

ЭО, 2009 г., № 3

© С.В. Соколовский. Рец. на: *International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea* / Ed. S. Spiliopoulou Åkermark. Mariehamn, Åland, Finland: Åland Islands Peace Institute, 2006. 603p.

Место издания этой книги - Аландские острова - сыграли особую роль в истории защиты прав меньшинств. Еще на заре создания первой международной системы защиты прав меньшинств в рамках Лиги Наций при вступлении в Лигу Финляндии были специально оговорены права шведского меньшинства этих островов, и по рекомендации Совета Лиги Наций 27 июня 1921 г. Финляндия и Швеция заключили соглашение о гарантировании автономии для Аландских островов. Оно включало обязательства Финляндии сохранять в школах шведский язык как единственный язык преподавания и не вводить преподавание финского в начальных школах без согласия местной общины, ограничить избирательное право граждан-мигрантов из других частей Финляндии в течение 5 лет, назначать губернатора лишь по соглашению с президентом ландстага Аландских островов и признать за Советом Лиги право наблюдения за обеспечением этих гарантий.

Основанный в 1992 г. Аландский институт исследований мира, организационная и финансовая поддержка которого обеспечили издание рецензируемой книги, сделал главным фокусом своих исследований права меньшинств, автономию и безопасность. Книга представляет собой детальный обзор систем охраны прав меньшинств в Балтийском регионе и охватывает 10 прибалтийских государств - Данию, ФРГ, Польшу, Эстонию, Литву, Латвию, Россию, Финляндию, Швецию и Норвегию. Структура книги отражает замысел ее редакторов - "представить происходящее в области защиты прав меньшинств по истечению десятилетия, прошедшего с момента ратификации двух основополагающих конвенций Совета Европы в этой области - Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств (1992 г.) и Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств (1995 г.)". Книга состоит из теоретического введения, 10 написанных по отношению к единому плану глав с рассмотрением ситуаций в каждой из перечисленных стран и заключения.

По замыслу редактора и ее помощников авторы должны были в своем анализе по возможности охватить следующие вопросы: 1) исторический и политический фон проблемы меньшинств; являлись ли в данной стране вопросы прав меньшинств особой областью политики и права; 2) общенациональные и региональные процессы, связанные с ратификацией конвенций Совета Европы; 3) характеристика позиций и аргументации вовлеченных в обсуждение сторон (центральной и местной властей, политиков, меньшинств, академического сообщества, неправительственных организаций); 4) каким образом определялись группы меньшинств и языки при подписании и ратификации конвенций; 5) чем определялось взаимодействие между самоидентификацией и идентификацией [этих групп и языковых сообществ] обществом и государством; 6) если одна из конвенций не была ратифицирована, то почему; 7) как внедрялись нормы конвенций с точки зрения государства и групп меньшинств; 8) какие правовые и институциональные изменения последовали после ратификации конвенций; 9) как согласуются меры по защите меньшинств с языковой политикой и законодательством; 10) какие изменения произошли в пользу языками в различных группах, возрастных когортах, сферах употребления и др.

Каждая из глав, как правило, включает демографические сведения об этническом составе населения страны с перечнем признаваемых в стране групп меньшинств, историческую справку о становлении системы защиты прав меньшинств и языковых сообществ, характеристику организаций, обеспечивающих защиту прав меньшинств, описание ситуаций с обеспечением прав в сферах образования, языка, религии, социально-экономического развития, а также характеристики положения меньшинств после принятия двух европейских конвенций, повлекших изменения в языковой политике и политике защиты прав меньшинств. Однако организаторы этого

сравнительного исследования не ставили себе задачу предоставить читателям полностью сопоставимые и унифицированные сведения обо всех рассматриваемых государствах: в каждой из глав есть уникальные разделы, отражающие исторические и национальные особенности подходов к защите прав меньшинств, а в некоторых случаях, как, например, в случае рассмотрения российской ситуации, описание существенно отклоняется от приведенного выше плана.

Поскольку Россия входит в заключительную фазу ратификации Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств, вопрос о том, как определялись группы меньшинств и языки при подписании и ратификации конвенций в других странах региона, представляет существенный практический интерес. Уместно напомнить, что в рамках Хартии, подписанной Россией к ратификации в феврале 2001 г., под "региональными языками или языками меньшинств" понимаются языки, которые

1) традиционно используются на данной территории государства гражданами этого государства, представляющими собой группу, численно меньшую, чем остальное население государства; и 2) отличаются от официального языка (языков) этого государства. Они не включают в себя ни диалекты государственного языка (языков) этого государства, ни языки мигрантов (Ст. 1 Хартии). Помимо этого, каждое государство-участник Хартии обязуется применять ее положения "ко всем региональным языкам или языкам меньшинств, на которых говорят на его территории и которые соответствуют определению, содержащемуся в Статье 1".

В соответствии с этими принципами в Дании, например, признается наличие лишь одного национального меньшинства - немцев, компактно проживающих в графстве Сёндерюлланд в Южной Ютландии. Немцы этой провинции - граждане Дании (около 15 тыс. человек в 2005 г.), - стали также объектом защитных норм Хартии. Эскимосский и фарерский языки являются государственными языками соответствующих территорий и на них пока не распространяются нормы Хартии, хотя датское правительство и правительства Гренландии и Фарерских о-вов проводят консультации по этому вопросу. Цыгане (рома) неоднократно обращались к правительству Дании по поводу признания в качестве национального меньшинства, но получили отказ, поскольку они считаются иммигрантским сообществом, возникшим в Дании в 1960-х годах.

Для того сегмента российской правовой системы, который обеспечивает права меньшинств, может оказаться полезным опыт двух соседних стран, контрастных по своему этническому составу и миграционной политике - Финляндии и Швеции. Контраст между этими странами заключается в том, что Финляндия в языковом, этническом и конфессиональном отношении остается на фоне большинства европейских стран исключительно однородной: из пятимиллионного населения более 90% говорят по-фински, более 85% финнов - лютеране, а число иностранцев в стране не превышает 100 тыс. человек. Швеция после Второй мировой войны поддерживала иммиграцию, однако официальная статистика не содержит сведений об этническом или языковом составе населения страны, поскольку ряд последних переписей не включал вопросов о языке или этнической самоидентификации. Статистика, приводимая в отчетах Швеции Европарламенту по Рамочной конвенции по защите прав меньшинств и Европейской Хартии о региональных языках и языках меньшинств, основывается на оценках специалистов.

Несмотря на то, что население Финляндии остается столь однородным в языковом, этническом и конфессиональном отношении, ее правительство проводит последовательную политику по защите и гарантированию прав меньшинств, по меньшей мере, с 1919 г. - года принятия Конституционного акта, в соответствии с которым статус государственных имеют финский и шведский языки (на последнем говорят лишь около 6% населения). Поддержка прав меньшинств и коренных народов остается приоритетной в политике правительства Финляндии на протяжении всех послевоенных лет. Особенностью финляндской правовой системы является прямое действие норм международного права, по которым у страны есть обязательства (включая Рамочную Конвенцию и Хартию), и последовательная инкорпорация этих норм в национальную правовую систему.

При ратификации Хартии (ноябрь 1994 г.) Финляндия обязалась применять 65 статей Части III Хартии в отношении шведского языка (как менее используемого официального языка) и 59 статей в отношении саамского как регионального языка. Принципы Части II Хартии были

приняты к применению в отношении нескольких нетерриториальных языков (русского, идиша и татарского). При ратификации Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств (октябрь 1997 г.) Финляндия не представила перечня национальных меньшинств, в соответствии с принципами Конституции правительство должно избегать принятия ограничивающего определения меньшинства, что обеспечивает возможное формирование новых групп меньшинств (р. 203). На практике защитные нормы Конвенции применяются в отношении саами, цыган, евреев, татар, русских старожилов и *de facto* – шведскоговорящих финнов.

В отличие от Финляндии, в Швеции до середины прошлого века в отношении меньшинств доминировала политика, направленная на их ассимиляцию, например, в школах запрещалось использование финского языка. В феврале 2000 г. Швеция ратифицировала Рамочную Конвенцию и Хартию. В специально созданный правительством в 1995 г. Комитет по языкам меньшинств вошли представители парламентских партий и организаций меньшинств - саами, шведские финны и торнедалцы, которые получили статус членов Комитета; представители от цыганской и еврейской общин получили статус экспертов без права голосования. Интересны критерии, которые Комитет использовал при определении претендентов на статус национального меньшинства: 1) группа должна характеризоваться определенным уровнем солидарности (*cohesion*) и не занимать доминирующего положения по отношению к остальному населению; 2) она должна характеризоваться отличиями в терминах религии, языка, традиций и/или культуры; 3) она должна иметь исторические или достаточные длительные связи со Швецией (на практике это определялось как наличие группы в Швеции по крайней мере с 1900 г.); 4) ее члены и группа в целом выражают желание сохранять свою идентичность (р. 558).

Эти критерии могут стать ориентиром при разработке соответствующих подходов в рамках ратифицируемой Россией Хартии региональных языков и языков меньшинств.

Раздел о России, озаглавленный «Категория "меньшинства" в Российской Федерации: размышления об использовании и злоупотреблениях» и написанный известными специалистами в данной области Владимиром Малаховым и Александром Осинвым, значительно отклоняется от предложенной редакторами книги схемы анализа. Он включает очерки с критикой культурного детерминизма, описание институализации этничности в советском и постсоветском контекстах, символической и инструментальной политики в сфере этнической идентичности, функционирования категории "меньшинство" в официальном и академическом дискурсах, анализ законодательства, относящегося к сфере защиты этнических меньшинств, рассмотрение международных обязательств России в данной сфере и, наконец, краткий очерк положения России в рассматриваемых отношениях среди прочих стран Центральной и Восточной Европы. Раздел содержит ряд серьезных критических замечаний в адрес сложившейся в стране политики в отношении защиты прав меньшинств и мер по защите от дискриминации.

В целом авторам книги и ее редакторам безусловно удалось достичь главной из поставленных целей – представить качественный обзор систем охраны прав меньшинств в Балтийском регионе. Российские исследователи, законодатели и правозащитники найдут для себя на ее страницах немало полезных сведений как теоретического, так и информационного характера.