

## МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В ГРУЗИИ

*Михаил Агаджанян*

Работа затрагивает актуальную тему правовой защищенности статуса национальных меньшинств в Грузии. В качестве основы для необходимого внутригосударственного регулирования общественных отношений относительно прав и свобод национальных меньшинств рассматриваются признанные принципы и нормы международного права, дается сравнительный анализ действующих норм внутреннего законодательства Грузии в сфере защиты прав национальных меньшинств с международно-правовыми нормами рекомендательного и юридически обязательного характера. Делается попытка обнаружить не только правовые несоответствия внутреннего законодательства Грузии международным нормам в сфере прав и свобод меньшинств, подчеркнуть пробельность действующего права страны в данной области, но и представить фактические примеры незащищенности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, во внутригосударственной практике республики.

### *Введение*

Защита прав и свобод национальных меньшинств выступает необходимым элементом политических реалий государства, претендующего называться демократическим и правовым. Без его закрепления, дальнейшего совершенствования и, самое главное, неукоснительной реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, невозможна цивилизованная международная социализация многонационального государства.

Многонациональность государства – это объективная историческая реальность. Для современного полиэтничного государства единственным путем его поступательно-прогрессивного социально-экономического и правового развития является путь цивилизованного гражданского общества и демократического правового государства, в котором права и свободы национальных меньшинств законодательно закреплены и гарантируются всей имеющейся силой и мощью общего для всех наций и народностей государственного образования. В таком полиэтничном организме, политическом союзе многих наций и народностей существует много полюсов специфичес-

кого национального развития, но ни один из них не противоречит другим полюсам в том, что касается прогрессивной эволюции единого многонационального государства.

Международное гуманитарное право имеет многочисленные нормы защиты прав и свобод национальных меньшинств. В своей объективации по отношению к национальным меньшинствам оно преследует необходимую цель – исключение дискриминации по отношению к лицам, принадлежащим национальным меньшинствам, и полная правовая обеспечиваемость и защищенность их статуса. Кроме индивидуальной направленности защиты представителей нацменьшинств, международное гуманитарное право имеет в своем арсенале также принципы и нормы коллективной правовой обеспечиваемости и защиты меньшинств, находящие свое основное выражение в праве национального меньшинства на самоуправление.

Таким образом, в одну группу можно выделить нормы по закреплению статуса национальных меньшинств, где основной уклон делается в сторону гарантированности данного статуса и недискриминации, а также нормы, наделяющие меньшинства конкретными правами и свободами. В другую группу выделим нормы в сфере местного самоуправления, являющиеся с одной стороны производными от норм первой группы, а с другой – наиболее реальной, осязаемой материализацией всего правового комплекса защиты и реализации норм по национальным меньшинствам.

### ***1. Юридически обязательные и рекомендательные стандарты защиты прав и свобод национальных меньшинств в рамках институтов, участницей которых является Грузия***

Республика Грузия является членом международных межправительственных организаций, в рамках которых она взяла на себя международно-правовые обязательства по защите национальных меньшинств на ее территории. Так, Грузия является членом Совета Европы (СЕ), в рамках которого приняты многочисленные правовые акты в области защиты прав и свобод национальных меньшинств. Вновь принимаемые в СЕ государства должны взять на себя обязательства по Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950г. и принять всю совокупность ее контрольных механизмов. Главными условиями присоединения новых членов к СЕ является наличие демократического правового устройства и проведение свободных, равных и всеобщих выборов. По интересующей нас теме – защита национальных меньшинств – именно СЕ является той международной межправительственной

организацией, в рамках которой можно сослаться на юридически обязательные правовые документы. Однако данные акты не являются обязательными для стран-членов СЕ только в силу их членства в ней. Для распространения юридической обязательности конвенций на государства, выразившие свое согласие с ней путем подписания, необходимо пройти все предусмотренные внутригосударственным законодательством этапы. Это, как правило, процесс ратификации и вступления конвенций в силу.

Грузия подписала Рамочную конвенцию СЕ по защите прав национальных меньшинств 1995г. в процессе вступления в эту организацию<sup>1</sup>, но ратификацию данной конвенции постоянно откладывает.

Рамочная конвенция СЕ 1995г. имеет жестко обязывающий характер по отношению к государствам. Из 16 статей II раздела Конвенции, где перечисляются права национальных меньшинств, 12 статей составлены исключительно с обязывающих государства позиций.

Положения Конвенции юридически четко выражены и не оставляют места для двусмысленного толкования. В Конвенции предусмотрен механизм контроля за реализацией взятых государствами обязательств (ст. 24-26). В соответствии с ними, в процессе контроля за реализацией норм Рамочной конвенции 1995г. участвуют Комитет министров, Генеральный секретарь СЕ, Консультативный комитет, действующий как орган, оказывающий помощь Комитету министров Организации. Статья 25 Конвенции прямо предписывает, что «в течение одного года после вступления в силу настоящей Рамочной конвенции в отношении того или иного Участника последний передает Генеральному секретарю Совета Европы полную информацию о законодательных и иных мерах, принятых для осуществления принципов, изложенных в настоящей Рамочной конвенции».

То, что Грузия не ратифицировала Рамочную конвенцию 1995г., не освобождает ее от обеспечения и защиты прав национальных меньшинств. Статья 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод является хотя общей, но достаточной основой для взятия на себя юридических обязательств по отношению к национальным меньшинствам, для недискриминационного подхода к соблюдению их прав и свобод (ст. 14 Конвенции 1950г.: «Пользование правами и свободами, изложенными в настоящей Конвенции, обеспечивается без какой-либо дискриминации по ... принадлежности к национальным меньшинствам...»).

Универсальные (Международный пакт о гражданских и политических

<sup>1</sup> Днем вступления в Совет Европы считается день вступления в силу для страны Устава СЕ 1949г. (для Грузии это 27 апреля 1999г.) и день подписания (но не вступления в силу) Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950г. (для Грузии тот же день – 27 апреля 1999г.).

правах 1966г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966г.; Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992г.; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965г.) и региональные (Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995г., Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств 1992г. и др.) международно-правовые принципы и нормы в сфере защиты прав и свобод национальных меньшинств имеют комплексный характер и, следовательно, своим системным подходом направлены на признание и обеспечение, защиту и гарантированность всех личных, политических и социально-экономических, индивидуальных прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Комплекс защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, находит свое выражение в основном путем принятия индивидуальных мер. Право же на самоуправление немислимо без признака коллективности, без сложения намерений и усилий лиц национального меньшинства, которые приводят к качественно новому правовому понятию «право на самоуправление».

Самоуправление национального меньшинства, которое может носить территориальный или нетерриториальный характер, является существенным атрибутом и объективной закономерностью реальной защиты и обеспечения прав и свобод лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В универсальных и региональных правовых документах также присутствует комплексный подход к обеспечению права национальных меньшинств на самоуправление. В него входят:

1. Право на участие в управлении своей страной, что подразумевает, во-первых, участие в ведении государственных дел, во-вторых, право избирать и быть избранным, в-третьих, право поступления на государственную службу;
2. Право на трансграничные связи со своими соотечественниками для налаживания сотрудничества между органами местного самоуправления двух стран.

Последнее право особенно необходимо там, где существует полная схожесть по признакам этноса, языка и религии, а также там, где присутствует непосредственный территориальный контакт между органами самоуправления двух сотрудничающих сторон.

Показательно, что данный признак (приграничность) не является обязательным для налаживания связей между территориальными общинами. На

это указывает Протокол N2 Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей относительно межтерриториального сотрудничества 1998г.: «...для эффективного выполнения своих функций территориальные общины и власти все больше сотрудничают не только с соседними властями других государств (приграничное сотрудничество), но также с зарубежными властями, не являющимися соседними, имеющими общие интересы (межтерриториальное сотрудничество), и делают это не только в рамках приграничного сотрудничества органов и ассоциаций территориальных общин и властей, но также и на двустороннем уровне» (преамбула конвенции).

Юридическая комплексность права на самоуправление проявляется также в том, что лицо как гражданин данного государства имеет право на участие в управлении общинами, публичными делами государства, как наиболее целостного образования (право избирать и быть избранным в центральные и региональные органы государства, право занимать государственные должности) и, в то же время, имеет право на участие в управлении местными, специфическими делами данного локального пространства единого государства. Обладание в дополнение ко всему статусом лица, принадлежащего к национальному меньшинству, который должен быть закреплен на законодательном уровне любого демократического государства, прибавляет к вышеуказанному правовому комплексу и права по поддержанию своей языковой, религиозной, культурной, в целом национальной самобытности, а также право на дополнительную защиту своих национальных прав со стороны государства.

Юридический комплекс права на самоуправление дополняется целым рядом других комплексов обеспечения самоуправления. Это, прежде всего, политическая и экономическая составляющие.

Первая подразумевает закрепление институтов территориального и нетерриториального самоуправления выражением государственной воли, признание права на самоуправление со стороны властных государственных структур (в конечном итоге это проявляется через юридический комплекс – закрепление в Конституции, в законах и других нормативно-правовых актах, принятие на себя обязательств по соблюдению международных норм в данной сфере).

Вторая составляющая указывает как условия для возможности реализации данного права, так и следствие эффективности его осуществления. Другими словами, с одной стороны, для того, чтобы право на самоуправление состоялось, оно должно иметь свою материально-финансовую базу (свой

бюджет, свою собственность, в целом – намерение решать местные экономические вопросы собственными силами), а с другой – эффективно употребить экономическую основу своего самоуправления для непосредственного решения местных социальных задач.

Вырисовывается факт необходимости поддержки права на самоуправление со стороны как международного сообщества, так и (и прежде всего) самого государства с возможным подключением международных организаций. Роль международного сообщества носит в целом общедемократический, правонаправляющий характер, что подразумевает стандартизацию цивилизованного образца решения вопросов самоуправления. Привязка права на самоуправление с правами национальных меньшинств (там, где для этого существуют объективные условия) в международно-правовых актах четко обозначена. Наиболее конкретно и развернуто данные вопросы регулируются на уровне ОБСЕ и СЕ.

ОБСЕ задает направления поисков ответа на поставленные задачи, формирует политическую базу норм по самоуправлению национальных меньшинств в привязке к вопросам безопасности и сотрудничества между государствами. СЕ придает всему этому юридическую форму в виде обязательных для исполнения конвенций и протоколов к ним для участвующих стран. На такое своеобразное «разделение труда» между двумя организациями указывает решение Будапештского саммита СБСЕ 1994г., где в пункте 22 раздела VIII «Человеческое измерение» говорится о «...принятии в Совете Европы Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, которая *основывается на нормах СБСЕ в этой области и развивает их*» (подчеркнуто нами). Необходимо также отметить, что если вопросами защиты национальных меньшинств от дискриминационных подходов при реализации права на самоуправление занимается Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств ОБСЕ, путем формулирования рекомендаций<sup>1</sup>, носящих базовый характер, то СЕ должен придавать им юридически обязательную форму.

Показательны в данном аспекте Лундские рекомендации 1999г. Право на самоуправление в указанном документе предполагает право на контроль за решениями, затрагивающими вопросы самоуправления. Тем самым возникает вопрос разграничения сфер ведения и полномочий между местным и общегосударственным уровнями. Это вопрос наиболее остро стоящий во многих странах СНГ, так как в политической практике республик бывшего СССР к вопросам разграничения сфер ведения и полномочий наслаивается круг проблем национального размежевания.

<sup>1</sup> Гаагские рекомендации по правам национальных меньшинств на образование 1996г., Ословские рекомендации по языковым правам национальных меньшинств 1998г., Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни 1999г.

В связи с этим в Лундских рекомендациях указывается, что «этнические критерии ни при каких обстоятельствах не являются определяющими при формировании территориальных механизмов» (пункт 14). В то же время о нетерриториальных механизмах самоуправления, зачастую именуемых «личной» или «культурной» автономией, говорится, что они «наиболее применимы в случае географически некомпактного проживания той или иной группы» (пункт 17). Далее проводится связь территориальных механизмов самоуправления с принципом адекватного разграничения полномочий между центральными и местными властями (принцип субсидиарности), а нетерриториальных механизмов самоуправления – с принципом обеспечения культурных прав меньшинств (СМИ, язык, семья, религия).

В юридическом документе СЕ – Европейской хартии о местном самоуправлении 1985г. – дается понятие соблюдения принципа субсидиарности в сфере разграничения полномочий в пользу местного самоуправления: «Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии» (ст. 4).

Вопрос делегирования полномочий, их объем и качественная наполняемость должны ставиться в зависимость от интересов национального меньшинства, проживающего в местности самоуправления и являющегося для данной местности уже не меньшинством, как на общегосударственном уровне, а большинством, со всеми вытекающими отсюда социально-экономическими, культурными и другими прерогативами.

Об учете интересов национального меньшинства говорится в пункте 21 Лундских рекомендаций: «Полномочия, которые могут делегироваться на территориальной основе для обеспечения более эффективного участия меньшинств, должны осуществляться с должным учетом интересов меньшинств, на которые они распространяются. Административно-исполнительная власть должна быть подотчетна всему населению соответствующей территории».

## ***2. Нормы внутреннего законодательства Грузии, практика их реализации в сравнении с международными нормами защиты национальных меньшинств***

Рассмотрим государственно-правовую практику Грузии по защите национальных меньшинств и в сфере местного самоуправления.

Законодательство Грузии в данных областях характеризуется пробельностью и оторванностью от демократической реализации. Несмотря на то,

что основные принципы защиты национальных меньшинств нашли свое выражение в Конституции Грузии 1995г. и отраслевых законах, в республике до сих пор не принят закон, непосредственно регулирующий права и обязанности меньшинств и определяющий их статус. Поэтому анализ будет носить отраслевой характер, с выделением интересующих нас норм и практики их реализации.

Рассмотрим нормы общеотраслевого характера, закрепленные в Конституции Грузии.

Статья 3 Конституции предусматривает, что к «исключительному ведению высших государственных органов Грузии относятся: а) законодательство о ... правах и свободах человека».

Тем самым, государство не только наделяется полномочиями по регулированию общественных отношений относительно прав и свобод человека, но и берет на себя обязанность по демократическому осуществлению данного регулирования в силу того, что формой политического устройства грузинского государства является демократическая республика (ч. 2, ст. 1).

Статья 6 закрепляет императивность соответствия законодательства Грузии общепризнанным принципам и нормам международного права, а также указывает, что «не противоречащие Конституции Грузии ее международные договоры или соглашения имеют преобладающую юридическую силу в отношении внутрисударственных актов».

В рассматриваемом нами вопросе важно связать статьи 6 и 7 Конституции, где говорится о признании Грузией и соблюдению ею общепризнанных прав и свобод человека «как непреходящих и высших человеческих ценностей». Более того, «при осуществлении власти народ и государство ограничены этими правами и свободами как непосредственно действующими» (ст. 7). Если бы в Грузии конституционные нормы имели бы практику их реального соблюдения и реализации<sup>1</sup>, то перечисленных статей Основного закона республики было бы в определенном смысле достаточно для защиты национальных меньшинств, исходя из международных стандартов в данной сфере. На самом деле, если Грузия признает и соблюдает общепризнанные права и свободы человека, а законодательство Грузии соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права, то права и свободы национальных меньшинств в их концептуальной основе как часть общепризнанных прав и свобод человека являются непосредственно действующими, ибо они «имеют преобладающую юридическую силу в отношении внутриво-

<sup>1</sup> «Конституция Грузии – Основной закон государства. Все другие правовые акты должны соответствовать Конституции» (ч. 1, ст. 6).

сударственных актов» (ч. 2, ст. 6). Но реальность далека от закрепленных в Конституции Грузии норм и заключается в том, что права и свободы меньшинств не только не соответствуют общепризнанным принципам и нормам международного права, но и «обделены» вниманием со стороны грузинского законодателя и, тем более, исполнительной власти.

Далее, по Конституции, в соответствии со статьей 14, все люди равны перед законом независимо от расы, языка, религии, национальной, этнической принадлежности. Статья 19 гарантирует каждому свободу слова, мнения, совести, вероисповедания и убеждений. Политические права граждан Грузии предполагают «право создавать политические партии, иные политические объединения и принимать участие в их деятельности» (ст. 26). Право на получение образования и выбор его формы имеет каждый человек, причем «государство обеспечивает соответствие образовательных программ международным правилам и стандартам» (ст. 35). Исходя из статьи 38 Конституции, закрепляющей равноправие граждан, независимо от их языка, национальной, этнической и религиозной принадлежности, все граждане грузинского государства имеют равные права в социальной, экономической, культурной и политической жизни страны. В той же статье говорится о праве всех граждан «свободно, без какой-либо дискриминации и вмешательства развивать собственную культуру, пользоваться родным языком в личной жизни и публично»<sup>1</sup>. Часть 3 статьи 38 Конституции Грузии подчеркивает: «Осуществление прав меньшинств не должно противоречить суверенитету, государственному устройству, территориальной целостности и политической независимости Грузии». Интересно отметить следующий факт. Ни для одного из указанных прав и ни для одной из указанных свобод главы III Конституции страны не предусмотрены ограничения на время чрезвычайного или военного положения по статье 46 Основного закона Грузии.

Остановимся на конкретных правах и свободах.

**1. Свобода слова и пользования родным языком.** – В Законе Грузии «О средствах массовой информации» 1997г. утверждается: «Республика Грузия обеспечивает для всех проживающих на ее территории национальных меньшинств получение и распространение информации на их родном и других языках» (ст. 3). По данному закону не допускается злоупотребление СМИ, в связи с чем запрещается пропаганда расовой, национальной, религиозной нетерпимости (ст. 4). Статьи 72 и 75 Уголовного Кодекса Грузии вводят уголовную ответственность за пропаганду национальной, расовой и религиоз-

<sup>1</sup> Важно то, что делается ссылка на соответствие данной нормы общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1, ст. 38).

ной ненависти. Свобода слова имеет широкое поле влияния на демократизацию всех сторон общественной жизни. Для национальных меньшинств эта свобода, связанная с правом пользования родным языком, имеет характер свободного выражения мнения по всем вопросам их политической, экономической и культурной жизнедеятельности. Для того, чтобы объективно ориентироваться в политико-правовом пространстве государства, гражданами которого они являются, лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, необходимо получение информации в доступной для них форме и распространение информации в форме, доступной для других лиц из национальных меньшинств. Таким образом, вырисовывается взаимосвязь и взаимообусловленность двух правовых элементов активного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественно-политических процессах – право на пользование родным языком и свобода выражения мнения. Первое право в большей степени носит личный характер, имеет «персональную нагрузку» (семья, образование), вторая свобода в контексте защиты и отстаивания прав и свобод национального меньшинства приобретает публичный, политический оттенок.

Национальные меньшинства Грузии имеют право на свободу выражения своего мнения всеми доступными по грузинскому законодательству способами и формами (периодические печатные издания, радио- и телеэфир, и др.) и средствами (грузинский язык на общегосударственном уровне; русский язык – общение с другими национальными меньшинствами; родной язык – общение внутри национального меньшинства и с соотечественниками за пределами страны). Ословские рекомендации по языковым правам национальных меньшинств 1998г. могут служить для внутреннего законодательства Грузии стандартной базой демократических норм, принятых и реализуемых во многих странах Европы. В свете вышепредставленного важны следующие положения данного документа.

В нем предусмотрена связь свободы ассоциации с правом использовать язык по своему выбору. Более того, «государство не может осуществлять дискриминацию по отношению к этим органам (ассоциациям национальных меньшинств. – *Прим. авт.*) на основе языка и не может ненадлежащим образом ограничивать право этих органов искать источники финансирования из государственного бюджета, международных источников или частного сектора» (пункт б).

По Ословским рекомендациям прослеживается также связь и нераздельность понятий «свобода пользования родным языком» и «свобода СМИ», по поводу чего, в частности, говорится: «Государственное регулирование

средств вещания основывается на объективных и недискриминационных критериях и не должно использоваться для того, чтобы ограничивать пользование правами меньшинств» (пункт 8).

Объем и качество времени, отведенного вещанию на языке конкретного национального меньшинства, ставятся в прямую («пропорциональную») зависимость от численности и концентрации меньшинства и должны соответствовать его положению и нуждам (пункт 9). Указывается на свободу доступа «к средствам информации, исходящим из-за границы», которая не должна ограничиваться «ненадлежащим образом» (пункт 11). Определенная обязанность принадлежащих к национальным меньшинствам лиц – знать государственный язык и использовать его – отмечается в разделе рекомендаций «Экономическая жизнь», по положению пункта 12 которого «государство может потребовать дополнительного использования официального языка ... только там, где может быть продемонстрирован законный общественный интерес».

Свобода пользования родным языком корреспондирует политическим правам национального меньшинства.

В пункте 14 рекомендаций говорится о предоставлении лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, адекватных возможностей по использованию своего языка в отношениях с административными властями, «особенно в регионах и местностях, где эти лица выразили к тому желание и где они присутствуют в значительном числе». Вытекающим из него является следующий пункт рекомендаций: «В регионах и местностях, где лица, принадлежащие к национальному меньшинству, присутствуют в значительном числе государство принимает меры для того, чтобы обеспечить возможность использования выборными членами региональных и местных государственных органов также и языка национального меньшинства во время деятельности, связанной с этими органами».

Право на защиту языковых прав национальных меньшинств путем доступа к независимым национальным институтам, таким как омбудсмен или комиссия по правам человека, должно обеспечиваться со стороны государства (пункт 16).

Таким образом, в языковых правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, прослеживается следующая закономерность. Язык как средство общения дается человеку от природы, раскрывается в процессе социального общения и развивается путем личных усилий индивида. Со стороны государства, гражданином которого является носитель языка национального меньшинства, должны, во-первых, создаваться адекватные условия

пользования языком (недискриминация, неограничиваемость установления связей с другими лицами; благоприятные условия для развития языка, его изучения и др.), а во-вторых, обеспечиваться реальные механизмы по защите нарушения языковых прав.

Ословские рекомендации 1998г. составлены именно с обязывающих для государств позиций. Они также часто связывают языковые права со значительным числом присутствия национальных меньшинств в конкретных регионах и местностях.

Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств 1992г. дает определение понятия «территория, на которой используется региональный язык или язык меньшинства». Это – «географический район, в котором упомянутый язык является средством общения такого числа жителей, которое оправдывает принятие различных мер по защите и поощрению, предусмотренных настоящей Хартией» (ст. 1). Хартия провозглашает, что государства должны основывать свою политику, законодательство и практику на таких целях и принципах, как «содействие и/или поощрение использования региональных языков и языков меньшинств ... в общественной и личной жизни» и «содействие соответствующим видам международных обменов в охватываемых настоящей Хартией сферах, применительно к языкам меньшинств, используемым в идентичной или схожей форме в двух или более государствах» (статья 7).

Статья 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995г. обязывает государства «создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни и в ведении государственных дел, в частности, в вопросах, их касающихся».

Большинство представителей национальных меньшинств Грузии не владеют государственным языком страны. Особенно это выражено в регионах компактного расселения национальных меньшинств, таких как Самцхе-Джавахети (армяне) и Квемо-Картли (азербайджанцы). «Это создает два ряда проблем. С одной стороны, подобное отсутствие интегрированности объективно препятствует реальному участию меньшинств в политической и гражданской жизни, уменьшает их шансы добиться экономического и карьерного успеха. Представители меньшинств в подобных регионах слабо информированы о политической жизни, имеют дополнительные препятствия в отношениях с государственными органами, чувствуют себя социально отчужденными от большинства. С другой стороны, сам факт, что большие группы населения не владеют грузинским языком, ведет к большей настороженности гру-

зинского населения: он усугубляет подозрения в том, что представители меньшинств недостаточно лояльны по отношению к грузинскому государству» [1]. Оторванность регионов преобладающего компактного расселения национальных меньшинств от центра страны носит не только географический, но и социально-экономический и политический характер, а также особо ощущается в социально-культурном аспекте. Именно к последнему относится незнание государственного языка. Показательно, что видный грузинский эксперт Г.Нодиа говорит о «настороженности грузинского населения», которая приводит к подозрениям, «что представители меньшинств недостаточно лояльны по отношению к грузинскому государству». Как нам кажется, ситуация незнания языка, вытекающая из нее социально-экономическая и политическая отдаленность регионов от центра скорее дает основание говорить об ущербности политики руководства Грузии на протяжении нескольких лет. Дискриминация по языковому признаку (и, конечно, не только она одна) приводит к дистанцированности граждан от государства своего гражданства.

Г.Нодиа также отмечает, что «другая часть населения меньшинств проживает дисперсно, т.е. попеременно с грузинским населением, прежде всего в городах. Здесь уровень знания грузинского языка гораздо выше, чем в регионах с компактным проживанием меньшинств, однако это отнюдь не означает, что представители дисперсно проживающих меньшинств, как правило, свободно говорят на грузинском. Обычно, русский и/или родной язык является для них преимущественным языком образования и общения, грузинским же они владеют скорее на бытовом уровне. Несмотря на лучшее знание языка, более высокий уровень информированности о политических процессах, уровень политического и гражданского участия меньшинств в регионах дисперсного проживания отнюдь не выше, а иногда даже и ниже, чем в регионах компактного проживания» [1, с. 64-65]. Таким образом, дисперсность расселения по сравнению с компактностью не устраняет политической и гражданской индифферентности национальных меньшинств, а лишь приводит к лучшему знанию государственного языка на бытовом уровне. Все это лишний раз указывает на отсутствие продуманной программы центрального руководства Грузии по интеграции своих граждан из национальных меньшинств в государственно-правовое, социально-экономическое пространство государства.

Указанные выше «языковые» нормы правовых документов рекомендательного и юридически обязывающего характера (соответственно ОБСЕ и СЕ) дают в этом вопросе достаточную нормативную базу для формирования и развития внутреннего законодательства Грузии.

Свобода слова и связанная с ней свобода пользования родным языком –

это именно, по определению, свобода, право, а не обязанность лица. В то же время, представители национальных меньшинств являются гражданами государства, что указывает на их определенную обязанность владеть государственным языком страны своего гражданства, которая, в свою очередь, создает для этого благоприятные и способствующие изучению языка условия, однако ни в коем случае не за счет умаления или ограничения их свободы и права знать и пользоваться родным языком. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны обладать правом на использование родного языка как внутри Грузии, так и за ее пределами для установления связей с соотечественниками, а также являющимся его необходимым продолжением правом на свободу слова, выражения мнения всеми доступными формами, способами и средствами в рамках законодательства государства своей гражданской принадлежности (очевидно, что указанное внутреннее законодательство должно соответствовать принципам и нормам международного права, взятым государством на себя международным дву- и многосторонним обязательством).

Может быть предложена следующая схема языкового развития «человеческого измерения» национальных меньшинств Грузии. Как граждане грузинского государства лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право и несут определенную обязанность владеть грузинским языком<sup>1</sup>, как представители одного или нескольких национальных меньшинств Грузии они имеют право на общение с другими национальными меньшинствами на языке наибольшего распространения в пределах СНГ – русском, а как носители своей национальной (этнической) идентичности имеют право пользоваться языком своей этнической принадлежности.

В начале этого года в Тбилиси прошел семинар на тему «Языковая политика Грузии с акцентом на систему образования», организованный швейцарской организацией «CIMERA» совместно с Общегражданским Движением Многонациональная Грузия (ОДМГ). Интересны своей показательностью тезисы данного семинара в вопросе свободы слова и пользования родным языком. «Можно выделить три периода. Во время Гамсахурдиа была допущена самая большая ошибка, когда начали строить независимое государство до создания гражданского общества. В период правления Шеварднадзе острота пошла на убыль, хотя имела поверхностный политический ресурс. Проблемы закрашивались цветной краской снаружи – внутренние причины конфликтогенных регионов оставались прежними. Сразу после Революции

<sup>1</sup> Определенная обязанность владеть государственным языком вытекает из понятия гражданства как устойчивой юридической (правовой) связи между человеком и государством, носящей относительно постоянный характер и выражающейся в наличии установленных законом взаимных прав и обязанностей между ними.

роз даже процесс закрашивания прекратился. Общество увидело весь спектр проблем. Дальше все происходило на уровне деклараций. Нет реальных подвижек, если не считать введения пятнадцатиминутных передач на национальных языках в сетке Первого канала Грузинского телевидения»<sup>1</sup> (Арнольд Степанян, председатель ОДМГ). «Многоязычие для Европы не характерно. Особенно для таких стран, как Бельгия, Швейцария, Испания, Финляндия. Важно не только «терпеть» многообразие, но и поддерживать его. Кроме поддержки государственного языка надо гарантировать и национальные языки» (Бритта Корт, представитель «СИМЕРА») [2].

На проведенной также в начале года пресс-конференции Ассоциации русскоязычных журналистов Грузии, в которой приняли участие лидеры азербайджанской, армянской, русской, курдско-езидской, греческой, осетинской, немецкой и других диаспор, руководитель ассоциации Михаил Айдинов отметил, что масс-медиа игнорируют проблемные вопросы, связанные с национальными меньшинствами страны. «К примеру, проведение конференции «Этнические меньшинства год спустя после Революции роз» и ряд других мероприятий остались практически без внимания СМИ. В большинстве случаев внимание заостряется не на проблемах этой категории населения, составляющего 16% от общего числа граждан Грузии, а высматриваются надуманные сепаратистские настроения, негативные факты» [3].

Понимание инертности сегодняшних властей в вопросе свободы слова присутствует и на политическом поле партийного строительства грузинского государства. Так, по мнению лидера Республиканской партии Грузии Л.Бердзенишвили, «нынешняя власть отказалась от дальнейшего развития демократии и самоуправления. Правящая политическая сила Грузии не собирается серьезно рассматривать стоящие перед страной проблемы и, подобно режиму Шеварднадзе, продолжает унижать, игнорировать и обманывать народ. Разница между ними в том, что при Шеварднадзе можно было говорить о существующих проблемах, а в условиях новой власти степень свободы слова значительно понизилась, о чем говорят и международные эксперты» [4].

Любое демократическое государство немыслимо без свободы слова и независимой прессы. Одновременно одним из основных реальных результатов демократических и правовых реформ в многонациональном гражданском обществе и государстве, связанных в том числе и с выполнением целого набора политических и юридических обязательств в рамках ОБСЕ и СЕ, является создание и укрепление внутригосударственных механизмов, гаран-

<sup>1</sup> С начала года Первый канал Грузинского телевидения вышел в эфир в обновленном режиме. Информационная программа «Моабе» заменена передачей «Мтавари» («Главное») – она вещает на грузинском, абхазском, осетинском, азербайджанском, армянском и русском языках.

тирующих недопущение использования СМИ и свободы слова для разжигания национальной розни, обеспечение прав национальных меньшинств. Постоянно актуализируемой темой, носящей приоритетный характер в политико-правовой деятельности таких организаций, как ОБСЕ и СЕ, является тема свободы слова с привязкой к обеспечению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Необходимо отметить, что данная тема затрагивает реалии не только постсоветского пространства, но и сохраняет свою актуальность, требует постоянного внимания в ряде западноевропейских стран. Эта тема имеет в своей сфере такие вопросы, как право на изучение и использование родного языка, право на доступ к информации и ее распространение на родном языке, право на обращение к властям на родном языке, особенно в местах компактного проживания меньшинств, право на участие в управлении и принятии решений по вопросам, касающимся меньшинств.

**2. Свобода образования и культуры.** – Закон Грузии «Об образовании» 1997г. предоставляет лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право на получение образования на родном языке. В 4 статье Закона говорится, что «Государство по рекомендации местных органов самоуправления создает условия для граждан Грузии, для которых грузинский язык не является родным, в создании таких учреждений или секторов базового или среднего образования, где обучение будет проводиться на их родном языке». В соответствии с Законом «О культуре» 1997г., государство обязуется создавать равные условия для культурного развития всех регионов (ст. 20).

Связь между правом на образование и правом на развитие собственной культуры однозначна. Человек не может без повышения собственного образовательного уровня достичь определенного «культурного статуса» в своих глазах и в глазах окружающего его общества. Также однозначна тесная и неразрывная связь между правом на образование и правом на изучение и пользование родным языком, наглядно присутствующая в сфере прав и свобод национальных меньшинств.

В сфере образовательных прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, действует положение рекомендательного характера ОБСЕ. Гаагские рекомендации по правам национальных меньшинств на образование 1996г. начинаются разделом с показательным названием «Дух международных документов». В нем обозначены принципы общеправового характера по защите национальных меньшинств и принципы специального приложения по отношению к праву на образование. К первым относятся: обязанность государств следовать международным документам, направленным на улуч-

шение положения лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и их обязанность последовательно придерживаться основных принципов равенства и недопущения дискриминации. Ко вторым можно отнести: принцип по предоставлению возможности полной реализации права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на сохранение своей самобытности «только в том случае, если они получают должное знание родного языка во время образовательного процесса», и принцип ответственности «интегрироваться в широкое национальное общество посредством приобретения достаточного знания государственного языка» (пункт 1). Принятие государством там, где это требуется, специальных мер для активного осуществления языковых прав меньшинств в области образования, с использованием максимума наличных ресурсов как самостоятельно, так и посредством международной помощи и сотрудничества – его обязанность (пункт 4).

Региональные и местные органы должны наделяться соответствующими полномочиями в области образования для меньшинств, что подразумевает содействие «участию меньшинств в процессе формирования политики на региональном и (или) местном уровне» (пункт 6).

На необходимость активного участия национальных меньшинств в формировании образовательных программ указывают Лундские рекомендации 1999г., которые проводят четкую компетенционную грань в данном вопросе между органами государственной власти и организациями национальных меньшинств: «С учетом того, что ответственность за установление стандартов в области образования несут органы государственной власти, организации меньшинств могут определять содержание учебных программ для преподавания языков соответствующих меньшинств, их культуры, либо и того и другого» (пункт 18).

По вопросу о необходимости существования четких, законодательно предусмотренных процедур образовательных программ Гаагские рекомендации лаконичны и предельно ясны: «Предоставляя лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право создавать и поддерживать собственные образовательные учреждения, государства не должны препятствовать осуществлению этого права путем установления чрезмерно затрудненных юридических и административных процедур, регулирующих создание и управление этими учреждениями» (пункт 9).

Гаагскими рекомендациями предусмотрены образовательные права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на нескольких уровнях – от начального до высшего образования.

Очевидным является факт прямой зависимости социальной состоя-

тельности государства от образовательного уровня его населения. Однако если государство не обладает достаточными ресурсами для широкого доступа к высшим уровням образования всех слоев населения и национальных меньшинств в том числе, не менее очевидным является факт недопустимости установления произвольных уровней образования со стороны государства. К нуждам национальных меньшинств в образовательной сфере государство должно относиться с особой ответственностью и вниманием. Со своей стороны национальным меньшинствам следует выдвигать разумные требования, основывающиеся на таких факторах, как их собственная численность, демографическая плотность в конкретном регионе и/или местности, а также их возможности поддерживать жизнеспособность этих структур и учреждений. Связь между образованием, культурой и родным языком для национальных меньшинств получает свое емкое обозначение в пункте 19 Гаагских рекомендаций: «Ввиду важности и значения, которое международные документы придают межкультурному образованию, вниманию к истории, культуре и традициям меньшинств, государственные образовательные ведомства обязаны обеспечить включение изучения истории, культуры и традиций соответствующих национальных меньшинств в общие обязательные учебные программы. Поощрение представителей большинства к изучению языков национальных меньшинств, живущих в данном государстве, будет способствовать укреплению терпимости и культурного многообразия в государстве».

Европейские правовые стандарты в области образования для национальных меньшинств выражены в Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств 1992г. и Европейской рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995г. Первая в целом отводимой для положений в сфере образования статье 8 предусматривает четкую градацию образовательных уровней в увязке с изучением и использованием родного языка. Она также предусматривает полное преподавание на родном языке всех предметов на всех соответствующих стадиях образовательного процесса и ставит это в зависимость от того, что «число лиц, пользующихся региональным языком меньшинства, это оправдывает» (ч. 2, ст. 8). Рамочная конвенция 1995г. статьей 12 обязывает государства «обеспечивать равные возможности доступа к получению образования всех уровней для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам».

Международно-признанным документом в сфере защиты прав и свобод человека – Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965г. – установлена общеправовая норма по принятию внутренних мер, в том числе и путем законодательного регулирования,

государствами: «Государства должны принимать, когда обстоятельства этого требуют, особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях, с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп<sup>1</sup> или лиц к ним принадлежащим с тем, чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод» (ч. 2, ст. 2). Активная и незаменимая роль организаций национальных меньшинств, территориальных органов их самоуправления в сфере создания и управления своими образовательными учреждениями обоснована в документах международного права<sup>2</sup>. Также признанным и обоснованным является следующий принцип: хотя у государства есть право наблюдать за этим процессом (имеется в виду процесс создания и управления национальным меньшинством своих образовательных учреждений) с административной точки зрения и в соответствии с его собственным законодательством, оно не должно препятствовать осуществлению этого права, предъявляя необоснованные требования, которые могут сделать практически невозможным для национальных меньшинств создание своих собственных образовательных учреждений. Тенденция придания образованию особого места в системе защиты прав и свобод национальных меньшинств очевидна в большом количестве международно-правовых документов современности. Согласно этим документам, образование необходимо не только для обеспечения академической или технической подготовки, но также и для утверждения таких ценностей, как терпимость, плюрализм, непримиримость к расизму.

Документы международного права возлагают главную ответственность в деле утверждения указанных ценностей и целей образования на государства, в которых проживают национальные меньшинства. В этих государствах вопрос цивилизованного межэтнического проживания и гармонии является жизненно важным для их внутренней стабильности и эффективной международной социализации. Такое совместное проживание и гармония выступают, помимо прочего, важным фактором в сохранении мира и стабильности в данном регионе. Нынешняя внутренняя обстановка в сфере образовательных прав национальных меньшинств Грузии далека от стандартов, обозначенных выше. «Как и в советское время, государство обеспечивает наиболее круп-

<sup>1</sup> В настоящей Конвенции выражение «расовая дискриминация» означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках... национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление... прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни» (ч. 1, ст. 1).

<sup>2</sup> Например, ст. 13 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995г.: «1. В рамках своих систем образования участники признают, что лица, принадлежащие к национальному меньшинству, имеют право учреждать и организовывать свои собственные частные заведения для целей образования и профессиональной подготовки».

ным этническим меньшинствам возможность получения среднего образования на родных языках – в частности, русском, армянском, азербайджанском, осетинском – практика, которую саму по себе следует только приветствовать. В частности, в Грузии 141 азербайджаноязычная школа и 8 независимых азербайджаноязычных секторов при школах, 133 армяноязычные школы и 20 секторов, 87 русскоязычные школы и 152 сектора, а также 10 осетиноязычных секторов. Однако при этом концепция обучения в негрузиноязычных школах практически никак не изменилась по сравнению с советским временем. Более того, часто обеспечение учебниками в таких школах зависит от доброй воли соседних государств. В результате обучение в этих школах никак не готовит молодых людей к тому, чтобы они стали полноценными гражданами Грузии, наоборот, скорее способствует воспроизведению уже в новом поколении той отчужденности или геттоизации, которая является основной проблемой этнических меньшинств» [1, с. 72-73].

Защита прав и свобод национальных меньшинств требует комплексного подхода, находящего свое выражение в признании и обеспечении, гарантированности личных, политических и социально-экономических прав человека и гражданина. Право на образование следует отнести к важнейшему виду социальных прав лиц, проживающих в государстве, которое, в свою очередь, несет главную ответственность за признание и обеспечение данного права. Для того чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, преодолели состояние отчужденности и «геттоизации» необходимы первоочередные усилия государства их гражданства, причем усилия комплексного и системного характера, направленные на реальное обеспечение не только социальных, но и политических прав граждан.

Человек отдаляется от государства, его гражданская позиция в обществе маргинализируется, между двумя субъектами права (человеком-гражданином и государством) создается ситуация дистанцированности тогда, когда в данном государстве нет не только четких и эффективных механизмов реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, но отсутствует само законодательное признание и регулирование прав человека, принадлежащего к национальному меньшинству. Гражданственная отчужденность накладывается на этническую, одно усиливает другое, и в итоге правовой статус гражданина государства «теряется» на фоне фактического, но до сих пор законодательно не закрепленного статуса – статуса лица, принадлежащего к национальному меньшинству. Другими словами, отсутствие правовой урегулированности и защищенности статуса лица, принадлежащего к национальному меньшинству, приводит к столкновению этнической и гражданской принадлежности, чело-

век ощущает свою этническую идентификацию в первую очередь, гражданская же относимость, если и присутствует, то только на второстепенных ролях. Сломать эту негативную для стабильности любого государства тенденцию можно исключительно правовым инструментарием, продуманной политикой, в том числе (и возможно прежде всего) в области образования.

Неразрывность языка, образования и активной гражданской позиции лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, их правовая обеспеченность и гарантированность со стороны государства – необходимый элемент демократической многонациональной страны.

Реальность же Грузии указывает на то, что «государственные учреждения работают исключительно на грузинском языке, почти не осталось возможностей получить высшее образование на языках меньшинств, крайне трудно найти работу, не зная грузинского, средства массовой информации почти исключительно используют грузинский. Это значит, что через систему негрузинских школ государство выталкивает собственных будущих граждан из общества, отказывает им в шансе на достижение успеха в собственной стране» [1, с. 91].

Считаем необходимым заметить, что «выталкивание собственных будущих граждан» происходит скорее не через систему негрузинских школ, а через обозначенную грузинским экспертом систему исключительного или почти исключительного использования государственного языка Грузии во всех сферах активной гражданской позиции человека. Тем не менее, мы разделяем следующую позицию Г.Нодия: «Справедливо, что государство создает для сравнительно крупных меньшинств гарантии получения среднего образования на их родном языке – причем не в виде разрешения или лицензирования частных школ на этих языках (что само собой разумеется), но в смысле финансирования таких школ. Представители меньшинств должны иметь реальную возможность сохранить свою культурную и языковую самобытность через систему образования. Поэтому система негрузинских школ должна быть сохранена в принципе. Однако, если это государственные школы, они одновременно обязаны готовить будущих граждан Грузии, которые смогут учиться в грузинских университетах (т.е. на грузинском языке), работать в грузинских организациях, служить в грузинской армии..., т.е. полноценно функционировать и конкурировать в грузинском обществе» [1, с. 93].

К конкретным шагам по налаживанию необходимого и постоянного диалога между национальными меньшинствами и государством можно отнести инициативу министерства образования Грузии, которая была озвучена на состоявшейся в конце января 2005г. конференции «Национальные меньшин-

ства: год спустя после Революции роз». Организовавшее конференцию ОДМГ откликнулось на высказанную министерством инициативу и со своей стороны предложило создать при нем консультативную группу, укомплектованную квалифицированными представителями этнических меньшинств, которая с соответствующими структурами министерства примет участие в разработке концепции развития негрузинских школ и их учебных программ [5].

**3. Свобода религии.** – Можно выделить четыре основные интеллектуальные сферы, «в которых заключены важнейшие человеческие ресурсы оптимизированного социокультурного и, стало быть, социоэкономического развития на самых различных уровнях: внутриличностном, групповом, локальном, региональном и, наконец, глобальном» [6].

Эрвин Ласло к этим сферам, помимо науки и искусства, относит религию и образование [7].

В Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (принята резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981г.) говорится, что «никто не должен подвергаться дискриминации на основе религии или убеждений со стороны любого государства, учреждения, группы лиц или отдельных лиц» (ст. 2) и «дискриминация людей на основе религии или убеждений является оскорблением достоинства человеческой личности и отрицанием принципов Устава ООН и осуждается как нарушение прав человека и основных свобод, провозглашенных Всеобщей декларацией прав человека и подробно изложенных в Международных пактах о правах человека, и как препятствие для дружественных и мирных отношений между государствами» (ст. 3).

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950г. указывает: «1. Каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедать свою религию или убеждения как индивидуально, так и совместно с другими лицами, публичным и частным порядком, в богослужении, учении и отправлении религиозных и ритуальных обрядов. 2. Свобода исповедовать свою религию или свои убеждения подлежит лишь таким ограничениям, которые установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественного спокойствия, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц» (ст. 9).

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995г. в императивном порядке закрепила ответственность государств в сфере защиты свободы религии: «Участники обязуются признать, что каждое лицо, при-

надлежащее к национальному меньшинству, имеет право исповедовать свою религию или убеждения и создавать религиозные заведения, организации и ассоциации» (ст. 8).

Право на свободу религии является частью правового комплекса защиты прав и свобод человека. Когда ущемляются религиозные права национального меньшинства в какой-либо стране, то это указывает не только на неправовой характер данного государства, его недемократичную природу, но и на его недостаточную цивилизованность. Религиозная толерантность особенно актуальна и востребована в наше время. Непризнание или ограничение религиозных прав и свобод<sup>1</sup>, если они осуществляются в рамках внутреннего законодательства в строгом соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, взятыми государством международными обязательствами<sup>2</sup>, недопустимо. Международные наблюдатели указывают, что религиозные права, к примеру, армян Грузии мало подвержены дискриминации, ввиду многовекового проживания грузин и армян бок о бок, а также ввиду близости двух конфессий по своим христианско-догматическим принципам. В итоге делается вывод, что армяне в Грузии больше дискриминируются по национальному, чем по религиозному признаку [8]. Однако череда последних событий вокруг историко-религиозных памятников армян Грузии дает нам основания усомниться в этом. На упоминавшейся пресс-конференции Ассоциации русскоязычных журналистов Грузии, которая прошла в начале 2005г., оценка данных событий со стороны представителей армянского национального меньшинства прозвучала жестко, но справедливо: «Довольно остро звучало выступление руководителя Союза грузинских армян «Нор Серунд» («Новое поколение») Мари Микоян. Она коснулась и нашумевшей темы, касающейся армянской церкви в Тбилиси Норашен, которую осквернили вандалы. Некоторые радикальные призывы, в том числе со стороны духовных лиц, не способствуют положительным процессам в обществе. Такое отношение нельзя представить в цивилизованных странах» [3].

<sup>1</sup> В соответствии со статьей 6 Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981г. право на свободу мысли, совести и религии или убеждений включает, в частности, следующие свободы: отправлять культы или собираться в связи с религией или убеждениями и создавать и содержать места для этих целей; производить, приобретать и использовать в соответствующем объеме необходимые предметы и материалы, связанные с религиозными обрядами или обычаями или убеждениями; писать, выпускать и распространять соответствующие публикации в этих областях; вести преподавание по вопросам религии или убеждений в местах, подходящих для этой цели; соблюдать дни отдыха и отмечать праздники и отправлять обряды в соответствии с предписаниями религии и убеждений; устанавливать и поддерживать связи с отдельными лицами и общинами в области религии и убеждений на национальном и международном уровнях и другие.

<sup>2</sup> Не осуществляется пропаганда религиозной нетерпимости, подрыв конституционного строя государства и другие условия, например, указанные в части 2 9 статьи Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950г.

По отношению к другим национальным меньшинствам центральное руководство Грузии пытается сделать встречные шаги. Так, как заявил президент Грузии М.Саакашвили во время своей поездки в места компактного расселения азербайджанского населения страны (март 2005г., Земо Ведзиси), «мусульманские религиозные праздники в Грузии будут объявлены выходными» [9].

Итак, довольствоваться общими принципами защиты прав национальных меньшинств в Грузии не приходится, особенно, если они не находят своей конкретизации в законодательных актах, непосредственно регулирующих права и свободы национальных меньшинств и соответственно не предусматривают четких механизмов их реализации и гарантий обеспечения. Фиктивное провозглашение и вытекающее отсюда выборочное обращение внимания на тот или иной аспект защиты прав и свобод национального меньшинства подразумевают политический контекст, используемый внутренними и внешними силами, далекими от реального улучшения состояния правовой защищенности меньшинств Грузии.

### ***3. Местное самоуправление и защита прав национальных меньшинств: международные подходы – грузинская действительность***

Реальное обладание правами и свободами и реальная защита со стороны внутригосударственных властей и внешних сил может последовать при условии реального и эффективного обладания национальным меньшинством властных полномочий хотя бы местного значения.

Последнее предполагает взятие на себя ответственности за реализацию определенной части публичных дел на конкретной территории. Речь идет о территориальном самоуправлении национального меньшинства, с помощью которого оно становится качественно новым субъектом внутригосударственного политико-правового порядка. В данном случае к национальному меньшинству будут относиться не как к сумме разрозненных индивидов, претендующих лишь на индивидуальную защиту своих прав и свобод, а как к системе, политико-правовому коллективу со своими полномочиями, вытекающей из них компетенцией и корреспондирующей ей ответственностью за надлежащее своему статусу управление. Право на территориальное самоуправление тесно связано с правом на политические ассоциации граждан. Свобода ассоциации для лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, гарантирована согласно пункту 32.6 Копенгагенского документа СБСЕ 1990г. и статьи 7 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995г. В пункте 24 раздела VI Хельсинкского документа СБСЕ 1992г. указывается

на обязательство государств-участников Организации обеспечивать «свободное осуществление принадлежащими к национальным меньшинствам лицами, на индивидуальной основе и совместно с другими, своих прав человека и основных свобод, включая право в соответствии с демократическими процедурами в полной мере участвовать в процессе принятия решений каждого государства в политической, экономической, социальной и культурной жизни своих стран, в том числе на основе демократического участия в работе директивных и консультативных органов на национальном, региональном и местном уровнях, в частности, в рамках политических партий и ассоциаций».

Создание политических партий этнических меньшинств в Грузии встречает противодействие. Грузинская политическая элита отрицательно относится к идее политических партий этнических меньшинств. «Создание таких партий рассматривается как шаг к сепаратизму, территориальному, либо психологическому» [1, с. 86].

Грузинские власти своими эффективными правоустанавливающими и правореализующими действиями должны показать принципиальную бесперспективность таких партий, которые по определению находятся в противоречии с самим смыслом политических ассоциаций в развитых демократических странах – они должны создаваться и действовать на идеологической основе, а не на этнических размежеваниях. Инициативы по созданию таких партий нам видятся в свете индифферентного отношения центральной власти Грузии к защите прав и свобод национальных меньшинств, и, соответственно, они сразу же пойдут на спад и возможно совершенно исчезнут, если национальные меньшинства почувствуют реальность законодательной защищенности своего статуса, действенность внутригосударственных механизмов обеспечения этого статуса. В таком случае, партии этнических меньшинств трансформируются из политического русла в направление общественных объединений, которые помогают в развитом гражданском обществе обсуждать свои проблемы и являются для правового демократического государства своего рода показателями состояния дел в сфере защиты прав и свобод национальных меньшинств. Однако реалии политического поля Грузии и недостаточная правовая обеспеченность и защищенность национальных меньшинств указывают на долгосрочность осуществления этого наиболее целесообразного для многонационального государства положения. За 13 лет, прошедших между последними переписями, удельный вес этнических меньшинств почти уполовинился – с 30 до 16%. В парламенте лишь 6% депутатов представляют национальные меньшинства. В Тбилисском сакребуло (городское правление) их нет вообще. В регионах компактного проживания в местных законодательных собраниях в лучшем случае по одному или по два депутата [2].

В парламенте созыва 1999г. было 14 депутатов из числа меньшинств (те же 6%), причем все они были из правящей партии Союз Граждан Грузии, и уровень их реального участия в парламентской жизни был минимален (большинство из них никогда не выступало на сессиях парламента по той простой причине, что они не знали грузинского языка, на котором работает парламент Грузии) [1, с. 65].

Политические партии этнических меньшинств Грузии в нынешних условиях могут сыграть положительную роль в вопросе единого и целенаправленного разъяснения, отстаивания и лоббирования своих общих интересов в диалоге с законодательной и исполнительной властью республики.

Избирательная процедура Грузии в отношении прав национальных меньшинств отличается своей недемократичностью. Европейские правовые стандарты указывают на обязательство государств гарантировать права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на участие в государственных делах, включая право голоса и право баллотироваться на выборные должности на недискриминационной основе. Европейская рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995г. в статье 16 указывает: «участники воздерживаются от принятия таких мер, которые повлияли бы на структурный состав населения в районах проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и были бы направлены на ограничение прав и свобод, вытекающих из принципов, закрепленных в настоящей Рамочной конвенции».

Далее, Лундские рекомендации ОБСЕ 1999г. отмечают, что «в случаях компактного проживания меньшинств их достаточное представительство может быть обеспечено путем создания одномандатных округов», а также «представленности меньшинств могут способствовать пропорциональные избирательные системы» (пункт 9). До внесения изменений в Закон Грузии «О местном самоуправлении и управлении» (поправки конца 2001г.) выдвижение кандидатов в органы местного самоуправления было возможно только по партийным спискам, что не позволяло компактно проживающим национальным меньшинствам выдвигать своих кандидатов на местах. Однако, закон в новой редакции, ликвидировав этот пробел, обозначил произвольное формирование избирательных участков, при котором, например, в Ахалкалакском районе каждый грузинский населенный пункт имеет одно сакребуло (сельское правление) и столько же имеют 4-5 объединенных армянонаселенных пункта. Данная диспропорция отражается на реальных правах по управлению местными вопросами, так как орган управления районного уровня (управа района) создается из председателей всех сельских правлений (сакребуло). Таким образом, происходит искусственное снижение числа депутатов-армян на районном уровне [10].

На данном примере видно, что грузинские власти, с одной стороны, пользуясь пробелами и несоответствиями внутреннего законодательства европейским демократическим нормам избирательного права, а с другой – по своему интерпретируя действующие нормы законов, проводят дискриминационную политику в отношении избирательных прав национальных меньшинств страны. Политика искусственного вмешательства в демографические показатели регионов является атрибутом современной государственности Грузии<sup>1</sup>. Данное вмешательство не ограничивается только искусственными (произвольными) территориальными приращениями грузинских населенных пунктов и соответствующим размежеванием населенных пунктов компактного проживания национальных меньшинств, оно также проявляется в формах нетерриториального самоуправления.

Международные акты категорически не приемлют такого подхода и однозначно исходят из обязанности государств признавать демографические реалии регионов, находящихся под их юрисдикцией. Это подразумевает, что государства не предпримут попыток избежать выполнения своих обязательств, изменяя демографические реалии регионов.

Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств 1992г. обязывает государства уважать географический район «каждого регионального языка или языка меньшинства для обеспечения того, чтобы существующее или новое административное деление не создавало препятствий распространению данного языка» (ч. 1, ст. 7).

Территориальные аспекты указанного вмешательства государства в демографические показатели региона находят свое выражение через искусственные административно-территориальные объединения или разделения. Особенно негативно это сказывается на правах национального меньшинства в сфере территориального самоуправления. Европейская хартия местного самоуправления 1985г. в статье 5 «Защита границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление» указывает, что «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом». Хотя проведение референдума ставится в зависимость от внутреннего законодательства, тем не менее, смысл статьи заключается в обязательности учета мнения местного населения.

<sup>1</sup> На форуме «Национальные меньшинства: год спустя после Революции роз» председатель Союза греков Грузии Кириак Йорданов заявил, что за последние несколько недель в Цалском районе Грузии резко обострились отношения между греками с одной стороны, аджарцами и сванами – с другой: «В январе в разных селах района со стороны аджарцев и сванов были сожжены более 15 домов и хлевов, принадлежащих грекам. Из 37 тыс. греков в Цалке сегодня осталось 2 тыс., в основном люди преклонного возраста. В любой момент аджарцы и сваны могут навредить оставшимся здесь грекам. Никто их не накажет. Не случайно, что они захватили около 2000 греческих домов в Цалке».

В вопросе местного самоуправления необходимо иметь в виду основные конституционные и законодательные принципы и нормы действующего права Грузии. Государственно-территориальное устройство Грузии не определено конституционными нормами. Конституция 1995г. сформулировала принцип его возможного определения: «Государственно-территориальное устройство Грузии будет определено конституционным законом на основе принципа разграничения полномочий после полного восстановления юрисдикции Грузии на всей территории страны» (ч. 3, ст. 2). Можно предположить, что будущая форма государственного устройства Грузии будет включать как унитарные, так и федеративные начала, причем реальную наполняемость последних планируется осуществить путем разграничения полномочий, в особенности по отношению к тем территориям «конституционного закрепления»<sup>1</sup>, которые на сегодня фактически не контролируются центральными властями. В отношении же тех территорий, которые не изъявили желания и не предприняли действий по невхождению в государство Грузия, можно предположить унитарный принцип вертикального разграничения полномочий между центром и регионами.

Статья 2 Конституции в части 4 говорит о вопросах местного значения, которые «граждане Грузии решают посредством местного самоуправления без ущерба для суверенитета государства». В подтверждение указанного выше федеративного и унитарного понимания будущих государственно-правовых реформ Грузии ст. 2 Конституции указывает: «Порядок создания, полномочия органов местного самоуправления и их отношения с государственными органами определяются органическим законом». Схожесть конституционно-федеративного и органически-унитарного подхода проявляется в упоминании полномочий, которыми будут наделены власти на местах. Продолжением конституционной логики грузинского законодателя является непосредственно следующая за этим статья 3 Конституции, в которой перечислены сферы и вопросы исключительного ведения высших государственных органов Грузии.

На важность разграничения полномочий между центральными и местными властями как на принцип эффективности местного самоуправления указывает Европейская хартия местного самоуправления 1985г.: «Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно воз-

<sup>1</sup> «Грузия – независимое, единое и неделимое государство, что подтверждено референдумом, проведенным 31 марта 1991г. на всей территории страны, включая Абхазскую АССР и бывшую Юго-Осетинскую автономную область, и Актом о восстановлении государственной независимости Грузии от 9 апреля 1991г.» (ч. 1, ст. 1);

«Территория грузинского государства определена по состоянию на 21 декабря 1991г.» (ч. 1, ст. 2 Конституции Грузии 1995г.).

лагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии» (ч. 3, ст. 4).

На это указывают и Лундские рекомендации 1999г.: «Накопленный в Европе и за ее пределами опыт указывает на целесообразность передачи некоторых полномочий законодательной и исполнительной власти с центрального уровня на региональный, что не должно ограничиваться простой децентрализацией государственного аппарата и рассредоточением его функций по региональным или местным подразделениям», и далее, там же: «В свете принципа subsidiarity государствам следует в позитивном ключе рассматривать возможность такого территориального делегирования полномочий, включая конкретные функции самоуправления, – особенно в случаях, когда это расширяло бы возможности меньшинств по самостоятельному решению касающихся их вопросов» (пункт 19).

Действующий Закон Грузии «О местном самоуправлении и управлении» от 16 октября 1998г. №929 в статье 6 устанавливает разделение полномочий органов местного самоуправления на обязательные и собственные. В свою очередь обязательные полномочия подразделяются на исключительные и делегированные. В законе установлено, что собственные полномочия органов местного самоуправления составляют все те вопросы, которые не входят в предметы ведения государственных органов власти и составляют вопросы местного значения. Тем самым, собственные полномочия по смыслу положений статьи 6 закона устанавливаются и осуществляются в соответствии с принципом subsidiarity.

Статья 7 Органического закона №929 закрепляет исключительные и делегированные полномочия местных органов власти. Так, если к исключительным полномочиям, исходя из смысла данной статьи, относятся решение вопросов газоснабжения местного населения, а также осуществления контроля за мелиорационной системой конкретной территории и лесопарковых зон, то к делегированным полномочиям отнесены сбор местных налогов, регистрация актов гражданского состояния, призыв граждан на военную службу и другое. Итак, если исходить из обозначенных в законе полномочий местных органов власти, то большинство из них имеют как местное, так и общегосударственное значение. Отвлекаясь от юридическо-технических аспектов названий и разделений полномочий по органическому закону №929 (например, если полномочие является собственным, то оно уже предполагает понятие исключительности), необходимо отметить в целом правовую полезность детального обозначения и конкретного разграничения полномо-

чий между центральными и местными властями. Однако необходимо помнить, что вопросы полномочий между центром и регионами не должны отрываться от национальных интересов преобладающего населения на тех территориях, где осуществляется самоуправление. Сами органы местной, региональной или, тем более, автономной администрации должны быть сформированы с учетом исторической и территориальной специфики конкретных национальных меньшинств (пункт 20 Лундских рекомендаций 1999г.). То есть, при самом процессе образования данных структур не должны нарушаться права и свободы национального меньшинства, имеющего к тому же исторические и территориально объективные основания к своей особой защищенности. Только будучи демократично образованными, структуры территориального самоуправления могут эффективно реализовывать закрепленные за ними полномочия.

Над избирательной реформой Грузии, направленной на устранение указанных выше негативных положений и практики реализации нынешней избирательной системы республики, работают и представители организаций национальных меньшинств. Они указывают на необходимость такой модели, которая обеспечит интересы всех слоев населения в парламенте, в том числе полноценное представительство интересов этнических меньшинств. Так, ОДМГ завершило выработку «Предложений по реформированию избирательной системы Грузии» (авторы: Хатуна Лагазидзе, Софья Гомелаури) и представило их на обсуждение экспертного сообщества. Главным лейтмотивом данных Предложений выступает следующая мысль: «Существующая избирательная система с высоким избирательным барьером, категоричным методом голосования, смешанным мажоритарно-пропорциональным принципом, с единым закрытым избирательным списком в масштабе целой страны, одномандатными округами, методом выведения избирательной квоты и системой распределения мандатов – жесткая и относительно негибкая. Она более пригодна в условиях развитого гражданского общества и политического спектра, когда в основном более или менее равносильные политические силы оказывают друг другу конкуренцию, и в обществе существует долгая традиция осознанного выбора. В наших же условиях, существующая избирательная система никак не способствует развитию, улучшению существующего политического спектра и тенденции выявления в ней новых сегментов». Авторы Предложений отмечают, что «избирательная реформа напрямую связана с вопросом реформы административного и территориального устройства государства» [11].

С нашей стороны, считаем необходимым указать также на связь избирательной системы с кадровой политикой государства. Вообще, все катего-

рии политических прав граждан так или иначе находятся в тесной взаимосвязи, дисбаланс которой приводит к нарушению или ограничению прав личности. Эксперты отмечают необходимость создания гарантий участия представителей этнических меньшинств в процессе кадровой реформы. Руководство Грузии пытается улучшить положение в данной сфере<sup>1</sup>.

Однако «до сих пор в результате реформ в административных и правоохранительных структурах число представителей меньшинств вопреки ожиданиям еще больше уменьшилось, что подтверждают тенденции, свидетельствующие, что для большинства представителей этнических меньшинств престижные социальные ниши закрыты» [5]. Право на участие в управлении и принятии решений по вопросам, касающимся национальных меньшинств, «имеет особо важное значение, поскольку непосредственно связано с участием представителей меньшинств в органах исполнительной и судебной власти, а также в выборах в органы законодательной власти на всех уровнях и с реализацией важной в этом плане Рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы N1500 (2001) («Участие иммигрантов и иностранных резидентов в политической жизни государств-членов Совета Европы»), принятой ПАСЕ в январе 2001г.» [12].

В ходе последней зимней сессии ПАСЕ приняла резолюцию, в которой подвергла критике грузинские власти. В документе Грузия характеризуется как страна, где президент наделен значительными полномочиями, нет парламентской оппозиции, существует слабое гражданское общество, недостаточно свободна судебная-правовая система, неразвита или практически полностью отсутствует местная демократия. ПАСЕ призвала власти страны позитивно относиться к диалогу, прислушиваться к советам и привлекать общественность к обсуждению животрепещущих вопросов. В связи с этим резолюция подчеркивает, что в нынешней обстановке это одно из ключевых требований, которое обуславливает успех проводимых реформ. ПАСЕ установила сроки для выполнения Грузией своих обязательств в сфере защиты прав и свобод человека и правовой защищенности национальных меньшинств: необходимо до сентября 2005г. подписать и ратифицировать Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств 1992г. и Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980г.; до сентября 2005г. ратифицировать пересмотренную Европейскую социальную хартию 1996г. и Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств 1995г.

<sup>1</sup> Президент Саакашвили в марте 2005г. сообщил, что начнется прием азербайджанской молодежи в административную школу, выпускники которой будут использованы на службе в госструктурах: «Нам нужны таможенники всех национальностей, а также налоговые инспекторы, полицейские, губернаторы, руководители районных администраций и даже президент, если народ его изберет».

В отношении местного самоуправления ПАСЕ призвала страну завершить территориальную и административную реформы ко времени проведения очередных местных выборов и обеспечить их соответствие Европейской хартии местного самоуправления, особенно в том, что касается выборов всех мэров.

Определенное влияние на проводимую центральными властями Грузии политику в отношении национальных меньшинств могут оказать встречи руководителей и представителей организаций этнических общин республики. В начале 2004г. по инициативе ОДМГ состоялась встреча руководителей этнических общин Грузии, в том числе с регионов Самцхе-Джавахети и Квемо-Картии, на которой обсуждался законопроект «О правах и свободах национальных меньшинств в Грузии». Были озвучены предложения по введению системы квотированного представительства национальных меньшинств в процесс осуществления законодательной власти и исполнительного управления, законодательного порядка регистрации политических партий для национальных меньшинств, а также по созданию структуры организаций национальных меньшинств непосредственно при президенте Грузии, с правом избирать представителей меньшинств в парламент страны. В конце января 2005г. в Тбилиси по инициативе ОДМГ прошел форум, посвященный положению национальных меньшинств после смены поколений власти в Грузии. Докладчики<sup>1</sup> были единодушны в том, что, несмотря на существенные изменения в стране, национальные меньшинства после грузинской революции продолжают пребывать в той же ситуации, что и при власти Шеварднадзе.

Особое недовольство, например, азербайджанской общины вызвало обучение в азербайджанских школах истории и географии на грузинском языке<sup>2</sup>. Недовольство также было выражено тем, что до сих пор не предпри-

<sup>1</sup> Председатель организации азербайджанской общины «Грузия – моя родина» Али Бабаев, директор Ахалкалакского центра реформ и содействия развитию демократии Арарат Есяян, представитель осетинской общины Тенгиз Гаглоев и другие.

<sup>2</sup> Вспышки недовольства среди азербайджанского населения Грузии в конце 2004г., вызванные несправедливой земельной политикой властей страны в их отношении, указывают на еще один потенциальный очаг межнационального разобщения. «Грузия является нашей родиной, и азербайджанцы, проживающие здесь, являются гражданами этой страны. Мы ни в коем случае не хотим вмешательства Азербайджана во внутренние дела Грузии», – заявил председатель движения «Гейрат» Алитан Аскеров, добавив, однако, что «проблемы азербайджанцев в Грузии очень серьезны и завтра они могут превратиться в проблемы Азербайджана» (декабрь, 2004г.). По его мнению, власти Грузии не изменили своего отношения к азербайджанскому населению, продолжая считать азербайджанцев чужаками. Поэтому, несправедливое отношение к ним, которое проявилось еще со времени земельной реформы в 1996г., не изменилось. Аскеров заявил, что именно несправедливый раздел земли является главной причиной обострения ситуации, поскольку власти Грузии отобрали принадлежащие населению азербайджанских сел Гачаган, Гуллар и Садахлы земли и передали их грузинским структурам. «Хотя события последних месяцев в Грузии, связанные с азербайджанским населением, происходили не исключительно на национальной почве, это может оказать воздействие на отношения Баку-Тбилиси», – об этом агентству «Тренд» сообщил руководитель правления Народного движения «Гейрат», житель Борчалинского района Грузии Шамиль Мурадов (февраль, 2005г.). «В Грузии среди азербайджанцев господствует безработица, единственным средством существования является земля, и когда ее нет, возникновение конфликтов на этой почве естественно». По его мнению, правительство Грузии не желает выделять землю негрузинам, и по этой причине возникают конфликты: «Если закон не един для всего населения Грузии, то мы его никогда не признаем».

няты реальные меры по улучшению экономического положения меньшинств в отдельных регионах их компактного проживания. Так, говоря о положении в Джавахке, Арарат Есаян отметил, что «после смены центральной власти в Тбилиси единственным изменением в Ахалкалаки является смена местной власти и ничего более» [13].

Международно-правовые принципы и нормы в сфере защиты прав национальных меньшинств абсолютно чётко подчёркивают необходимость наделяния меньшинств широкими властными полномочиями на местном уровне, в тех областях общественно-политической и социально-экономической жизни, где интересы меньшинства требуют дополнительной защиты и где такие факторы объективного характера, какими являются компактность, численное преобладание и определяющая роль в жизни региона, указывают на способность национальных меньшинств эффективно осуществлять местное самоуправление.

### ***Заключение***

Для того чтобы высшая политическая власть могла обладать верховной, единой и независимой властью на территории своего государственно-правового распространения суверенитета, она обязана признавать и обеспечивать, гарантировать и защищать права и свободы человека. В многонациональном государстве, когда кроме титульной (государствообразующей) нации, обладающей количественными и качественными (исторические права, способности и возможности по налаживанию цивилизованной демократической государственности и др.) прерогативами формирования государства, существуют национальные меньшинства, имеющие право на свой вклад в формирование и развитие гражданского общества и демократизацию страны, должна в обязательном порядке действовать система эффективных правовых стандартов защищенности национальных меньшинств. Только после реальности и действенности данных стандартов можно говорить о состоятельности государства в политическом и тем более правовом плане. Таким образом, если для государствообразующего этноса (титульной нации) восприятие международно-правовых стандартов защиты прав и свобод национальных меньшинств и их становление во внутригосударственной практике является обязанностью, то для национального меньшинства требование данного установления и эффективное развитие указанных стандартов является правом, а обязанностью выступает законопослушное развитие в рамках демократического государства, защищающего его права и свободы, гарантирующего ему безопасную жизнедеятельность. Любое отступление от данной взаимосвя-

занной и взаимообусловленной системы соблюдения прав и обязанностей, носящее широкомасштабный, продолжительный и вероломный характер, приводит к изменению требований национального меньшинства с социально-экономического, культурно-образовательного, религиозного и языкового вектора на вектор политически отдельного пути собственного развития.

Единственное, что может спасти надежду на восстановление территориальной целостности многонациональной республики – это построение жизнеспособного демократического общества, где закрепление и уважение прав и свобод национальных меньшинств является тем путем, через который только и возможно восстановление межнационального диалога и выход на уровень мирной мобилизации ресурсов всех наций и народностей грузинского государства. Восстановление целостности государства необходимо проводить не силовыми методами из военно-политического арсенала и не упованием на благоприятное для себя вмешательство извне, а правовыми методами и социально-экономическими средствами, которые подразумевают широкую, реальную и эффективную вовлеченность всех внутренних и внешних сил доброй воли.

*Октябрь, 2005г.*

### Источники и литература

1. *Нодиа Г.*, Полиэтничность Грузии: факт, отношение к нему и политическая стратегия. // Одно общество, много этносов: Этническое многообразие и гражданская интеграция в Грузии, Кавказский институт мира, демократии и развития, Тб., 2003.
2. *Гвенцадзе М.*, Билингвализм – языковая политика Грузии?, Многонациональная Грузия, №2 (февраль), 2005.
3. *Джуфалакян А.*, Полиэтничность – богатство Грузии, Многонациональная Грузия, №2 (февраль), 2005.
4. *Крылов А.*, Год Саакашвили у власти, [www.novopol.ru](http://www.novopol.ru), 25.01.2005.
5. *Адеишвили А.*, Для представителей этнических меньшинств престижные социальные ниши закрыты, Многонациональная Грузия, №2 (февраль), 2005.
6. *Рашковский Е.*, Религиозная сфера и интеллектуальные ресурсы человеческого развития, Мировая экономика и международные отношения, 2002, №10, с. 42.
7. *Ласло Э.*, Постигание изменяющегося мира. Век бифуркации. М., 1995.
8. Civil and Political Rights, Including the Questions of Religious Intolerance. Report by Mr. Abdelfattah Amor, Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief. Addendum: Visit to Georgia. E/CN.4/2004/63/Add.1 16 December 2003. p. 11.
9. Голос Армении, 24.03.2005.

10. *Новикова Г., Дашко В.*, Самцхе-Джавахеги: в эпицентре интересов, Грузия: проблемы и перспективы развития, РИСИ, т. II, М., 2002, с. 235.
11. Многонациональная Грузия, №2 (февраль), 2005.
12. *Яковенко А.*, Свобода слова в России и Европе, Международная жизнь, 2001, №5, с. 19.
13. *Шакарянц С.*, Абхазия, Южная Осетия и далее по Грузии..., Голос Армении, 12.03.2005.

## GEORGIA'S NATIONAL MINORITIES' INTERNATIONAL AND DOMESTIC MEASUREMENTS IN PROTECTING THEIR RIGHTS AND LIBERTIES

*Michael Aghajanyan*

### Resume

The political processes in the region of South Caucuses have a huge dynamic potential which indicates both the transience of the processes and their unpredictable character in many respects. It is particularly visible in assessing ethnical dimension of the region's trouble spots. It is possible that one of the reasons that these processes are out of control is their alienation from the legal field, which, as practice of many multiethnic European nations has shown, causes invaluable stability and the possibility to solve all the problems concerning conflict parties by means of efficiency and mutual recognition. All the more, if the following problems have inner conflict characteristics generally, then by definition they must be solved by means of legal proceedings given the existence of political will on the part of all the parties concerned.

Georgia's national minorities do not see themselves as being outside of the republic's democratic and legal framework, which is called to shield their constitutional rights and liberties as well as support their international-legal obligations. But they imagine their future outside the infringer country violating their internationally recognized rights and liberties. The protection of the national minorities' rights is not an end in itself; it's a way to overcome the person's alienability from the state. The given way is especially indispensable in Georgia's present condition, as the latter is striving to find bearings for its consolidation and further development.