство стран было категорически против этого. Некоторые государства были не согласны с предложением о предоставлении широких автономных прав части населения на основании только этнических или расовых различий. Азиатские и африканские страны выразили серьёзные сомнения в правильности рассмотрения концепции автономии в контексте права на самоопределение. Индия и Пакистан возражали против любой попытки рассмотрения автономии в рамках самоопределения. По мнению Индии, автономия не входит в содержание принципа права на самоопределение[16].

В зависимости от обстоятельств применимы два принципа. Вопросы автономия – это вопросы конституционного права и внутреннего устройства

суверенного государства, а право на самоопределение – это концепция, разработанная в ООН для регулирования ситуации на зависимых территориях[17]. По мнению индийского представителя, предоставление отдельному региону автономии – сугубо внутреннее дело затрагиваемого государства. Позиция Пакистана основывалась на тех же соображениях. Его представитель заявил, что европейские страны могут предоставлять автономию на своих территориях, исходя из права на самоопределение, однако, страны, получившие независимость в результате деколонизации, не обязаны придерживаться такой «деструктивной политики»[18].

Так же Непал принципиально высказался против использования автономии под видом самоопределения в существующих политических образованиях. Его представитель решительно заявил, что такая автономия лишь «поощрит разделение государства»[19], так как позволит тайным сепаратистским движениям вмешиваться во внутренние дела государства. Малайзия возражала против понимания автономии как одной из форм самоопределения. Как считал её представитель «внутреннее самоопределение» не должно выходить за рамки определённых ограниченных прав, «свободы выбора в ходе свободных и справедливых национальных выборов»[20].

Сомнения в целесообразности принятия предложения высказал и представитель Индонезии, мотивируя это тем, что оно противоречит территориальной целостности государств и препятствует процессам образования наций. У Индонезии были основания не соглашаться, так как в ней проживает около 300 этнических общностей. Представитель Индонезии подчеркнул, что являясь демократическим государством, его страна может обеспечить свободу выражения мнений или демократию вообще, но не видит смысла в применении принципа, который создаст 300 этнических мини-государств. В результате, он предложил вместо побуждения этнических сообществ на поиск собственных путей развития, интегрировать их в рамках демократического общества[21].

Позиция Словакии во многом оказалась сходной с позицией Индии. По словам её представителя, вопрос об автономии – конституционный и не имеет ничего общего с «внутренним самоопределением». Более категоричным было мнение Ирака. Его представитель предупредил, что будет выступать против «любых попыток пересмотреть содержание права на самоопределение, расширяющих значение автономии, поскольку такие попытки противоречат духу Устава ООН». Тем не менее, он признал возможность реализации права на самоопределение, включая предоставление этническим меньшинствам, «путём проведения открытого диалога», политических и культурных прав в рамках существующих границ. По Конституции Ирака 1970г. ст.8(с), (с поправками 1974 и 1983 г.г.) признаётся автономия региона проживания курдского населения. Ст. 262 гласит: «Курдистан является автономным районом и должен рассматриваться как отдельная административная единица, обладающая особой правосубъектностью в рамках правового, политического и экономического единства Республики Ирак»[22].

Можно сделать вывод, что большинство государств видит цель меньшинств, добивающихся автономии, в получении контроля над природными ресурсами с целью исключительного их использования в ущерб другим. В данном контексте основным аргументом должно быть следующее: коренным народам, как и любым другим группам, следует прекратить фокусировать свои требования на внешнем самоопределении, но стремиться к широкой внутренней автономии. Действительно, «в рамках нового институционального порядка, когда все заинтересованные стороны могут заявить о своём желании определять свою судьбу, существуют широкие возможности для компенсационного развития. Лишь в ограниченных случаях сецессия может оказаться лекарством лучшим, чем сама болезнь, и даже тогда она, скорее всего, будет лишь шагом в направлении полного достижения ценностей самоопределения»[23].

Конечно, можно найти много аргументов против наделения коренных народов правом на отделение. Прежде всего, это аргумент, касающийся определения государства. Современное международное право содержит четыре

критерия суверенного, независимого государства: постоянное население, определённая территория, власть и способность вступать в отношения с другими государствами. Общепринято мнение, что коренные народы не отвечают этим требованиям, в особенности, двум последним. Тем не менее, многие коренные народы заявляют о «договорах», заключённых с некоторыми государствами, в частности, с государствами, в чью территорию они были включены. Однако, эти договоры, как правило, не рассматриваются в качестве международных документов и как доказательство так называемого аборигенного суверенитета. В решении по делу об острове Лас Пальмас судья М. Хубер утверждал, что коренные общины не представляют собой государства. Основываясь на протекторате над колониями, М. Хубер не считал, что договоры с коренными народами образуют международно-правовую основу для суверенитета колониальных властей[24].

В то же время коренные народы придают важность существованию таких договоров как свидетельству своего суверенитета или существования своей нации. В ходе обсуждений в Рабочей Группе представители коренных народов неоднократно высказывали точку зрения о межнациональном характере этих договоров, их значении для признания право- и дееспособности коренных народов как доказательства права на аборигенный суверенитет. Эти представители, в особенности, подчёркивали необходимость признания суверенной право- и дееспособности для заключения двусторонних соглашений с другими суверенными нациями[25].

Как бы то ни было, факт остаётся фактом, что договоры, заключённые коренными народами с другими правительствами, не признаются международными документами, т.к. коренные народы не признаются субъектами международного права. В случаях, когда такие договоры с коренными народами рассматривались в международных судах, они признавались скорее контрактами, чем договорами между суверенными государствами. «Существующие договоры с коренными народами не являются международными документами, поскольку они не признают постоянный

аборигенный суверенитет в смысле независимой государственности. Более того, эти договоры подвержены односторонним изменениям или отмене центральным правительством»[26].

Таким образом, договоры, заключённые коренными народами, не признаются международными ни в национальном, ни в международном праве и, как минимум, в последние сто лет, не воспринимались как международно-правовые документы. Этому мешает отсутствие у коренных народов международной правосубъектности. Само существование этих договоров не доказывает, в соответствии с современным международным правом, суверенитета коренных народов или их государственности.

Становится понятным, что коренным народам следует отказаться от идеи внешнего самоопределения. Более того, далеко не все группы коренных народов требуют самоопределения в полном объёме, включая его внешнюю форму; многие хотят просто большего контроля над своими делами в рамках соответствующего государства. Как показало обсуждение в рамках Рабочей Группы, многие из коренных народов не добиваются для себя права на отделение, а хотят лишь иных форм правления, защищающих их интересы и соответствующих структуре их сообществ: «Содержание права на автономию или самоопределение понимается разными коренными народами по-разному и не всегда означает суверенитет или государственность или необходимость самим решать вопрос о степени самоопределения и автономии»[27]. Сами представители коренных народов подчёркивали, что самоопределение необязательно означает сепаратизм»[28].

Проблема в том, что понятие «самоопределение» предполагает право, но не обязательность, независимости и государственности, а государства склонны воспринимать требование даже внутреннего самоопределения как требование сецессии[29]. В результате все думают, что термин «внутреннее самоопределение» тенденциозен и должен быть заменён на более нейтральный или объективный, например, «самоуправление» или, если мы включим

экономические права, особенно, в случае с коренными народами, земельные права – «саморазвитие» или «самосохранение».

Такую точку зрения высказал Г. Альфредссон: «Сама по себе вывеска «внутреннего самоопределения», вывешиваемая над автономией и демократией, не ведёт к улучшениям, но может вызвать разочарование. Политические права, политическое участие и автономия, конечно, ведут к равенству и росту собственного достоинства коренных народов, но они не обеспечивают право на самоопределение, а создатели международного права не хотят это право предоставить. Я склонен верить, что мы должны называть предлагаемые права их настоящими именами, а не стараться украсить их сомнительными ярлыками»[30].

Как бы ни было, раз уж вместо «внутреннего самоопределения» удалось найти адекватные выражения - самоуправление или автономия, остаётся наполнить их конкретным содержанием[31]. Дебаты по соответствующей проблематике, проходящие в рамках ООН, отражают два основных подхода к определению содержания понятия «автономия»: во-первых, это демократическое правление, а во-вторых, автономия группы как таковая[32].

А) Демократическое правление.

«Демократическое правление» означает политическое участие или право на участие в государственных делах (public affairs) через избранных представителей. Политическое участие является важным элементом долгосрочной стратегии по достижению автономии[33]. Такое участие необходимо для выработки понимания населением страны и международным сообществом проблем защиты и соблюдения прав коренных народов, а также стоящих политических целей. Для эффективного привлечения общественного внимания, помимо противостояния лобби, кампаний в средствах массовой информации и образовательных усилий, потребуются и прямое обращение к государственному аппарату.

Так или иначе, права участия чрезвычайно важны для признания права на самоопределение. Например, для коренных народов, которые не желают

образовать независимое государство или хотят оставаться в какой-либо форме в составе государства, права на политическое участие крайне важны для поддержания отношений взаимного уважения и поддержки. Без политического участия в формировании национальной политики, в принятии решений и в формировании общественного мнения автономия и самоуправление коренных народов, остающихся в составе государства, будут реализовываться без участия и без учёта мнения этих народов.

Б) Автономия группы. В данном контексте «автономия» понимается как правовой режим, установленный конституцией государства, при котором властью, осуществляющей самоуправление, наделена определённая группа индивидов. Власть, которой наделена данная группа, может быть ограничена в какой-то степени или в целом юрисдикцией над личностью или же обладать территориальной юрисдикцией.

Автономия, таким образом, может быть как территориальной, так и личной. Если соответствующая группа проживает компактно в каком-то районе, автономия, естественно, будет территориальной: примером является Датское законодательство в отношении внутреннего самоуправления Гренландии (Закон «О внутреннем самоуправлении Гренландии» № 577 от 29 ноября 1978 г.) и Фарерских островов (Закон «О внутреннем самоуправлении Фарерских островов» № 137 от 23 марта 1948 г.). Если члены группы уступают по численности или смешаны с иными группами населения, законным и правильным решением будет личная автономия, что означает принадлежность к группе и участие в её деятельности независимо от места проживания. Примером такого личного подхода является норвежское законодательство, учреждающее для народа саами консультативную ассамблею (Sameting), в соответствии с которым каждый саам может быть членом и участвовать в выборах в ассамблею независимо от места своего проживания в стране.

Кроме того, самоуправление теоретически могло бы включать различные варианты: отдельный субъект федерации, самоуправляемая территория, местные власти в широком смысле или на уровне сельсовета... . Тем не менее, многие

правительства придерживаются мнения, что существование таких институтов вне конституционного или правового устройства государства является формой сепаратизма и угрожает национальному единству. Большинство национальных правовых систем не признают политические институты и право коренных народов. Многие наблюдатели указывают на фиктивный характер равенства перед законом, когда речь идёт о коренных или племенных народах, а единственным механизмом защиты их прав являются именно собственные институты и их действенность[34].

В этом контексте возникает немаловажный вопрос, распространяются ли нормы международного права в области прав человека на правительства коренных народов. Дело *Lovelace v. Canada*[35] представляет собой яркий пример противоречия между антидискриминационными юридическими стандартами и стремлением коренной общины самостоятельно контролировать своё членство. С другой стороны, народ микмак на северо-востоке Северной Америки в 1987 г ратифицировал два Международных пакта о правах человека, хотя эта ратификация не получила международного признания, так как данный народ не обладает государственностью[36].

Не следует забывать, что даже если община обладает полным внутренним самоуправлением и автономией, международная ответственность за соблюдение прав человека в этой автономной общине лежит на доминирующем государстве или на государстве, на чьей территории эта община находится[37]. В любом случае обычное международное право должно быть применимо по отношению к любому государству, образованному коренным народом, и к автономной общине коренного народа внутри государства.

С учётом всего вышеизложенного возникает проблема наделения групп правосубъектностью. Этот вопрос трактуется по-разному в каждой национальной правовой системе. В некоторых государствах существуют специальные договорные отношения с представительными органами религиозных групп. Во многих странах в целях решения конкретных проблем, связанных с меньшинствами, приняты соответствующие соглашения о

разделении политической власти и парламентского представительства. В ряде стран в законодательстве установлен специальный статус коренного населения.

В рамках Лиги Наций меньшинства обладали правом парламентского представительства и правом обращения с жалобами в международные органы[38]. После Второй Мировой войны ООН ввела ограничительный подход, как это видно из ст. 27 Пакта о гражданских и политических правах. В Уставе ООН к этому вопросу относится ст. 71. Неправительственные организации до настоящего времени не обладали международной правосубъектностью, хотя в некоторых случаях, как, например, в ситуации с МККК, в соответствии с договорами и другими международными документами, они могли являться субъектами международного права[39].

Будет ли то или иное образование являться субъектом международного права зависит от его учредительного статуса, его авторитета и деятельности. Различные международные субъекты имеют различные возможности и само понятие «субъектности» означает лишь, что международное право наделяет их некоторыми полномочиями. Международное право продолжает оставаться главным образом межгосударственным правом, однако даже индивиды теперь также становятся субъектами международного права. Это признаётся, прежде всего, в западной научной литературе. Известный российский учёный в области прав человека профессор В.А. Карташкин считает, что индивид стал непосредственным субъектом международного права: «...следует прийти к выводу, что индивид является субъектом международного права с ограниченной правосубъектностью».

Однако, объём прав и обязанностей индивида будет увеличиваться, а его роль на международной арене возрастет»[40]. Американский институт права с некоторыми оговорками также признаёт индивида субъектом международного права. Такой позиции сегодня придерживаются многие юристы-международники Западной Европы и США[41]. Есть и иные точки зрения. Например, профессор Р.А. Каламкарян рассматривает индивида не как субъекта

международного права, а как носителя международной правосубъектности в параметрах признания его самостоятельного международно-правового статуса.

Правовые доктрины Европы не только относят индивида к субъектам международного права, но и ставят человека в центр всей международно-правовой системы. С учётом практики современных международных отношений допустимо предположить, что НПО также обладают некоторыми элементами международной правосубъектности[42]. Международный Суд ООН подтвердил многообразие форм правосубъектности и признал право мирового сообщества «создавать институты, обладающие международной правосубъектностью, а также могущие обращаться с международными исками».

Н. Лаутерпахт считал это решение одним из наиболее важных решений Суда и подчёркивал, что перечень субъектов международного права не есть нечто неизменное, но «способен к изменению и развитию в соответствии с волей государств и требованиями международных отношений»[43]. В отношении «спорных субъектов» существует мнение, что как только какое-то образование «утвердило себя в международной жизни ... оно должно получать статус субъекта международного права». Таким образом, их правосубъектность приобретается не в соответствии с международным правом, а «по фактам международной жизни».

А. Кассезе пишет о «прогрессивном упадке» национальных государств и их распаде на более мелкие группы, подгруппы и меньшинства. «Международное право не является более инструментом в руках национальных правительств, оно может также быть применено индивидами, частными организациями и определёнными категориями людей». Об этих институтах говорится, что они обладают «условной правосубъектностью» с ограниченным объёмом прав и обязанностей, действующих лишь в отношении тех, кто признаёт эту правосубъектность. В то же время международное право и международная практика не имеют единого окончательного мнения о «существовании норм, указывающих на международную правосубъектность какого-либо образования»[44].

В своём решении по Западной Сахаре Международный Суд оставил за группами «образованными государствами, племенами или индивидами» право заявлять о своём правовом характере отличном от их членов. Этот вопрос остаётся открытым[45]. Этнические, религиозные, культурные или языковые группы сегодня в полной мере не обладают международной правосубъектностью. Однако, существующие тенденции говорят о том, что, как и в случае с индивидом, они могут стать субъектами муниципального права, а в отдельных случаях получить ограниченную международную правосубъектность.

Объём такой правосубъектности будет зависеть от характера группы, существа её отношений с обществом, в котором она существует, её целей, степени представительства её органов и от той социальной сферы, в которой она действует. Первым шагом в этом направлении могло бы стать представление этническим, религиозным и культурным группам права представления перед международными организациями и органами своих членов, право, которое сегодня используется далеко не всегда. О применимости принципа самоопределения к «населению определённых расовых, религиозных и этнических групп внутри государства», а также к «аннексированным государствам внутри государств»[46].

Может возникать проблема того, кто уполномочен принимать решения и выступать от имени группы, но для устойчивых, замкнутых сообществ, сохраняющих традиционный уклад жизни, таких как коренные народы и в значительной степени цыгане, этот вопрос может быть решён использованием национальных обычаев и традиций. Можно напомнить выражение О. Умозурике: «Принцип самоопределения гарантирует всем народам право иметь правительство по своему выбору, ответственное перед народом за его политические, экономические и культурные нужды»[47].

В любом случае, при обладании правосубъектностью этнические группы будут вправе заявлять требования о возмещении причинённого ущерба, реституции и компенсации за ущерб, причинённый в том числе культуре и

самобытности таких групп. Причинители же такого ущерба, как правило, в лице государства или правительства, должны нести ответственность, в том числе моральную и политическую. В международном праве остаётся актуальным вопрос и об ответственности народов за деятельность своих правительств. Праву народов распоряжаться своей судьбой должна соответствовать их обязанность не ставить свою судьбу выше судеб других народов. Народ имеет право формировать правительство, какое он желает, и право сменять его, если деятельность правительства противоречит его воле или наносит ущерб безопасности существования других народов, ставит под угрозу жизнь всего человечества. Обязанность каждого народа – строго следить за тем, чтобы его правительство неуклонно действовало в духе основных принципов Устава ООН и Заключительного Акта СБСЕ (Хельсинки, 1975) ... и не подвергало угрозе мир и безопасность других народов[48].

Литература

1. H.J. Steiner, “Ideals and Counter Ideals in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities”// 66 Notre Dame LR. – 1991. – p.1545.
2. Молчанов Б.А., Горбунов С.Н. Возмещение вреда за исторические несправедливости. Архангельск. – 2013. – 489 с.
3. Heyking B. “The International Protection of Minorities: The Achilles’ Heel of the League of Nations”// 13. Problems of Peace and War. – 1928. – p.44.
4. G. Cruz “Brazil’s Miners: Military Eye Amazon Tribal Lands”. Washington Post, 17 April 1987, cited in H.Hannum (ed.) Documents on Autonomy and Minority Rights, Martinus Nijhof, Dordrecht. – 1993. – p.182.
5. Mullerson R. International Law, Rights and Politics: Development in Eastern Europe and CIS. London. – 1991. – p.60.
6. Sri Lankan Monitor, 1 September 1997. – p.2.
7. S. Ben-Ami “The Catalan and Basque Movements for Autonomy”. Documents on Autonomy and Minority Rights, Martinus Nijhof, Dordrecht. –с.112.
8. <http://www.my.netscape.com/news> (дата обращения: 11.10.2015).

9. D. Mc Goldrick, *The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Clarendon Press, Oxford 1991. – p.257.
10. P. F. Lyttle, “Electoral Transition in Yugoslavia” // Y.Shain and J.Linz (eds.), *Between States*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995. – p.253.
11. R.Mullerson, *International Law, Rights and Politics: Developments in Eastern Europe and CIS*. London, 1991. – p.87.
12. Z.Tskhovrebov, “An Unfolding Case of a Genocide” Chechnya, *World Order and the Right to Be Left Alone* // 64(3) *Nord.J.Int.L.*, 1995. – p.513.
13. Steiner H.J. “Ideals and Counter Ideals in the Struggle over Autonomy regimes for Minorities” // 66 *Notre Dame LR*, 1961. – p.1539.
14. UN Doc. A/Res/48/147 and Add.1. – 1991.
15. A/C.3/48/SR.22, 30 November 1993. – para. 5. – p.3.
16. Там же, para. 29. – p.7.
17. Там же, para 28. – p.7.
18. Там же, para 40. – p.9.
19. Там же, para. 3. – p.2.
20. A/C.3/48/SR.22, 30 November 1993. – para 15, p.4.
21. Там же, para 25. – pp.6-7.
22. *Sri Lankan Monitor*, 1 September 1997. – p. 317-324.
23. Anaya J. *A Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination*, *Transnational Law and Contemporary Problems*, N.Y., 1993. – p. 163
24. *Island of Palmas (Netherlands vs. United States)* // 2 *R.Intl. Arb.Awards* 829 (1928)
25. *Discrimination Against Indigenous Populations – Report of the Working Group on Indigenous Populations on the 6-th Session*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1988/24, Annex 1. –p.110
26. A.Lawrey, *Contemporary Efforts to Guarantee Indigenous Rights under International Law* // *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1990. – P.735
27. *Second Report of the WGIP*,. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/22 (1988). – p. 97

28. First Report of the WGIP, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/33 (1982). – p. 72
29. M.C. Lâm, Making Room for Peoples at the UN, // Cornell International Law Journal, 1992. – p.609
30. G.Alfredsson, The Right of Self-Determination and Indigenous Peoples // C.Tomushat (ed.), Modern Law of Self-Determination, 1993. – p.34
31. Spiry E. From “Self-Determination” to a Right to “Self-Development” for indigenous Groups. // German yearbook of International Law, Vol.38, 1995. – p.144
32. Discrimination Against Indigenous Peoples: Technical Review of the UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1
33. M.E.Turpel, Indigenous Peoples’ Rights of Political Participation and Self-Determination // Cornell International Law Journal. 1992. – p.593
34. Turpal M.E. Indigenous Peoples’ Rights of Political Participation and Self-Determination, // Cornell International Law Journal, 1992. – p.592-593
35. 2 HRLJ p.158, 1981
36. UN Commission on Human Rights, Written Statement Submitted by the Four Directions Council, UN Doc. E/CN.4/1987/N60/37 (1988)
37. UN Doc. A/Conf.39/27, 8 ILM p.679
38. Sohn LK. The Rights of Minorities. // The International Bill of Rights. L.Henkin (ed.), Columbia University Press, 1981. – p.274.
39. UN Doc. E/AC.70/1994/5 General Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations – Report of the Secretary-General.
40. Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. – с.103.
41. Цикунов А.К. К вопросу о толковании принципа самоопределения народов // Прогрессивное развитие международного права и современность (некоторые правовые институты) М., 1981. – с.29.

42. Цит. по: Мелентьева М.Г., Агушева Г.Г., Особенности международной правосубъектности нетипичных субъектов международного права.//Актуальные проблемы современного международного права. Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции кафедры международного права. 11-12 апреля 2008г. РУДН. Москва, 2009. – с.149-156.
43. Lauterpacht H. International Law and Human Rights. London, 1950. – p.4.
44. Cassese A. International Law in a Changing World, Oxford, 1990. – p. 164.
45. Western Sahara (Request for Advisory Opinion) ICJ Rep. 1975. – p.6.
46. Prakash S. Is Self-Determination Passed?//Columbia Journal of Transnational Law, V.12, N2, 1973. – p.264.
47. Umozurike U.O. The Israelis in Entebbe – Rescue or Agression. //Israel Law Review, Oct. 1965, v.10. – p.273
48. Шармазанашвили Г., Цикунов Ф. Право народов и наций на свободу и независимость. М, 1987. – с.45.

References

1. H.J. Steiner, «Ideals and Counter Ideals in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities»// 66 Notre Dame LR. – 1991. – p.1545.
2. Molchanov B.A., Gorbunov S.N. Vozmeshhenie vreda za istoricheskie nespravelivosti. Arhangel'sk. – 2013. – 489 p. (*in Russian*)
3. Heyking B. «The International Protection of Minorities: The Achilles' Heel of the League of Nations»// 13. Problems of Peace and War. – 1928. – p.44.
4. G. Cruz “Brazil’s Miners: Military Eye Amazon Tribal Lands”. Washington Post, 17 April 1987, cited in H.Hannum (ed.) Documents on Autonomy and Minority Rights, Martinus Nijhof, Dordrecht. – 1993. – p.182.
5. Mullerson R. International Law, Rights and Politics: Development in Eastern Europe and CIS. London. – 1991. – p.60.
6. Sri Lankan Monitor, 1 September 1997. – p.2.

7. S. Ben-Ami “The Catalan and Basque Movements for Autonomy”. Documents on Autonomy and Minority Rights, Martinus Nijhof, Dordrecht. –s.112.
8. <http://www.my.netscape.com/news> (data obrashhenija: 11.10.2015).
9. D. Mc Goldrick, The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights, Clarendon Press, Oxford 1991. – p.257.
10. P. F. Lyttle, “Electoral Transition in Yugoslavia”// Y.Shain and J.Linz (eds.), Between States, Cambridge University Press, Cambridge, 1995. – p.253.
11. R.Mullerson, International Law, Rights and Politics: Developments in Eastern Europe and CIS. London, 1991. – p.87.
12. Z.Tskhovrebov, “An Unfolding Case of a Genocide” Chechnya, World Order and the Right to Be Left Alone”// 64(3) Nord.J.Int.L., 1995. – p.513.
13. Steiner H.J.“Ideals and Counter Ideals in the Struggle over Autonomy regimes for Minorities”// 66 Notre Dame LR, 1961. – p.1539.
14. UN Doc. A/Res/48/147 and Add.1. – 1991.
15. A/C.3/48/SR.22, 30 November 1993. – para. 5. – p.3.
16. Tam zhe, para. 29. – p.7.
17. Tam zhe, para 28. – p.7.
18. Tam zhe, para 40. – p.9.
19. Tam zhe, para. 3. – p.2.
20. A/C.3/48/SR.22, 30 November 1993. – para 15, p.4.
21. Tam zhe, para 25. – pp.6-7.
22. Sri Lankan Monitor, 1 September 1997. – r. 317-324.
23. Anaya J. A Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination, Transnational Law and Contemporary Problems, N.Y., 1993. – p. 163
24. Island of Palmas (Netherlands vs. United States) // 2 R.Intl. Arb.Awards 829 (1928)
25. Discrimination Against Indigenous Populations – Report of the Working Group on Indigenous Populations on the 6-th Session, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1988/24, Annex 1. –p.110

26. A.Lawrey, Contemporary Efforts to Guarantee Indigenous Rights under International Law // Vanderbilt Journal of Transnational Law, 1990. – P.735
27. Second Report of the WGIP., UN Doc. E/CN.4/Sub.2/22 (1988). – p. 97
28. First Report of the WGIP, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/33 (1982). – p. 72
29. M.C. Lâm, Making Room for Peoples at the UN, // Cornell International Law Journal, 1992. – p.609
30. G.Alfredsson, The Right of Self-Determination and Indigenous Peoples// C.Tomushat (ed.), Modern Law of Self-Determination, 1993. – p.34
31. Spiry E. From “Self-Determination” to a Right to “Self-Development” for indigenous Groups.//German yearbook of International Law, Vol.38, 1995. – p.144
32. Discrimination Against Indigenous Peoples: Technical Review of the UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1
33. M.E.Turpel, Indigenous Peoples’ Rights of Political Participation and Self-Determination// Cornell International Law Journal. 1992. – p.593
34. Turpal M.E. Indigenous Peoples’ Rights of Political Participation and Self-Determination, // Cornell International Law Journal, 1992. – p.592-593
35. 2 HRLJ p.158, 1981
36. UN Commission on Human Rights, Written Statement Submitted by the Four Directions Council, UN Doc. E/CN.4/1987/N60/37 (1988)
37. UN Doc. A/Conf.39/27, 8 ILM p.679
38. Sohn LK.The Rights of Minorities.//The International Bill of Rights. L.Henkin (ed.), Columbia University Press, 1981. – p.274.
39. UN Doc. E/AC.70/1994/5 General Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations – Report of the Secretary-General.
40. Kartashkin B.A. Prava cheloveka v mezhdunarodnom i vnutrigosudarstvennom prave. M., 1995. – s.103.

41. Cikunov A.K. K voprosu o tolkovanii principa samoopredelenija narodov // Progressivnoe razvitie mezhdunarodnogo prava i sovremennost' (nekotorye pravovye instituty) M., 1981. – p.29. *(in Russian)*
42. Melent'eva M.G., Agusheva G.G., Osobennosti mezhdunarodnoj pravosub#ektnosti netipichnyh sub#ektov mezhdunarodnogo prava.//Aktual'nye problemy sovremennogo mezhdunarodnogo prava. Materialy ezhegodnoj mezhvuzovskoj nauchno-prakticheskoj konferencii kafedry mezhdunarodnogo prava. 11-12 aprelja 2008g. RUDN. Moskva, 2009. – p.149-156. *(in Russian)*
43. Lauterpacht H. International Law and Human Rights. London, 1950. – p.4.
44. Cassese A. International Law in a Changing World, Oxford, 1990. – p. 164.
45. Western Sahara (Request for Advisory Opinion) ICJ Rep. 1975. – p.6.
46. Prakash S. Is Self-Determination Passed?//Columbia Journal of Transnational Law, V.12, N2, 1973. – p.264.
47. Umozurike U.O. The Israelis in Entebbe – Rescue or Agression. //Israel Law Review, Oct. 1965, v.10. – p.273
48. Sharmazanashvili G., Cikunov F. Pravo narodov i nacij na svobodu i nezavisimost'. M, 1987. – p.45. *(in Russian)*