

Защита прав меньшинств в Центральной и Восточной Европе: роль конституционных судов и присоединения к Европейскому Союзу

Войцех Сагурский

В данной статье автор описывает пути решения основной проблемы осуществления жесткой и сдержанной политики по обеспечению прав меньшинств в странах Центральной и Восточной Европы. Он рассуждает об эффективности имплементации европейских норм, гарантирующих права меньшинств, в правовые системы государств Центральной и Восточной Европы, а также исследует причину неохотного восприятия этих норм в своих правовых системах и политике. В статье анализируются существующие модели конституционного регулирования прав меньшинств в различных странах данного региона и описывается реальная ситуация ограничительного толкования и осторожного применения этих декларативных норм национальными конституционными судами.

Вероятно, будет недостаточно сказать, что в посткоммунистических странах Центральной и Восточной Европы (далее — ЦВЕ) жесткая и четкая политика по обеспечению прав меньшинств проводится с небольшим энтузиазмом¹. Хотя эти страны не превратились в непримиримых оппонентов западноевропейских коллег, например Франции и Греции, придерживающихся совсем иной государственной политики, тем не менее данное обстоятельство является предметом беспокойства многих ученых и экспертов, опасаящихся, что новые демократии могут стать уязвимыми, ослабленными внутренними трениями, если они не установят четкую и справедливую основу для отношений между большинством и меньшинствами, и что они могут экспортировать свои проблемы на Запад, тем самым подрывая общую политическую стабильность на континенте.

В то же время возрастает понимание ограниченности и несовершенства ресурсов, которыми располагают европейские институты (в особенности Евросоюз, но также Совет Европы, ОБСЕ и их ассоциированные подразделения), сталкивающиеся с несовершенством политики, проводимой в государствах ЦВЕ в отношении меньшинств, и соответствующего законодательства. Условия для присоединения, сформулированные Евросоюзом, не слишком эффективны в этой области, ОБСЕ (в особенности Высокая комиссия по делам национальных меньшинств) вмешивалась в основном тогда, когда этнические проблемы могли угрожать международной стабильности, а инструменты, которые использовал Совет Европы (в особенности Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств), обеспечили лишь незначительный уровень защиты прав меньшинств. Этими минимальными стандартами дело и ограничилось, в результате чего все надежды на конституирование исходного базиса для проведения более амбициозных и прогрессивных мероприятий в области отношений большинства и меньшинств в государствах ЦВЕ были разрушены. Как пишет Вилль

Кимличка, «эти минимальные международные стандарты [заложенные в рекомендациях ОБСЕ и Рамочной конвенции] не рассматриваются как предпосылки, необходимые для оптимизации механизмов распределения полномочий и местного самоуправления в духе демократии в каждой из этих стран. Когда организации меньшинств поднимают вопросы о важнейших правах меньшинств, правительства посткоммунистических стран отвечают: “мы соблюдаем все международные стандарты”, как будто это “закрывает” проблему отношения государств к своим меньшинствам»².

Если Кимличка прав (а я полагаю, что это так), вопрос, на который необходимо ответить, состоит в следующем: каковы могут быть основания для такой сдержанности со стороны государств ЦВЕ в том, чтобы использовать минимальные стандарты, заложенные в европейском законодательстве о защите прав меньшинств, только как отправную точку для более широкого и здравого подхода к проблеме прав меньшинств, в особенности в области защиты права на использование национального языка, территориальной автономии (если на соответствующей территории проживают национальные меньшинства), и в сфере самоуправления, реализуемого, к примеру, посредством установления пропорционального представительства национальных меньшинств на всех уровнях власти? Существует два ответа на этот вопрос, и оба будут рассмотрены в статье. Во-первых, европеизация политических норм и норм законодательства, особенно условия присоединения к Евросоюзу, в том, что касалось защиты прав меньшинств, были весьма невпечатляющими. Государства — кандидаты в члены Евросоюза (каковыми они тогда являлись), также как страны, лишь мечтавшие стать кандидатами, имели незначительные стимулы и способности широко и смело вмешиваться в область взаимоотношений с меньшинствами: они должны были сделать очень мало, так зачем беспокоиться? Во-вторых, их национальные институты, учрежденные для противостоя-

ния интересам большинства, популизму и односторонней политике (в частности, конституционные суды), показали себя весьма незаинтересованными и неспособными повлиять на решение данной проблемы. Как общий результат этих двух феноменов, отсутствовала согласованность внешних и внутренних факторов, которая показала себя действительно эффективной во многих других областях демократизации и либерализации посткоммунистических стран, когда речь шла, например, об автономии центральных банков, независимости судей, свободе слова.

1. Влияние требований, выдвигаемых Евросоюзом, к политике по защите меньшинств

В буржуазной литературе под влиянием условий, выдвигаемых Евросоюзом (в более общем аспекте, под влиянием широко понимаемой «европеизации» норм и стандартов, воспринятых посткоммунистическими странами), общераспространенным стало мнение, согласно которому их эффективность зависит, среди прочего, от степени соответствия «европейских норм» предпочтениям и интересам национальной политики государств ЦВЕ, а также согласованности, ясности и обязательности самих норм европейского права. В этой части статьи будет рассмотрен вопрос об эффективности имплементации европейских норм в правовые системы государств ЦВЕ, а далее исследована причина, по которой государства ЦВЕ относительно неохотно восприняли эти нормы в своих правовых порядках и политике.

Степень специфичности и конкретности требований Евросоюза менялась от одной области политики к другой, и установление определенного набора правил, которые должны были бы соблюдать государства-кандидаты, было более эффективным, чем предложение критерия, являвшегося в лучшем случае неопределенным образцом. Кроме того, легитимность условных требований различалась в зависимости от того, соответствовали ли они серьезности и настойчивости, с которой Евросоюз призывал государства, уже входящие в него, следовать указанным стандартам: когда Евросоюз ставил определенные политические условия, не являющиеся частью правовой системы ЕС и не соблюдаемые самими государствами-членами, эффективность этих действий была сомнительна. С учетом проблемы легитимности и двойных стандартов, государства-кандидаты, даже действуя с благими намерениями, не могли точно знать, чего именно от них ожидают, поскольку ни существующая практика государств-членов, ни документ об условиях присоединения (*acquis communautaire*) не обеспечивали полной ясности.

Вопрос о правах меньшинств относится к числу малоэффективных условий. Слова «уважение и защита прав меньшинств» постоянно фигурируют в так называемых «Копенгагенских критериях»³, но, к сожалению, право Союза не содержит соответствующих норм, и этот критерий прямо не воспроизведен в *acquis communautaire*. Можно предположить, что предъявление данного требования в основном отражало «распространенные на Западе оценки проблемы безопасности в государствах ЦВЕ,

где посткоммунистический потенциал для возникновения этно-региональных конфликтов в контексте многогранных переходных процессов казался высоким»⁴. Тем не менее отсутствие четких стандартов как в праве ЕС, так и в практике и законодательстве государств — членов Евросоюза не только вызвало негативные последствия в виде лицемерия и двойных стандартов⁵, но и привело к трудностям в определении реального значения данного критерия. Хотя Маастрихтский договор относит основные права к одной из важнейших ценностей Евросоюза, а Амстердамский договор включает почти все ценности, упомянутые в «Копенгагенских критериях», ни в одном из этих договоров явно не содержится ссылки на защиту меньшинств. Очевидно, между прежними членами ЕС нет консенсуса по вопросу стандартов этой защиты: отдельные государства официально признают наличие среди их населения меньшинств, в то время как другие страны (Франция, Греция) этого не признают; некоторые государства (Великобритания) используют термин «меньшинство» для описания эмигрантского населения, другие применяют его к исторически сложившимся этническим группам (словенцам в Австрии; словенцам, французам и немцам в Италии); одни ратифицировали принятую Советом Европы в 1995 году Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, а другие — нет⁶; и так далее. Если анализировать ежегодные регулярные доклады Комиссии с точки зрения стандартов, на основе которых в результате мониторинга государств-кандидатов определяется прогресс в реализации требования «по защите меньшинств», можно увидеть двусмысленность и несоответствия в оценках практики этих государств. Как отметил Гвендолин Сасс, в докладах постоянно приводилось в пример положение двух групп населения (цыган и русскоязычного меньшинства в странах Балтии), без учета сущности проблемы отношений большинства и меньшинств в государствах ЦВЕ. Эта избирательность свидетельствует о том, что беспокойство авторов докладов вызывали, в основном, «внешние» стороны проблемы (страх перед неконтролируемой миграцией в Западную Европу в случае с цыганами и озабоченность в связи с позицией России в том, что касается проблемы балтийских государств), а не действительное положение ущемленных меньшинств.

Примером реальной драматической ситуации с меньшинствами, оставшейся за рамками внимания общественности на Западе⁷, является положение жителей Словении, выходцев из бывших югославских республик (в основном сербов, хорватов и боснийских мусульман, называемых общим словом «южники», что означает «люди, пришедшие с юга»), которые составляют около 10 % населения Словении. По закону 1991 года о гражданстве, принятому вскоре после провозглашения независимости Словении, все, кто был рожден за пределами Словении, независимо от времени проживания на ее территории, должны были ходатайствовать о приеме в гражданство. Вследствие очень сжатых сроков, в течение которых можно было подать заявление, и строгих бюрократических требований около 30 000 резидентов упустили эту воз-

можность и были вычеркнуты из списка постоянно проживающих лиц в 1992 году. Со временем около 11 000 апатридов покинули страну, а оставшиеся 18 000 не имели основных социальных и иных прав. Законодательство, принятое впоследствии в целях разрешения проблемы, не привело к каким-либо значительным улучшениям. В 1999 году правящая правоцентристская коалиция провела закон, направленный на решение проблемы апатридов, но большая часть его норм (включая трехмесячный срок для подачи ходатайств и требование доказать свое постоянное пребывание на территории Словении в течение последних 8 лет) явно была нацелена на предоставление преимуществ как можно меньшему количеству людей⁸. Это один из примеров того, как инструмент гражданства был использован для того, чтобы лишить людей их прав дискриминационным способом. Примечательно, что эта весьма драматичная ситуация с меньшинствами в Словении ни разу не была отражена в ежегодных докладах ЕС, в которых повторялось лишь: «Общая ситуация в сфере защиты прав меньшинств в Словении может быть охарактеризована как хорошая»⁹.

В целом, внимание исследователей сосредоточилось на формальных мероприятиях (таких, как принятие определенных законов, учреждение институтов, проведение определенной правительственной политики), а не на реальной практике их реализации; соответственно, и учет достижений различных стран низводился до уровня схемы. Реальные проблемы часто «растворялись» в бюрократических формулировках, используемых без указания на трудности и оставляющих неопределенность относительно того, что же было на самом деле. Таково, например, утверждение: «В вопросе о юридически обязательном использовании литовского алфавита в написании имен людей, принадлежащих к национальным меньшинствам, проявляется *конструктивный подход* (выделено мной. — В.С.), особенно в сфере сотрудничества властей Литвы и Польши»¹⁰. Что означает «конструктивный подход» в действительности: обязаны ли лица, не являющиеся гражданами Литвы, писать свои имена по-литовски, или нет, или иногда? Читатель не может догадаться. Особенно важно то, что, когда речь идет об определении критериев оценки, авторы докладов делают туманные ссылки на «международные» или «европейские» стандарты, часто не раскрывая их содержание.

Вопрос заключается, конечно, и в том, существуют ли какие-либо европейские стандарты защиты национальных меньшинств? Единственный общий инструмент, который может быть приблизительно охарактеризован как идентифицирующий эти стандарты, — это Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, но даже применительно к этому документу возникают два типа сомнений относительно того, насколько просто определить границы общеевропейского минимума. Во-первых, Конвенция не была подписана всеми европейскими государствами, а многие не ратифицировали ее, так что содержащиеся в ней стандарты трудно назвать «общими». Во-вторых, ее язык отличается неточностью, пафосностью и лаконичностью¹¹, а ее применение контролирует-

ся не судом, а экспертами и политиками, дающими свои оценки¹². Более подходящий и признанный инструмент защиты прав в Европе — Конвенция о защите прав человека и основных свобод — не содержит норм о каких-либо правах меньшинств, самое близкое, что относится к меньшинствам, — это запрет дискриминации статьей 14, в которой упоминается «принадлежность к национальным меньшинствам» как одно из оснований для запрещенной дискриминации¹³. Существует также Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств, которая с очевидностью имеет важный, но ограниченный предмет регулирования¹⁴, и список стран, ее ратифицировавших, совсем не велик¹⁵; так называемый Копенгагенский документ 1990 года (Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению. — *Примеч. ред.*), который являлся первым «кодексом» СБСЕ/ОБСЕ в этой области; ряд антидискриминационных директив ЕС, в особенности Директива о расовой дискриминации 2000 года¹⁶; Европейская хартия прав человека с ее явным выражением озабоченности культурным, религиозным и языковым разнообразием (ст. 22). Последним в списке и по значению следует назвать проект (на данный момент) Конституции Европейского Союза 2004 года, упоминающий, среди прочего, «права людей, принадлежащих к меньшинствам» в статье I-2, в которой говорится о ценностях Союза.

Таким образом, общая картина более всего напоминает «лоскутное одеяло», состоящее из положений по большей части программного и неконкретного характера; лишь немногие нормы получили соответствующее признание в Западной Европе. Неудивительно, что и при наилучших намерениях государства ЦВЕ встретили бы на своем пути трудности, если захотели бы определить конкретные идеалы, которым они должны соответствовать. Однако непохоже, что «благие намерения» появились, с учетом того, что Запад придерживается двойных стандартов, и этот фактор ставит под сомнение серьезность, с которой требование обеспечить защиту меньшинств было включено в «Копенгагенские критерии». Поскольку ни одно из государств — кандидатов в ЕС не явило собой сцену для этнического движения, которое могло бы быть реальной и непосредственной угрозой региональной стабильности, стало ясно, что, какие бы меры ни предпринимались в этой области, все будет зачтено в «плюс» и не подвергнется жесткой проверке. Две темы, постоянно присутствовавшие в ежегодных докладах Комиссии — положение цыган и русскоговорящего населения Прибалтики, никогда не приводили к выдвиганию серьезного требования к государствам-кандидатам о том, чтобы они были *bona fide* демократическими и уважали права человека. В ситуации с цыганами государства — члены Евросоюза сами не имеют явных достижений и их готовность выявлять ошибки государств-кандидатов весьма спорна¹⁷; что же касается проблемы русскоговорящего населения в странах Балтии, то самые худшие проявления дискриминации были предотвращены в свое время благодаря усилиям Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств. Другие проблемы в сфере за-

щиты прав меньшинств в каждом случае получали мягкую критику со стороны ЕС, но не более¹⁸. Общее впечатление такое, что ни западные контролеры, ни государства-кандидаты не считают эту область политических требований особенно серьезной; обоюдное, хотя и не озвучиваемое вслух понимание этого вопроса свелось к тому, что контролеры не будут слишком строги, а подконтрольные — не будут подвергать сомнению объективность контролеров.

2. Внутренние конституционно-правовые ресурсы для защиты меньшинств в государствах Центральной и Восточной Европы

Слабость воздействия внешних факторов еще в недостаточной степени объясняет то обстоятельство, что государства, желающие вступить в европейский клуб, не воспринимают европейские нормы. Неясность и слабость европейских норм не были бы решающим фактором, если бы в самих государствах ЦВЕ были сильные институциональные ресурсы, обеспечивающие учет социальных предпочтений и политических интересов. В некоторых ситуациях Европа успешно продвигала свои нормы в законодательство государств ЦВЕ, причем не только потому, что их значение было очевидным и заметным, но и вследствие наличия местных политических и юридических механизмов, обеспечивавших их имплементацию. Либерализация в сфере экономики и последовавшие за ней правовые реформы, установившие принцип верховенства права (включая независимость правосудия), а также провозглашение автономии центральных банков были успешными настолько, насколько они считались выгодными нарождавшемуся бизнес-сообществу. Эти реформы сопровождались институциональными изменениями, обеспечившими имплементацию соответствующих норм и сделавшими реформы практически необратимыми. Были подобный нормативный резонанс и успешные институциональные преобразования в области обеспечения прав меньшинств?

В этой части статьи я постараюсь проиллюстрировать, что, несмотря на конституционные реформы в интересах известных и многочисленных меньшинств (раздел 2.1), центральные институты власти, созданные для уяснения и толкования значения конституционно-правовых норм, а именно конституционные суды, неохотно использовали эти нормы с точки зрения расширительного подхода (раздел 2.2). Это свидетельствует о том, что тревоги, сопровождавшие процесс формирования государства и его консолидацию после крушения коммунистического режима, оказали централизирующий эффект на деятельность всех институтов, включая конституционные суды (раздел 2.3).

2.1. Модели конституционного регулирования прав меньшинств

Единственным государством в Центральной и Восточной Европе, в конституции которого отсутствует какое-либо упоминание о правах меньшинств, является Болгария. В

других странах приводятся различные перечни прав, среди прочего специально оговариваются права меньшинств в области использования языка и обеспечения доступа к образованию, право на сохранение своего культурного и религиозного своеобразия. Использование своего языка, очевидно, является наиболее защищаемым интересом (и будет рассмотрено подробно далее). Например, Конституция Латвии устанавливает, что «лица, принадлежащие к этническим меньшинствам, имеют право на сохранение и развитие своего языка, этнической и культурной самобытности» (ст. 114). Перечни прав меньшинств часто формулируются более развернуто, как, например, в следующем положении статьи 6 румынской Конституции: «Государство признает и гарантирует лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право на сохранение, развитие и проявление своей этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности».

В некоторых ситуациях определенные права меньшинств, особенно право на получение образования на родном языке, оформлены как явно позитивные права, возлагающие определенные обязанности на государство. Например, абзац 2 § 68 Конституции Венгрии гласит: «Венгерская Республика защищает национальные и этнические меньшинства. Она обеспечивает... преподавание на родном языке»¹⁹. Позитивные обязанности государства иногда ограничиваются конкретными задачами, особенно в области публичных коммуникаций и взаимодействия граждан с органами государственной власти. Например, в части 2 статьи 51 Конституции Эстонии очень специфично регулируется официальное использование языка: «В регионах, где не менее половины постоянных жителей относятся к национальному меньшинству, каждый имеет право получать ответы от государственных учреждений, местных самоуправлений и их должностных лиц также на языке этого национального меньшинства». Наконец, некоторые конституции устанавливают право меньшинств участвовать в публичных делах именно в качестве меньшинств. Абзацы 2 и 3 § 68 Конституции Венгрии закрепляют, что коллективное участие национальных и этнических меньшинств в публичной политике гарантируется и что «законы Венгерской Республики обеспечивают представительство проживающих на территории страны национальных и этнических меньшинств».

В целом, конституции не пытаются дать понятие «меньшинство» и не ссылаются на определения, сформулированные в каком-либо международном документе (что неудивительно, поскольку в большинстве международных соглашений по этому вопросу отсутствуют четкие определения). Только Конституция Словении разграничивает различные типы меньшинств в нормах, касающихся защиты их прав. Например, она устанавливает в статье 61, что «каждый имеет право на свободное выражение принадлежности к своей нации или народности, на культурную автономию и использование своего родного языка и письменности». Кроме того, Конституция содержит специальный перечень прав меньшинств в статье 64, озаглавленной «Особые права автохтонных итальянского и венгерского национальных сообществ в Словении». Так,

этим группам предоставлены дополнительные права, такие, например, как право учреждать организации, развивать хозяйственную, культурную и научно-исследовательскую деятельность, планировать и совершенствовать свои учебные планы (образование). В тех местностях, где проживают этнические сообщества итальянцев и венгров, их члены должны иметь возможность учреждать автономные организации, чтобы реализовывать свои права. Как уже было сказано, хотя итальянцы и венгры признаются коренными группами в Словении, потому что они проживали здесь в течение многих веков, они не являются наиболее многочисленными этническими меньшинствами: хорваты, сербы и боснийские мусульмане составляют значительно больше по численности группы, чем итальянцы и венгры²⁰. Единственным объяснением этого особого отношения является то, что взаимоотношения между этническими словенцами и этническими итальянцами и венграми, проживающими в Словении, менее взрывоопасны в политическом смысле, чем взаимоотношения между членами этнических групп, населявших бывшую Югославию. Следовательно, безопаснее наделить специальным, тщательно продуманным и привилегированным статусом меньшинств итальянцев и венгров, чем сербов и хорватов. Особое отношение проявляется также и к цыганам. Статья 65 Конституции Словении устанавливает, что «положение и особые права цыганского сообщества, проживающего в Словении, регулируются законом». Это означает, что они не подпадают под действие общих норм о меньшинствах и не считаются меньшинством.

В большинстве конституций региона права меньшинств сформулированы как *индивидуальные права*, например: «Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам...»²¹. Однако в некоторых случаях речь идет о коллективных правах. Например, абзац 4 § 68 Конституции Венгрии гласит: «Национальные и этнические меньшинства могут создавать самоуправления, как местные, так и в масштабах всей страны»²². Словения также придерживается этого подхода, но только в отношении прав венгерского и итальянского меньшинств²³ (применительно к иным группам описываются индивидуальные права). В некоторых конституциях упоминаются как коллективные, так и индивидуальные права, в зависимости от сущности гарантируемого права. Например, польская Конституция обеспечивает коллективные права, когда речь идет об учреждении образовательных и культурных организаций национальных меньшинств (ч. 2 ст. 35), и индивидуальные права, в случае свободы следования собственным обычаям, традициям и культуре (ч. 1 ст. 35)²⁴. Рассмотрим, в чем заключается различие указанных подходов.

Главная конституционно-правовая дилемма в отношении защиты меньшинств (национальных, этнических, религиозных и др.) заключается в том, является ли наилучшим способом защиты их представителей обеспечение четких гарантий индивидуальных прав, сопровождающееся запретом дискриминации, или должен существовать специальный конституционный принцип (или набор принципов), который гарантирует специальные права членам

меньшинств. Первый (либерально-индивидуалистический) подход практикуется в нормативном регулировании США: идея заключается в том, что если каждый гражданин, независимо от его принадлежности к национальной или этнической группе, обладает одними и теми же гражданскими и политическими правами, то какая-либо специальная защита групп не нужна. Такой подход можно назвать «либерально-нейтральным» (или индивидуалистическим). Однако в континентальной Европе такие меры считаются неэффективными и недостаточными. Европейцы гораздо менее охотно верят в выгоды от распространения индивидуалистических либеральных принципов на ситуации, когда предрассудки против меньшинств и враждебность по отношению к ним сильно укоренились и демонстрируются теми, кому вверена реализация общих правил. В принципе, либерально-индивидуалистический подход хорош в конкретных ситуациях, когда речь идет о сообществах иммигрантов, главной заботой которых становится приобретение тех же прав, какие есть у коренного населения, и интеграция в общество, где действуют нейтральные правила. Наоборот, когда требование о защите выдвигается группами, которые длительное время существуют на территории страны или оказались в составе населения государства в связи с изменением границ или вынужденной миграцией и т. д., осуществление строго индивидуалистического подхода в меньшей степени способствует обеспечению реальной и эффективной защиты меньшинств.

Возможно, главная причина большего распространения либерально-индивидуалистического подхода к вопросу о защите меньшинств в англо-саксонских конституционных системах (особенно в США, в меньшей степени в таких странах, как Канада, Австралия и Новая Зеландия) заключается в том, что там существует проблема, которая всегда давала повод для беспокойства теоретикам либерализма: как совместить общие нормы об индивидуальных правах человека (включая право на автономию) с идеей надлежащего уважения традиций меньшинств, при том что последние часто не придерживаются принципа автономии в своем внутреннем устройстве и по либеральным стандартам весьма деспотично относятся к своим членам. Этот вопрос, связанный с правами меньшинств, можно рассматривать как фундаментальную дилемму либерализма. С одной стороны, либерал предан идее принадлежности каждому некоторых основных прав, базирующихся на достоинстве личности. С другой стороны, те меньшинства, часто коренные, которые не оказывают должного уважения принципу равноправия мужчины и женщины, практикуют телесные наказания и не признают право каждого распоряжаться своей собственной жизнью в степени, желаемой либералами, создают этим угрозу фундаментальным ценностям. Следовательно, теоретиков либерализма беспокоит положение наименее защищенных членов таких меньшинств — как правило, женщин и детей, лишенных всех индивидуальных прав, которые есть у других людей, не являющихся членами меньшинств. Коллективные права меньшинств, имеющие целью защиту общей идентичности группы, приводят к

чрезмерной защищенности этой группы от вмешательства общества в ее внутренние дела.

Общую враждебность стран англосаксонской правовой системы к идее о правах меньшинств в заметной степени можно считать следствием указанной дилеммы. Однако в государствах континентальной системы, особенно в государствах Центральной и Восточной Европы, эта дилемма не имеет такого значения. Характер взаимоотношений между этническим большинством и меньшинством (или меньшинствами) не соответствует формуле «либеральное большинство против деспотичного меньшинства»²⁵; как отметил Н. Димитриевич, «все посткоммунистические страны региона провозглашают свою приверженность к либеральному конституционализму, и *никакое национальное меньшинство... не подвергнет сомнению основные либеральные догматы* (выделено мной. — В. С.)»²⁶. Следовательно, основное философское обоснование, дискредитирующее главную идею о правах меньшинств, не применимо (или применимо в гораздо меньшей степени) к государствам ЦВЕ (и в целом, к Европе). Конечно, это не отменяет того факта, что «мультикультурное» решение, в рамках которого явным образом признаются отдельные права меньшинств, часто рассматривается как угроза культуре, разделяемой большинством, и государственному суверенитету. Проблема, следовательно, уже не заключается в том, какую модель следует принять, либералистско-нейтральную или примиряющую (то есть плюралистическую); выбор происходит, в основном, в пользу последней. Как полагает один сербский ученый, «опыт государств ЦВЕ показал, что этнокультурный нейтралитет и нейтральное регулирование по отношению к группам не могут содействовать упрочению культурного плюрализма и гарантировать стабильность и мир во взаимоотношениях этнического большинства и меньшинств. Традиционному либерализму не хватает понимания постоянно сохраняющегося многообразия, и он не может обеспечить решение проблем в традиционно многокультурных обществах, где идея равноправия предполагает равное право сохранять свою собственную идентичность»²⁷. Примечательно, что в сущности тот же аргумент был официально введен в венгерское право, а именно в Закон о правах этнических и национальных меньшинств 1993 года, в преамбуле которого указано: «Права меньшинств не могут быть полностью гарантированы в рамках индивидуальных гражданских прав, поэтому они также должны быть сформулированы как права отдельных групп в обществе»²⁸.

2.2. Позиция конституционных судов по вопросу о правах меньшинств

Как уже подчеркивалось выше, текстуальное закрепление прав меньшинств осуществляется по-разному в различных государствах ЦВЕ, однако во всех конституциях присутствуют многообещающие исходные положения, способные стать основой прогрессивной политики и законодательства о меньшинствах. Однако реальная правоприменительная практика свелась скорее к подтвержде-

нию, чем к развитию общих конституционных заявлений, и органы, которые в других ситуациях выступают смелыми борцами за защиту конституционных прав — конституционные суды, часто придерживались ограничительно-го толкования этих прав.

Вопрос о правах, связанный с использованием родного языка, вероятно, является наиболее поучительным, потому что, как известно, эти права тесно связаны со многими другими, включая право участвовать в демократическом процессе. Хорошо известная ситуация с русскоговорящими меньшинствами стран Прибалтики является примером очень слабого (если оно вообще было) влияния конституционных судов на защиту права использовать родной язык и других прав. Эстонская сага о Законе о языках достойна внимания, так как она доказывает приведенное выше утверждение. Перед членами Коллегии конституционного надзора Государственного суда Эстонии дважды был поставлен вопрос о конституционности норм, закрепляющих требование об обязательном владении государственным языком для кандидатов, участвующих в национальных и местных выборах. Поправки 1997 года к указанному закону закрепили данное требование, а также ужесточили положения, устанавливавшие обязательный уровень владения эстонским языком для работников частной и публичной сфер, не являющихся эстонцами. Как было отмечено в литературе, эти положения закона были «обусловлены желанием националистов, чтобы ни один неэстонец не был избран в парламент или местный совет»²⁹. Запрос Президента, направленный в Суд, не был основан на идее защиты прав меньшинств, а касался лишь технических уточнений (неточность требований и передача полномочий по контролю за уровнем знания языка органу исполнительной власти в нарушение принципа разделения властей). Суд последовал этой узкой аргументации, добавив довод, согласно которому одной из обязанностей эстонского государства является защита эстонской нации и культуры, о чем говорится в преамбуле Конституции и в Законе о языках. На основе этих норм, а также нормы, в соответствии с которой каждый имеет право обращаться в органы власти на эстонском языке и получать ответ на эстонском языке (ч. 1 ст. 51 Конституции), Суд сделал вывод о том, что оспариваемые положения о владении эстонским языком для кандидатов в депутаты парламента и местных советов не были необоснованными. По сути, Суд осуществил «активистское», или «расширительное», толкование, но в направлении предотвращения возможных жалоб на нарушение прав меньшинств в области использования языка! Основываясь на преамбуле Конституции, закрепившей, что государство гарантирует «сохранение эстонской нации и культуры на века» (следует обратить внимание, что упоминания о языке нет), и на принципе, согласно которому Эстония является демократической республикой (ст. 1), Суд постановил, что требование об обязательном владении языком для кандидатов, участвующих в выборах, может быть оправдано. Он согласился с заявителем в том, что закон был недопустимо неточным в той части, которая касалась требований к лицам наемного труда, а

также признал, что передача полномочий в области регулирования требований об обязательном владении языком правительству не соответствует принципу разделения властей: решения относительно избирательных прав должны приниматься законодательной властью, а не исполнительной.

Неудивительно, что парламент воспринял вывод Коллегии конституционного надзора (как и аналогичное решение, принятое ей несколько месяцев спустя)³⁰ как «зеленый свет... законодательному закреплению требований об обязательном владении языком кандидатами на выборах»³¹, что и произошло в ноябре 1998 года в результате принятия поправок к избирательному закону, которые Президент вскоре промульгировал, несмотря на протесты лидеров русских общин. Требование о владении языком было отменено в 2001 году под прямым давлением со стороны ОБСЕ, а не как результат обжалования в орган конституционного контроля.

В других посткоммунистических странах конституционными судами было принято не так много решений, касающихся этнических вопросов, а те, которые все же появились, вряд ли могут служить свидетельством ведущей роли этих судов в укреплении режима толерантности. Например, в 1995 году в Румынии Партия венгерского меньшинства совместно с некоторыми другими оппозиционными партиями попыталась дополнить законопроект об образовании положением, предоставляющим венгерскому меньшинству право учредить государственный университет, где преподавание велось бы на венгерском языке. Это предложение не имело успеха, и партия оспорила закон в Конституционном суде (в рамках процедуры предварительного контроля), однако ее заявление было отклонено³². В качестве другого примера из практики государств — кандидатов в ЕС можно привести решение Конституционного Суда Украины, принятое в декабре 1999 года, которым Суд усилил конституционный статус украинского языка в Украине и установил строгую обязанность для всех органов власти использовать только украинский язык на территории всей республики (несмотря на то что в южной и восточной частях страны в частной и публичной сферах широко используется русский язык).

В связи с этим в защиту конституционных судов можно сказать, что у них очень небольшое поле для маневров, потому что они связаны конституционными положениями, устанавливающими «официальный язык». В некоторой степени так оно и есть; действительно, почти во всех государствах, кандидатах (за исключением Чехии и Венгрии) в конституциях существуют нормы, устанавливающие государственный язык страны. С другой стороны, границы прав и обязанностей, определяемых нормами о государственном языке, не очевидны и должны быть установлены правоприменителями; кроме того, конституции этих стран содержат положения о том, что меньшинства вправе использовать собственный язык. Поэтому задачей конституционных судов, когда они сталкиваются с подобными вопросами, является разграничение принципа официального языка и права меньшинств использо-

вать свой язык. Немногие решения по делам, связанным с конституционной проверкой норм о языках, были не в пользу меньшинств.

Проанализируем единственное на настоящий момент решение польского Конституционного Трибунала, касающееся интерпретации принципа государственного языка. Польская Конституция демонстрирует нездоровый, слишком жесткий подход к использованию официального языка. Конституционная норма, в соответствии с которой «официальным языком является польский язык» (ст. 27), не оставляет возможности провозгласить какой-либо язык меньшинства официальным, даже в ограниченной мере. Еще одно предложение этой статьи, согласно которому принципом государственного языка «не нарушаются права национальных меньшинств, вытекающие из ратифицированных международных договоров», позволяет как минимум одному известному критику этой нормы высказать мнение, что второе предложение ничего не добавляет к первому и не открывает возможность для провозглашения официальными языков меньшинств³³. Следовательно, из указанного жесткого правила нет исключений: «национальные меньшинства не приобрели по этой Конституции права не подпадать под действие общей нормы, в соответствии с которой польский язык является официальным»³⁴. Процитированный выше ученый проанализировал все международные договоры между Польшей и соседними странами и пришел к выводу, что ни в одном из них не содержится нормы, позволяющей национальным меньшинствам Польши иметь свой официально признанный язык. Если бы авторы Конституции хотели допустить такую возможность, они бы это четко выразили в статье об официальном языке³⁵.

Единственный случай, когда Трибунал давал толкование нормы об официальном языке и ситуациях ее применения, — это решение от 14 мая 1997 года³⁶. Соответствующий запрос был направлен председателем Верховной палаты аудита. Непосредственная причина данного дела, однако, не была связана с языками меньшинств. Тем не менее в конце длинного текста решения (которым было установлено, что требование использовать официальный язык относится ко всем государственным органам и ко всем их публичным действиям) Трибунал отметил, что в отношении граждан нормы о государственном языке применяются только «косвенно» (в случае обращений в государственные органы) и что конституционные права и свободы определяют границы обязанности государственных органов использовать официальный язык. Как Трибунал установил в самом последнем предложении своего решения, «гражданина, стремящегося реализовать свои основные свободы и права, нельзя принудить соблюдать требования об использовании официального языка». К сожалению, это утверждение повисло в воздухе: никакого особого критерия, определяющего способ совмещения норм об официальном языке и правах членов меньшинств, установлено не было (справедливости ради заметим, что в данном конкретном деле о толковании от Трибунала этого не требовалось). Однако, по-видимому, границы этих прав весьма суровы: как отмечает процитированный

выше ученых, в соответствии с действующей Конституцией право использовать язык национальных меньшинств в публичных правоотношениях «не предполагает, что государственные органы обязаны выписывать официальные свидетельства (например, свидетельство о рождении) или вести судебные заседания на языке этнического меньшинства»³⁷. Другими словами, «основными правами и свободами», к которым апеллировал Конституционный Трибунал и которыми якобы устанавливаются границы действия нормы о государственном языке, на государственных органах не возлагается никаких обязанностей.

Другой важный аспект, касающийся определения места меньшинств в политической системе страны, заключается в осуществлении специальных мер, направленных на обеспечение представительства меньшинства в государственных органах и особенно в органах местного самоуправления. Мягкие формы такого обеспечения подразумевают определенные преимущества в виде упрощения правил об избирательном барьере, как в Польше³⁸ или Литве³⁹. Румыния пошла дальше: в ее Конституции каждой организации этнического меньшинства гарантировано по одному месту в парламенте, если такая организация не набирает достаточного количества голосов, чтобы получить мандаты обычным способом, хотя избирательный закон разъясняет, что для этого необходимо как минимум 5 % голосов избирателей. В Словении венгерское и итальянское меньшинства могут выбирать из своего числа по одному представителю в Государственное Собрание (ч. 3 ст. 80 Конституции).

В Венгрии, наряду с конституционным правом на представительство в органах государственной власти и местного самоуправления, национальные и этнические меньшинства наделены правом формировать собственные органы самоуправления. В середине 1990-х годов самоуправляющихся общин меньшинств в Венгрии насчитывалось свыше 800⁴⁰, хотя следует добавить, что были высказаны серьезные сомнения относительно ресурсов, которыми они обладали, их полномочий и результатов функционирования этих общин⁴¹. Однако, когда речь идет о формальном парламентском представительстве этнических меньшинств, несмотря на внушительное количество соответствующих законодательных инициатив, направленных на создание приемлемой системы, пока не найден политический консенсус по этому вопросу, хотя Конституционный суд Венгрии провозгласил, что отсутствие механизма реализации конституционного представительства меньшинств является неконституционным⁴².

Примером вмешательства конституционного суда, реально *препятствующего* введению системы этнического представительства, является решение Конституционного суда Словакии⁴³. В этой стране, где Конституция умалчивает о политическом представительстве меньшинств, была предпринята попытка законодательного установления пропорционального представительства этнических групп (весьма противоречивая идея, защита которой не относится к моим целям). Закон о выборах в органы местного самоуправления 1998 года установил, что в городах и деревнях, где проживают национальные и эт-

нические меньшинства, общее количество мандатов на муниципальных выборах должно быть разделено пропорционально, при справедливом отражении соотношения баланса между словаками и отдельными меньшинствами. Закон был оспорен в Конституционном суде, который установил, что система квотирования противоречит конституционному принципу равного доступа к публичным должностям, принципу равного достоинства и конституционному положению, согласно которому регулирование политических прав должно обеспечивать политическую конкуренцию в демократическом обществе. В итоге Суд отверг идею о введении «преференциальных квот» с целью упрочения статуса национального меньшинства или этнической группы и подтвердил действие индивидуально-гражданского принципа: все граждане равны в реализации своих политических прав, независимо от принадлежности к какой-либо группе.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что опыт конституционных судов государств ЦВЕ в области обеспечения и защиты прав меньшинств был двояким. Без сомнения, некоторые их выводы имели важное и позитивное (хотя довольно ограниченное) значение, как, например, решение Конституционного суда Словении, упоминаемое выше, посвященное Закону о гражданстве, или решение венгерского Суда по вопросу о законодательном установлении механизма реализации конституционного принципа представительства меньшинств на общегосударственном уровне. Также было принято чрезвычайно важное и смелое решение Конституционного суда Болгарии, которым Турецкая партия была спасена от роспуска⁴⁴. Вместе с тем, как мы видели, были приняты решения, которые иллюстрировали неспособность разглядеть возможности расширительного толкования конституционных норм в интересах меньшинств. Это свидетельствует о том, что вклад конституционных судов в этой области был гораздо менее впечатляющим, чем ожидалось в свете больших надежд, возлагавшихся на эти новые институты в посткоммунистических странах. Барьеры на пути расширительного толкования прав меньшинств весьма сильны, несмотря на конституционное оформление механизма, обеспечивавшего противостояние принципу большинства и с большим успехом применявшегося во многих сферах.

2.3. Идеологические предрасположенности и взгляды

Объяснить это нежелание большинства институтов в государствах ЦВЕ применять расширительный подход к пониманию прав меньшинств можно, проанализировав роль национализма и призывов к господствующей этнической идее в ходе государственного строительства и формирования государственной целостности в этих странах. После крушения коммунистического режима национальная идентичность (часто понимаемая как этническая, а не гражданская обособленность) стала, вероятно, более сильным социальным фактором, чем другие идеи, связанные с социальными основаниями прежнего строя, способным осуществить вмешательство в дела общества в

необходимой степени и преодолеть *аномию* в дезинтегрированном, децентрализованном и деморализованном обществе. Ожидания, высказанные демократической оппозицией некоторых из этих стран, особенно в 70-е и 80-е годы XX века, о том, что «гражданское общество», сформировавшееся на основе спонтанной социальной солидарности, ответственность и сильные неформальные связи, обеспечивающие структуру, в рамках которой возможны взаимоотношения государства и семьи, будут играть роль объединяющих сил, оказались не более чем пожеланиями. В некоторых из этих стран (например, в Польше) в ограниченной степени и в определенный период времени такую роль играла национальная религия. Однако она столкнулась со своими собственными проблемами, обусловленными необходимостью переоценки ее социальной роли в ситуации, когда она больше не представляла собой единственное свободное пространство для общества, в котором другие сферы были контролируемы. Следовательно, в действительности единственной общей силой, способной поддержать социальную сплоченность, необходимую для государственного строительства после падения коммунизма, была национальная идея, связанная в этих странах с идеалом суверенитета национального государства. Как отметил Клаус Оффе, «полное отсутствие как воображаемых, так и институционализированных коллективов, таких как классы, статусные группы, профессиональные или цеховые объединения, религиозные группы и т. д., выдвигает этнический кодекс на первое место»⁴⁵.

Это можно порицать, но национализм стал незаменимым фактором, обеспечивающим основания для социальной мобилизации, без которого процесс государственного строительства и трансформации не был бы возможен или был бы гораздо менее успешным, чем в государствах ЦВЕ. Это подтверждает анализ, проведенный Джоном Бройли в ходе изучения взаимоотношений национализма и современного государства⁴⁶. Бройли выделяет три главные функции националистических идеологий по отношению к государству, которые делают национализм особенно эффективным компонентом политической жизни: координация, мобилизация и легитимация⁴⁷. Функция мобилизации чрезвычайно важна в приведенном выше контексте: хотя Бройли осторожно подчеркивает, что общий процесс мобилизации в современном государстве необязательно ведет к националистической политике, особенно когда различные социальные группы находят эффективные способы сообщения о своих интересах правительству, тем не менее в случае, если члены гражданского общества слабо выражают свои интересы, а представительство социальных интересов через партии, созданные на основе классовой или иной заинтересованности, блокируется или не развито, национализм становится подходящим средством политической мобилизации. Именно такая ситуация, как мы можем наблюдать, сложилась в посткоммунистических государствах, и то, что Бройли писал о колониальных странах, равным образом применимо к рассматриваемым государствам ЦВЕ: «В таких ситуациях призыв к культурной идентичности часто является

следствием неудачи увязать политику со значимыми социальными интересами...»⁴⁸. Более того, необходимо помнить, что большое число государств, присоединившихся к ЕС, буквально выражаясь, являются «новыми» государствами (все три прибалтийских государства, Чешская Республика, Словакия и Словения). Поэтому естественно и понятно (даже если это прискорбно), что в «новых» государствах призыв к установлению национальной идентичности более сильный и является как способом подтверждения их легитимности с точки зрения международного правопорядка, так и связующим звеном между новой территориальной политической организацией и той идеологией, которая обеспечивает необходимую степень солидарности и мобилизации, чтобы новая политическая элита получила достаточную легитимацию. Также в новых государствах националистические движения, часто в противоположность правящей элите, имеют исключительно благоприятные условия для развития (поскольку всегда существует определенная степень территориально-этнических различий, унаследованных от прежнего государства), и они заставляют правящую элиту проводить националистическую политику.

Это, как я полагаю, является главным объяснением пресловутого нежелания соответствующих органов в посткоммунистических государствах расширительно толковать права меньшинств. Тем более высказывание опасений об ощутимой «потере суверенитета» при вступлении в ЕС, пример побуждений среди участников политического процесса в ЦВЕ не приводили к осуществлению политики, более благоприятной для меньшинств. Часто положение осложнялось специфическими факторами, касающимися населения конкретной страны (например, негодование русскоговорящих меньшинств в Прибалтике связано с принудительной русификацией этих стран в недавнем прошлом), и в результате складывалась ситуация, при которой возможности для проведения политики в интересах меньшинств оставались весьма скромными. При их появлении тут же принимались меры для их ограничения (как в Венгрии, у которой были собственные причины «быть примером» предоставления меньшинствам права представительства на местном уровне), но даже при таких обстоятельствах политика была часто испорчена менее благоприятными, скорее националистическими мотивами, как это отражено в венгерском Законе о гражданских состояниях.

3. Заключение

Влияние европеизации, а более конкретно — условий вступления в Европейский Союз, на позитивные изменения в законодательстве и политике государств Центральной и Восточной Европы было наиболее впечатляющим в случае единения внешних (четкие, согласованные и заслуживающие доверия нормы в соответствующих областях, поддерживаемые существующей практикой в западных государствах) и внутренних факторов (институциональное обеспечение и надлежащие стимулы для совершения действий, направленных на признание и имп-

лементацию указанных норм). Когда речь идет о защите меньшинств, такое единение было достигнуто в очень небольшой степени. Как мы видели, нормы о защите прав меньшинств, следования которым государствами ЦВЕ ожидали западные государства, были неясными и редко применялись соответствующим образом в самой Западной Европе; институты, призванные развивать и толковать конституционные нормы в государствах ЦВЕ, не имели стимулов или идеологических предрасположений для осуществления расширительного толкования прав меньшинств.

Что в итоге произойдет с требованиями ЕС к защите прав меньшинств? По этому поводу существуют две точки зрения⁴⁹. В соответствии с первой, стандарты защиты меньшинств понизятся вместе с формальным снятием требований⁵⁰, поскольку государства-кандидаты на вступление в ЕС стали его «новыми членами». Так как защита меньшинств не входит в компетенцию ЕС и новые государства (как и все иные участники ЕС) будут свободны от какого-либо конкретного контроля в этой области, они свободно могут вернуться к негативной политике прошлых лет — пока на эти вопросы не обратят должного внимания европейские институты (но тогда речь не будет идти о требованиях ЕС). Согласно второй точке зрения, допускается феномен «реверсивных условий» или «эффект бумеранга»: стандарты, сформулированные в документах, содержащих требования (и в особенности, несмотря на всю их слабость, в регулярных докладах Комиссии по вопросу об успехах государств-кандидатов на пути присоединения к ЕС), будут дополнять учение о правах меньшинств и о защите меньшинств на всей территории нового ЕС. Как отметил в 2002 году Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств Рольф Экеус (выразив скорее нормативный идеал, чем прогноз), «стандарты, на которых основываются “Копенгагенские критерии”, должны быть универсально применимы на всей территории ЕС и равным образом — на постоянной основе — применяться ко всем государствам-членам»⁵¹.

Сегодня очень сложно рассуждать о том, какой из этих двух сценариев будет преобладать, но не исключено, что в будущем между двумя крайностями будет найден компромисс. С одной стороны, ЕС вряд ли возьмет на себя задачу по «защите меньшинств»: с расширением границ Евросоюза (а следовательно, расширением основы для пересечения между членством в ЕС и Совете Европы) призывы к введению четкого распределения задач между обеими структурами будут усиливаться; ЕС должен будет оставить цели, которых могут достичь Совет Европы или ОБСЕ. Поэтому, видимо, окажутся правы современные ученые, такие как Бруно де Витте, которые полагают, что ЕС не должен придерживаться «глобального» подхода и детально устанавливать стандарты защиты меньшинств и что ему следует осуществлять частичное вмешательство и учитывать интересы меньшинств в своей политике по вопросам культуры и образования (включая обеспечение права меньшинств на использование своего родного языка), политике о культурном многообразии и т. п.⁵²

Вместе с тем нет оснований ожидать, и это было бы достойно сожаления, что стандарты политических требований должны были исчезнуть в день присоединения к ЕС. Хотя нет четких и ясных норм, определяющих такие стандарты, существует множество проблемных областей, информации, предложений и жалоб, содержащихся, например, в ежегодных докладах Комиссии об успехах государств — кандидатов в ЕС. Они все еще могут напоминать об ошибках — и это тоже хорошо. В соответствии с общими правилами мониторинга успехов в области обеспечения прав в государствах-членах, а также положением статьи 7 Договора о Европейском Союзе о санкциях к государству-члену в случае серьезных и постоянных нарушений демократического режима, прав человека и принципа верховенства права, можно ожидать большую степень требовательности к вновь вступающим в ЕС государствам, чем к прежним членам. Это происходит потому, что некоторые из этих идей выработаны общественным мнением Европы, и в контексте требований, предъявляемых Евросоюзом, они кажутся более серьезными по отношению к меньшинствам. Однако для контроля в этой области со стороны международных органов поле действия невелико.

Войцех Садурский — профессор Европейского университета, Флоренция.

Перевод с английского Н. Анисимовой.

¹ В статье я буду использовать термины «защита меньшинств» и «защита прав меньшинств» как синонимы, хотя мне известно, что в специальной научной литературе они употребляются в разных смыслах. Как отметил один ученый, «языки меньшинств, их системы образования и культуры сменяются вопросом о правах в той части, в которой они касаются публичных дел» (*Deets S. Liberal Pluralism: Does the West Have Anything to Export? // Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe. 2002. No. 4. P. 3*). С точки зрения целей статьи, подобное различие, на мой взгляд, можно не учитывать.

² *Kymlicka W. The Evolving Basis of European Norms of Minority Rights: Rights to Culture, Participation and Autonomy* (статья была представлена на конференции «Нации, меньшинства и европейская интеграция», проходившей в Европейском университете во Флоренции 7–8 мая 2004 года).

³ Совет Европы в 1993 году в Копенгагене провозгласил, что с целью получения статуса государства-члена, кандидат должен обеспечить, *inter alia*, «стабильность институтов, гарантирующих демократию, принцип верховенства права, права человека и уважение и защиту меньшинств...».

⁴ *Sasse G. EU Conditionality and Minority Rights in Central and Eastern Europe* (доклад был представлен на Европейском форуме, проводимом исследовательским центром им. Р. Шумана в Европейском университете во Флоренции 15 апреля 2004 года).

⁵ См.: *Johns M. «Do As I Say, Not As I Do»: The European Union, Eastern Europe and Minority Rights // East European Politics and Societies. 2003. No. 17. P. 682–699.*

⁶ Бельгия, Греция, Люксембург и Нидерланды не ратифицировали Конвенцию; Франция еще не подписала ее (см.: <http://>

- conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=7&DF=19/05/04&CL=ENG).
- ⁷ Проблема привлекла всеобщее внимание недавно, когда в начале апреля 2004 года преобладающее большинство участников референдума в Словении отвергли идею о восстановлении гражданских прав тех, кто был ранее вычеркнут из списков избирателей.
- ⁸ *Balcer A. Slovenia i mniejszości narodowe // Gazeta Wyborcza. 2004. 28 kwiecień.* Следует заметить, что Конституционным Судом Словении закон был признан неконституционным в 2003 году.
- ⁹ См., например: 2002 Regular Report on Slovenia's Progress Towards Accession.
- ¹⁰ 2002 Regular Report on Lithuania.
- ¹¹ П. Торнберри критикует Конвенцию, адресуясь к «программным положениям», регулиующим «пустое пространство» отсутствию в тексте терминологии коллективных прав, молчанию относительно автономий, «мягкости» терминологии и наличию ряда уточнений основных положений. См.: *Thornberry P. A Critique of European Standards on Minority Rights* (доклад был представлен на Европейском форуме, проводимом исследовательским центром им. Р.Шумана в Европейском университете во Флоренции 15 апреля 2004 года).
- ¹² Мониторинг ее применения осуществляется Комитетом министров совместно с Консультационным комитетом, состоящим из «признанных экспертов в области защиты национальных меньшинств».
- ¹³ Судебная практика по этой норме была незначительна, а следовательно, Конвенция является ограниченным инструментом в области защиты прав меньшинств. См.: *Thornberry P. Op. cit.*
- ¹⁴ Важное ограничение, содержащееся в Хартии, заключается в том, что она не применяется к «языкам мигрантов» при отсутствии указания на то, когда язык должен считаться языком мигрантов. См.: *Thornberry P. Op. cit.*
- ¹⁵ Бельгия, Греция, Ирландия и Португалия не подписали ее, Италия и Франция не ратифицировали (см.: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=1&DF=3/5/2007&CL=ENG>).
- ¹⁶ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin // OJ L180, 19.07.2000. P.22–26.
- ¹⁷ О дискриминации по отношению к цыганам в Испании и Германии см.: *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection. Vol. I. Budapest: Open Society Institute, 2002. P.37–49.*
- ¹⁸ Среди этих проблем такие, как: отказ местных властей Словакии учредить факультет для венгерских учителей (см.: 2002 Report on Slovakia); отказ латвийского парламента ратифицировать Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (см.: 2002 Report on Latvia); некоторые опасения относительно венгерского Закона о гражданских состояниях (см.: 2002 Report on Hungary).
- ¹⁹ См. также: Конституции Албании (ст. 20), Беларуси (ст. 50), Хартия Чехии (ст. 25), Конституции Венгрии (§ 68), Македонии (ч. 4 ст. 48), Словакии (ст. 34), Румынии (ч. 3 ст. 32), Украины (ст. 53), Хартия Сербии и Черногории (ст. 52), Конституции Черногории (ст. 68) и Сербии (ст. 32).
- ²⁰ См.: *Pap A.L. Representation or Ethnic Balance: Ethnic Minorities in Parliaments // Journal of East European Law. Vol. 7. 2000. P.289.*
- ²¹ Эта цитата взята из статьи 6 Конституции Румынии. Аналогичные формулировки содержатся в конституциях Албании (ст. 20), Хорватии (ст. 15), Хартии Чехии (ст. 25), конституциях Грузии (ст. 38), Латвии (ст. 114), Литвы (ст. 37), Македонии (ст. 48), Польши (ч. 1 ст. 35 — хотя часть 2 той же статьи говорит уже о коллективных правах), Румынии (ст. 6), Словакии (ст. 34), Словении (ст. 61 — хотя следует отметить исключение для венгерского и итальянского меньшинств), Украины (ст. 53) и Сербии (ст. 32).
- ²² Следует, однако, отметить, что Закон о национальных и этнических меньшинствах, принятый 7 июля 1993 года, использует формулировки как индивидуальных, так и коллективных прав. См.: *Paczolay P. Human Rights and Minorities in Hungary // Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe. Vol. 3. 1996. P.123.*
- ²³ Так, статья 64 начинается со слов: «Автохтонным итальянскому и венгерскому национальным сообществам гарантируется право...»
- ²⁴ Другие примеры смешанного подхода см.: Конституция Эстонии (ст. 49–51).
- ²⁵ Конечно, существуют некоторые исключения, например с цыганским населением в Европе.
- ²⁶ *Dimitrijević N. Ethno-Nationalized States of Eastern Europe: Is there a Constitutional Alternative? // Studies in East European Thought. Vol. 54. 2002. No. 4. P.247.*
- ²⁷ *Várady T. On the Chances of Ethnocultural Justice in East Central Europe // Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe / Ed. by W.Kymlicka, M. Opalski. Oxford: Oxford University Press, 2001. P.147–148.*
- ²⁸ Цит. по: *Deets S. Reconsidering East European Minority Policy: Liberal Theory and European Norms // East European Politics and Societies. Vol. 16. No. 1. 2002. P.49.*
- ²⁹ *Pettai V. Democratic Norm Building and Constitutional Discourse Formation* (доклад представлен на рабочем семинаре «Переосмысление принципа верховенства права в посткоммунистической Европе», проходившем в Европейском университете во Флоренции 22–23 февраля 2002 года).
- ³⁰ В ноябре 1998 года Суд конституционного надзора рассмотрел дело (по обращению суда) об аналогичных положениях Закона о языках в первоначальной редакции (без поправок 1997 года) в отношении депутатов местных советов. См.: *Ibid.*
- ³¹ *Ibid.*
- ³² Конечно, можно предположить, что это произошло по причине общей слабости позиции Конституционного суда Румынии и что более сильный конституционный суд оценивал бы законодательство более строго, но это всего лишь размышления, истинность которых нельзя проверить.
- ³³ *Trzeciński J. Remarks about Article 27 // Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: Komentarz / Pod red. nauk. L. Garlicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999.*
- ³⁴ *Ibid.*
- ³⁵ *Ibid.*
- ³⁶ Решение было принято до того, как вступила в силу новая Конституция, которая провозгласила в статье 27, что «польский язык является официальным». Предметом рассмотрения Трибунала в целях толкования был декрет о государственном языке 1945 года (в прежних польских конституциях вообще не было подобной нормы); тем не менее, согласно мнению авторитетных ученых, это решение применимо и к новой Кон-

- ституции и может рассматриваться как подтверждение действующей официальной позиции Конституционного Трибунала по вопросу об «официальном языке».
- ³⁷ *Trzcíński J.* Op. cit. P. 4–5.
- ³⁸ К избирательным объединениям, представляющим этнические меньшинства, не применяется правило о пятипроцентном избирательном барьере, стоящем на пути получения мест в представительном органе.
- ³⁹ Партии этнических меньшинств не подпадали под действие правила о четырехпроцентном заградительном пункте (до поправки 1996 года к избирательному закону 1992 года), который необходимо преодолеть кандидатам для избрания по пропорциональному принципу (при том, что по спискам избирается половина членов парламента, другая половина избирается по мажоритарному принципу).
- ⁴⁰ *Paczolay P.* Op. cit. P. 125.
- ⁴¹ *Deets S.* Reconsidering East European Minority Policy: Liberal Theory and European Norms. P. 49–51.
- ⁴² См.: 2002 Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession / Commission of the European Communities, Brussels, October 9, 2002. SEC (2002) 1404, at 20 (http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/hu_en.pdf).
- ⁴³ Decision 19/98 of 15 October 1998, аннотацию см.: Bull. Constitution. Case Law 3 (1998) 460–462, SVK-1998-3-010.
- ⁴⁴ Решение Конституционного суда Болгарии от 22 апреля 1992 года о статусе Движения за права и свободы. О дискуссии по поводу этого решения см.: *Константинов Э.* Признана турецкая партия в Болгарии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1992. № 1. С. 39.
- ⁴⁵ *Offe C.* Ethnic Politics in European Transitions (рабочий материал, подготовленный в феврале 1993 года в Центре европейской политики в области прав Бременского университета).
- ⁴⁶ *Breuilly J.* Nationalism and the State. New York: St. Martin's Press, 1982. P. 349.
- ⁴⁷ *Ibid.* P. 365–373.
- ⁴⁸ *Ibid.* P. 371.
- ⁴⁹ См., например: *De Witte B.* The Impact of Enlargement on the Constitution of the European Union // The Enlargement of the European Union / Ed. by M. Cremona. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 240.
- ⁵⁰ Конечно, требования сохраняются в отношении Болгарии, Румынии, Турции и других потенциальных членов ЕС.
- ⁵¹ Цитируется по: *Johns M.* Op. cit. P. 699.
- ⁵² *De Witte B.* The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy // Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward / Ed. by G. N. Toggenburg. Budapest, 2006. P. 109–124.