

1996 1998 1999 2003 2006 2008



тематические рекомендации 1996 — 2008



ВКНМ

тематические рекомендации
1996 - 2008



Все права защищены. Содержание этой публикации может свободно использоваться и копироваться для образовательных и других некоммерческих целей при условии, что каждая такая публикация содержит ссылку на ОБСЕ/ВКНМ в качестве источника.

Публикуется Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств
Prinsessegracht 22
2514 AP Гаага
Королевство Нидерланды
Интернет-сайт: www.osce-hcnm.org

ISBN 978-90-75989-13-7

ОБСЕ/ВКНМ 2010

Отпечатано в Нидерландах

ОБСЕ/ВКНМ благодарит Правительство Республики Казахстан за поддержку в публикации данной книги.

Содержание

Предисловие Канат Саудабаев – Действующий Председатель ОБСЕ, Государственный секретарь – Министр иностранных дел Республики Казахстан	i
Предисловие Кнут Воллебек – Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств	iii
Гаагские Рекомендации о правах национальных меньшинств на образование и Пояснительная записка, 1996 г.	1
Ословские Рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка и Пояснительная записка, 1998 г.	15
Лундские Рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни и Пояснительная записка, 1999 г.	41
Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании и Пояснительная записка, 2003 г.	71
Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе и Пояснительная записка, 2006 г.	95
Большанские Рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях и Пояснительная записка, 2008 г.	137

Предисловие

Действующий Председатель ОБСЕ

Пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) был учрежден в 1992 году в целях укрепления стабильности и безопасности в государствах-участниках ОБСЕ путем выявления и предотвращения межэтнических конфликтов на самом раннем этапе. Принимая активное участие в урегулировании конфликтов на рубеже XX-XXI вв. и изучая накопленный международный опыт, ВКНМ определил ряд приоритетных направлений, представляющих особую важность для поддержания сбалансированных отношений между большинством и меньшинством в полиэтническом обществе.

В данном аспекте, квинтэссенцией практической и теоретической деятельности ВКНМ являются выработанные им рекомендации для государств-участников ОБСЕ по правам национальных меньшинств в таких сферах как образование, СМИ, язык, полицейская деятельность, эффективное участие в общественной и политической жизни, а также в вопросах межгосударственных отношений, в которые вовлекаются представители национальных меньшинств.

Гаагские рекомендации (1996 г.), Ословские рекомендации (1998 г.), Лундские рекомендации (1999 г.), Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе (2006 г.), Рекомендации по использованию языков национальных меньшинств в телерадиовещании (2003 г.) и Больцанские рекомендации (2008 г.) вобрала в себя ориентировочные рамки и стандарты в различных сферах, затрагивающих интересы как государства, так и проживающих в нем национальных меньшинств. Эти рекомендации нацелены на оказание практической помощи членам нашей Организации и принимают во внимание потребности и интересы всего населения и национальных меньшинств.

Казахстанское председательство радо представить сборник упомянутых рекомендаций в качестве совместного проекта Действующего Председательства и ВКНМ в целях укрепления межнационального согласия на прострaнстве ОБСЕ.

Надеюсь, что распространение данных документов в виде единого сборника среди государственных органов власти, НПО и других заинтересованных кругов будет способствовать продвижению межнационального мира и согласия на всем пространстве ответственности нашей Организации.



*Канат Саудабаев
Действующий председатель ОБСЕ,
Государственный секретарь –
Министр иностранных дел
Республики Казахстан*

Предисловие

Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств

Позвольте мне воспользоваться этой возможностью и поблагодарить Казахстанское председательство в ОБСЕ за инициативу опубликовать все тематические рекомендации, разработанные Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств (ВКНМ) с момента создания указанного поста в 1992 году. Эти рекомендации стали неотъемлемой частью обязательств ОБСЕ и послужили основой деятельности ВКНМ по предотвращению конфликтов. Основным вопросом, на решение которого направлены эти рекомендации, является следующее: каким образом различные общины с различными друг от друга культурами, потребностями и стремлениями могут жить вместе в мире и достоинстве, способствуя устойчивому развитию многонациональных государств. В этом состоял основной вызов начала 1990-х годов, когда создавался институт ВКНМ, в этом состоит он и сегодня, когда глобализация делает наши сообщества все более разнообразными.

Мандат ВКНМ - предотвращение конфликтов на наиболее раннем этапе. Целью его деятельности является снятие напряженности между титульным большинством и меньшинством, которая способна подорвать региональную и международную безопасность. С самого начала для меня и моих предшественников было ясно, что путь к устойчивой безопасности и жизнеспособности многонационального государства пролегает, помимо прочего, через защиту и продвижение прав человека, включая права лиц, относящихся к национальным меньшинствам. Необходимо понимать, что соблюдение прав человека и поддержание мира и безопасности тесно связаны между собой и составляют также основу подхода ОБСЕ к всеобъемлющей безопасности. Именно по этой причине все последующие Верховные комиссары признали необходимость уважать и гарантировать самобытность и культуру меньшинств, взяв на себя задачу вносить вклад в разработку и совершенствование стандартов в сфере прав меньшинств. Тематические рекомендации, собранные в этом двуязычном сборнике, наряду с другими международными правовыми документами, представляют собой основные ориентиры в подходах ВКНМ к предотвращению конфликтов.

Рекомендации были созданы на основе практического опыта ВКНМ и охватывают те вновь и вновь возникающие темы и вопросы, которые оказывались в центре внимания ВКНМ на протяжении ряда лет. Зачастую самые острые из современных конфликтов были вызваны нарушением основных прав, таких как право пользоваться своим родным языком, исповедать свою религию и участвовать в общественной жизни в условиях взаимоуважения и равенства. Первые три группы рекомендаций, таким образом, охватывают вопросы, касающиеся права национальных меньшинств на образование, на использование родного языка и на развитие эффективных форм участия национальных меньшинств в государственном управлении. Эти важные аспекты в отношениях между государством и меньшинствами рассмотрены соответственно в Гаагских (1996), Ословских (1998) и Лундских (1999) рекомендациях.


Последующие рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании (2003) и по полицейской деятельности в многонациональном обществе (2006) касаются двух других конкретных вопросов, оказывающих влияние на повседневную жизнь национальных меньшинств. Рекомендации, касательно средств массовой информации, были разработаны в ответ на опасения, вызванные политикой отдельных государств по ограничению использования языков меньшинств на телевидении и в радиовещании. Они представляют собой практическое руководство в целях оказания содействия соответствующим государственным органам в разработке политики в сфере СМИ в соответствии с международными стандартами и для достижения равновесия между потребностями большинства и меньшинства. В центре внимания «Рекомендаций по вопросам полицейской деятельности» находятся вопросы обеспечения непредрвзятой правоохранительной деятельности органов полиции и уважения верховенства права в многонациональном обществе. Круг рассматриваемых вопросов включает в себя подбор кадров в органы полиции из числа национальных меньшинств, профессиональную подготовку сотрудников полиции, взаимодействие с национальными меньшинствами, оперативную деятельность и подготовку по предотвращению, и, при необходимости, управлению конфликтами.

Вышеуказанные рекомендации охватывает сферу внутренней ответственности отдельных государств и могут рассматриваться как справочные материалы для практиков, сталкивающихся со сложными

вопросами, касающимися национальных меньшинств. Вместе с тем, вопрос меньшинств часто затрагивает интересы не только одного, а двух и более государств и, по этой причине может представлять собой потенциальный источник межгосударственной напряженности, а то и конфликтов. Соответственно, решение вопросов меньшинств зачастую находится не в пределах одного государства, но и на межгосударственном уровне. Именно эта тема рассматривается в последних рекомендациях ВКНМ – «Больцанских рекомендациях о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях» (2008), которые прямо затрагивают международный аспект вопроса меньшинства. Данные рекомендации представляют собой руководство о том, как, при каких обстоятельствах и в рамках каких ограничений государства могут поддерживать меньшинства за рубежом, не ухудшая межнациональные и межгосударственные отношения.

ВКНМ разрабатывал свои рекомендации при непосредственном участии или поддержке признанных международных экспертов, представляющих широкие научные и культурные круги, и обогативших каждый документ своими знаниями и опытом.

Цель данных рекомендаций – выступить в роли практического и нормативного руководства для государств, в основу которого легли соответствующие международные нормы и стандарты. Подробная Пояснительная записка с детальным перечнем соответствующих международных стандартов и сопровождающая набор рекомендаций, составляет неотъемлемую часть каждого документа. Интерпретация стандартов подается с особым вниманием на их последовательное применение в открытых и демократических государствах. Я очень надеюсь, что посредством продвижения эффективного и демократичного управления и уважения прав человека, в том числе и прав национальных меньшинств, конечная цель моего мандата, коим является предотвращение конфликтов, будет достигнута.


Кнут Воллебек
Верховный комиссар ОБСЕ
по делам национальных меньшинств

Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование, и Пояснительная записка, 1996

Введение

В своих решениях, принятых в Хельсинки в июле 1992 г., Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) учредила пост Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств в целях "предупреждения конфликтов на, по возможности, самом раннем этапе их возникновения". Создание этого мандата было в значительной степени реакцией на ситуацию в бывшей Югославии, которая, по опасению некоторых, могла повториться в Европе, особенно в странах, переходящих к демократии, и подорвать надежды на достижение мира и процветания, выраженные в Парижской Хартии Новой Европы, принятой главами государств и правительств в ноябре 1990г.

1 января 1993 г. г-н Макс ван дер Стул приступил к своим обязанностям в качестве первого Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ). Опираясь на свой значительный опыт работы в качестве члена парламента, министра иностранных дел Нидерландов, Постоянного представителя в Организации Объединенных Наций, а также как защитника прав человека на протяжении многих лет, г-н М. ван дер Стул направил свое внимание на многочисленные разногласия между меньшинствами и центральными органами власти в Европе, которые, по его мнению, несли в себе потенциальную опасность эскалации конфликта. Действуя средствами "тихой" дипломатии, ВКНМ в настоящее время осуществляет свою деятельность во множестве стран, включая Албанию, Хорватию, Эстонию, Венгрию, Казахстан, Киргизстан, Латвию, бывшую югославскую республику Македонию, Румынию, Словакию и Украину. В центре его внимания, в первую очередь, находятся ситуации, в которые вовлечены представители национальных или этнических групп, составляющих большинство в одном государстве и меньшинство – в другом, и в которые, таким образом, вовлечены интересы правительств этих государств, что создает потенциальный источник межгосударственной напряженности или даже конфликтов. Надо отметить, что подобная напряженность определяла многое в ходе европейской истории.

Рассматривая суть напряженных ситуаций, в которые вовлечены национальные меньшинства, ВКНМ действует в решении этих проблем в

качестве независимой, беспристрастной и готовой к сотрудничеству стороны. Не являясь контрольным органом, ВКНМ использует в своей деятельности международные нормы, принятые всеми государствами, как основу для анализа и рекомендаций. В этой связи важно напомнить об обязательствах, принятых всеми странами-участниками ОБСЕ, в особенности об изложенных в принятом в 1990 г. Копенгагенском Документе Конференции по человеческому измерению, в части IV которого детально изложены обязательства в отношении национальных меньшинств. Также важно отметить, что все страны ОБСЕ связаны обязательствами ООН в области прав человека, включая права меньшинств, и что преобладающее большинство государств ОБСЕ также связано нормами Совета Европы.

После почти четырех лет интенсивной работы ВКНМ смог обозначить регулярно возникающие спорные вопросы и темы, которые стали предметом его внимания в ряде государств, вошедших в поле его деятельности. Вопрос образования для меньшинств, в особенности образования на языке меньшинств или обучения ему, имеет высокий приоритет среди этих проблем, поскольку, согласно недавнему заявлению ВКНМ, стало "очевидно, что образование - исключительно важный фактор в сохранении и углублении самобытности представителей национальных меньшинств." Имея это в виду, ВКНМ попросил осенью 1995 г. Фонд по межэтническим отношениям обратиться к небольшой группе признанных международных экспертов за рекомендациями о применении соответствующим и последовательным образом прав меньшинств на образование в регионе деятельности ОБСЕ.

Фонд по межэтническим отношениям - неправительственная организация, основанная в 1993 г. для выполнения специализированной работы в помощь ВКНМ, - провел ряд консультативных совещаний экспертов по различным соответствующим дисциплинам, включая два совещания в Гааге. В составе экспертов были:

А.Г. Бойд Робертсон, старший преподаватель гальского языка, Университет Стратклайда (Великобритания); д-р Питер ван Дайк, член Государственного Совета (Нидерланды); д-р Асбьорн Эйде, директор Норвежского Института по правам человека (Норвегия); профессор Рейн Мюллерсон, руководитель кафедры международного права, Кингс Колледж (Великобритания); профессор Аллан Росас, Университет Або Академи (Финляндия); д-р Тове Скутнабб-Кангас, адъюнкт-профессор, факультет языков и культуры, Университет Роскилде (Дания); профессор Дьердь Шепе, факультет лингвистики, Университет Яноша Паннониуса (Венгрия); профессор Патрик Торнберри, юридический факультет, Университет Килия (Великобритания); г-н Йенне ван дер Велде, старший советник по учебным программам, Национальный Институт по разработке учебных программ (Нидерланды).

Поскольку существующие нормы в области прав меньшинств относятся к сфере прав человека, исходной точкой на этих консультациях было

предположение о соблюдении государствами обязательств относительно всех других прав человека, включая, в частности, свободу от дискриминации. Эксперты также исходили из того, что в конечном счете все права человека призваны обеспечить полное и свободное развитие человеческой личности в условиях равенства. Далее предполагалось, что гражданское общество должно быть открытым и подвижным и, таким образом, быть в состоянии объединять всех граждан, включая представителей национальных меньшинств.

Появившиеся в результате Рекомендации о правах национальных меньшинств на образование помогают сделать ясным, посредством сравнительно простого языка, суть прав меньшинств на образование, обычно применяемых в ситуациях, в которые вовлечен ВКНМ. Кроме того, эти нормы растолковываются так, чтобы обеспечить их связность при применении. Рекомендации разделены на восемь глав, каждая из которых поднимает возникающие на практике проблемы в области образования. Более подробное разъяснение Рекомендаций представлено в приложенной к ним Пояснительной Записке, где даются определенные ссылки на соответствующие международные нормы.

Рекомендации

Дух международных документов

- 1) Право представителей национальных меньшинств на сохранение своей самобытности может быть полностью реализовано только в том случае, если они получают должное знание родного языка во время образовательного процесса. В то же время представители национальных меньшинств ответственны за интегрирование в общество своего государства посредством приобретения достаточного знания государственного языка.
- 2) Применяя международные документы, которые могут быть на благо представителей национальных меньшинств, государства должны последовательно придерживаться основных принципов равенства и недопущения дискриминации.
- 3) Необходимо иметь в виду, что соответствующие международные обязательства представляют собой минимальные международные стандарты. Ограничительное толкование этих обязательств противоречило бы их духу и целям.

Меры и ресурсы

- 4) Государства должны действенно подходить к проблеме прав меньшинств в области образования. При необходимости государства должны принимать особые меры, максимально используя доступные им средства и прибегая к международной помощи и сотрудничеству, особенно экономическому и техническому, для того, чтобы активно реализовать право меньшинств на образование на своем языке или изучение его.

Децентрализация и участие

- 5) Государства должны создавать условия, предоставляющие возможности организациям, которые представляют соответствующие национальные меньшинства, деятельно участвовать в разработке и осуществлении политики и программ, связанных с образованием для меньшинств.
- 6) Государства должны предоставить региональным и местным органам соответствующие полномочия в области образования для меньшинств, тем самым содействуя участию меньшинств в процессе формирования политики на региональном и(ли) местном уровне.
- 7) Государства должны принять меры, чтобы поощрять родительское участие и возможность выбора в образовательной системе на местном уровне, включая в области образования на языке меньшинств или обучения ему.

Общественные и частные учреждения

- 8) Согласно международному праву, представители национальных меньшинств, как и другие, имеют право создавать свои собственные частные образовательные учреждения и управлять ими в соответствии с местным законодательством. Эти учреждения могут включать школы с обучением на языке меньшинства.
- 9) Учитывая право представителей национальных меньшинств создавать собственные образовательные учреждения и управлять ими, государства не должны препятствовать обладанию этим правом путем облагания незаконными обременительными юридическими и административными требованиями, регулирующими создание этих учреждений и управление ими.
- 10) Частные образовательные учреждения, обучающие языку или на языке меньшинств, имеют право искать собственные источники средств без каких-либо препятствий или дискриминации, будь то из

государственного бюджета, международных источников или частного сектора.

Образование для меньшинств на начальном и среднем уровнях

- 11) Первые годы обучения имеют решающее значение для развития ребенка. Согласно исследованиям в области образования, родной язык ребенка является идеальным средством обучения в дошкольный период и в детском саду. Государства должны по мере возможности создавать условия, позволяющие родителям иметь такой выбор.
- 12) Исследования также показывают, что учебная программа в начальной школе в идеале должна преподаваться на языке меньшинства. Язык меньшинства должен преподаваться как учебный предмет на постоянной основе. Официальный государственный язык также должен преподаваться как учебный предмет на постоянной основе, предпочтительно двуязычными учителями, которые хорошо понимают культурные и языковые особенности происхождения детей. К концу этого периода несколько практических или нетеоретических предметов должны преподаваться на государственном языке. По мере возможности, государства должны создавать условия, позволяющие родителям иметь такой выбор.
- 13) Значительная часть учебной программы в средней школе должна преподаваться на языке меньшинства. Язык меньшинства должен преподаваться как учебный предмет на постоянной основе. Государственный язык также должен преподаваться как учебный предмет на постоянной основе, предпочтительно двуязычными учителями, которые хорошо понимают культурные и языковые особенности происхождения детей. В течение этого периода число предметов, преподаваемых на государственном языке, должно постепенно увеличиваться. Согласно исследованиям, чем более постепенным будет это увеличение, тем лучше для ребенка.
- 14) Обеспечение начального и среднего уровня образования на языке меньшинств или обучения ему в значительной степени зависит от наличия учителей, прошедших подготовку по всем предметам на родном языке. Поэтому вытекающим последствием обязательства государств обеспечить соответствующие возможности для образования на языке меньшинств или изучения его является необходимость предоставить достаточные благоприятные условия для соответствующей подготовки учителей и способствовать доступу к такой подготовке.

Обучение меньшинств в профессиональных училищах

- 15) Профессиональное обучение на языке меньшинства должно стать доступным по особым предметам, если представители данного национального меньшинства выразили желание и потребность в них и если такая потребность обоснована количеством желающих.
- 16) Учебные программы профессиональных училищ с обучением на родном языке должны быть составлены с гарантией того, что студенты по завершении этих программ смогут работать по полученной специальности как на родном, так и на государственном языке.

Высшее образование для меньшинств

- 17) Представители национальных меньшинств должны иметь доступ к высшему образованию на родном языке, если они выразили потребность в этом и если такая потребность обоснована количеством желающих. Высшее образование на языке меньшинств может быть сделано доступным путем создания необходимых условий в существующих структурах образования при условии, что они будут достаточно удовлетворять потребности представителей данного национального меньшинства. Представители национальных меньшинств могут также искать пути и средства для создания своих собственных учреждений высшего образования.
- 18) Если национальное меньшинство в недалеком прошлом содержало свои высшие учебные заведения и управляло ими, этот факт должен быть учтен при определении будущих моделей обеспечения.

Разработка учебных программ

- 19) Ввиду важности и значения, которые международные документы придают межкультурному образованию, освещению истории, культуры и традиций меньшинств, государственные образовательные ведомства обязаны гарантировать включение преподавания истории, культуры и традиций соответствующих национальных меньшинств в общие обязательные учебные программы. Поощрение представителей большинства к изучению языков национальных меньшинств, проживающих на территории данного государства, будет способствовать укреплению терпимости и многообразия культур в государстве.
- 20) Содержание учебных программ для представителей меньшинств должно разрабатываться при активном участии организаций, представляющих соответствующие меньшинства.

- 21) Государства должны содействовать созданию центров для разработки и аттестации учебных программ для национальных меньшинств. Эти центры могут быть связаны с существующими учреждениями при условии, что они могут достаточно содействовать достижению целей, связанных с разработкой учебных программ.

Пояснительная записка

Введение

Всеобщая Декларация прав человека 1948 г. открыла новую эру, став первым международным документом, в котором образование провозглашалось правом человека.

В статье 26 Декларации подразумевается, что начальное образование является обязательным. Она обязует государства сделать техническое и профессиональное образование общедоступными, а высшее образование - доступным на основе достижений. Она также разъясняет, что целью образования должно быть полное развитие личности человека и укрепление уважения к правам человека и основным свободам. В статье 26 далее говорится, что образование будет содействовать развитию понимания, терпимости и дружбы между нациями, группами людей различного расового происхождения и различных религиозных убеждений и вносить вклад в сохранение мира. Она также подчеркивает, что родители обладают преимущественным правом выбирать, какое образование должны получить их дети. Положения статьи 26 повторены с большей силой в контексте договорного права и более детально - в статье 13 **Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах**.

Статья 26 определила открытый всеохватывающий характер последующих международных документов, которые появились позже и в которых было подтверждено и далее разработано право на образование как в целом, так и, в частности, для меньшинств.

- Статья 27 **Международного пакта о гражданских и политических правах**.
- Статья 30 **Конвенции о правах ребенка**.

Вышеупомянутые статьи гарантируют меньшинствам право использовать родной язык в сообществе с другими членами их группы. Нижеследующие статьи, со своей стороны, гарантируют представителям национальных меньшинств возможность изучения родного языка или обучения на родном языке.

- Статья 5 **Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования.**
- Параграф 34 **Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ.**
- Статья 4 **Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.**
- Статья 14 **Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств.**

Все эти документы в различной степени провозглашают право меньшинств на поддержание своей коллективной самобытности посредством их родного языка. Это право осуществляется, прежде всего, через образование. Те же самые документы, однако, подчеркивают, что право меньшинств поддерживать коллективную самобытность через свой язык должно быть в равновесии с их ответственностью за интеграцию и участие в более широком гражданском обществе. Такая интеграция требует приобретения должного знания как этого общества, так и государственного языка(ов). Стимулирование терпимости и плюрализма является также важной частью этого процесса.

Международные документы по правам человека, в которых говорится об образовании на языке меньшинств или изучении его, остаются несколько неопределенными и общими. Они не упоминают степень доступа, не оговаривают, какие уровни изучения родного языка должны быть сделаны доступными для меньшинств и какими средствами. Такие понятия, как "соответствующие возможности" для изучения языка меньшинства или получения образования на этом языке, как отмечено в статье 14 **Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств**, принятой Советом Европы, должны быть рассмотрены в свете других факторов. Они включают в себя необходимость создания благоприятных условий, содействующих сохранению, поддержанию и развитию языка и культуры, как отмечено в статье 5 той же Конвенции, или требование принять необходимые меры для защиты этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств, как оговорено в параграфе 33 **Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ.**

Независимо от уровня доступа, который в состоянии обеспечить государства, он не должен быть установлен произвольным образом. Государства должны рассматривать должным образом нужды национальных меньшинств, как они последовательно выражены и проявлены данными общинами.

Со своей стороны, национальные меньшинства должны гарантировать, что их требования будут разумными. Они надлежащим образом должны учитывать такие справедливые факторы, как их собственная численность, демографическая плотность в каждом данном регионе (или регионах), а также их способность поддерживать долговечность этих учреждений во времени.

Дух международных документов

На протяжении ряда лет способ формулирования прав меньшинств в международных нормативных документах претерпел изменения. Такие формулировки с употреблением страдательного залога, как "...лицам, принадлежащим к меньшинствам, не должно быть отказано в праве...", записанная в **Международном пакте о гражданских и политических правах (1966 г.)**, уступили место более позитивному, действенному подходу. Пример такого можно найти в **Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.)**: "...государства будут защищать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность национальных меньшинств...". Это прогрессивное изменение подхода показывает, что ограничительная или упрощенная интерпретация документов не соответствует духу, в котором они были сформулированы.

К тому же, уровень доступа должен быть установлен в соответствии с основными принципами равенства и недопущения дискриминации, как они были сформулированы в статьях 1 **Устава ООН** и в статье 2 **Всеобщей Декларации прав человека** и как повторены в большинстве международных документов. Также должны быть приняты во внимание специфические условия каждого государства.

Меры и ресурсы

Государствам ОБСЕ рекомендуется подходить к вопросу прав меньшинств действенным образом, т.е. в духе статьи 31 **Копенгагенского Документа**, который поощряет их принять особые меры, чтобы обеспечить полное равноправие членов национальных меньшинств. В том же смысле статья 33 **Копенгагенского Документа** требует, чтобы государства защищали этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность национальных меньшинств на своей территории и создавали условия для содействия сохранения этой самобытности.

В некоторых случаях государства ОБСЕ сталкиваются с серьезными бюджетными ограничениями, которые могут законно препятствовать их способности осуществлять образовательную политику и программы на благо национальных меньшинств. Хотя некоторые права должны быть осуществлены немедленно, государства должны стремиться к постепенному достижению полной реализации прав меньшинств на образование на своем языке или изучение его, максимально используя доступные средства, включая международную помощь и сотрудничество в духе статьи 2 **Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах**.

Децентрализация и участие

Статья 15 **Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств**, параграф 30 **Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ** и статья 3 **Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам**, подчеркивают необходимость участия национальных меньшинств в процессе принятия решений, особенно в случаях, когда рассматриваемые вопросы оказывают прямое воздействие на меньшинства.

Эффективное участие в процессе принятия решений, особенно если они оказывают воздействие на меньшинства, является важным компонентом демократического процесса.

Активное вовлечение родителей на местном и региональном уровнях, как и эффективное участие учреждений, представляющих национальные меньшинства, в образовательном процессе (включая процесс разработки учебных программ, касающихся меньшинств), должны поощряться государствами в духе параграфа 35 **Копенгагенского Документа**, который подчеркивает важность эффективного участия членов национальных меньшинств в государственных делах, включая проблемы защиты меньшинств и поощрение их самобытности.

Общественные и частные учреждения

В статье 27 **Международного пакта о гражданских и политических правах** речь идет о праве меньшинств на использование своего языка в сообществе с другими членами их группы. Статья 13 **Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах** гарантирует право родителей выбирать для своих детей другие школы, чем основанные властями. Она также гарантирует право лиц и организаций создавать альтернативные образовательные учреждения и управлять ими, пока они соответствуют минимальным стандартам образования, установленным государством. В статье 13 **Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств** говорится о праве меньшинств создавать свои собственные образовательные учреждения и управлять ими, хотя государство не обязано финансировать эти учреждения. Параграф 32 **Копенгагенского Документа** не налагает на государство обязательств по финансированию этих учреждений, но оговаривает, что эти учреждения могут "искать государственную поддержку в соответствии с национальным законодательством".

Право национальных меньшинств создавать свои учреждения и управлять ими, включая в области образования, хорошо обосновано в международном праве и должно признаваться как таковое. Хотя государство обладает правом административно и в соответствии со своим собственным законодательством надзирать над этим процессом, оно не должно препятствовать обладанию этим

правом, облагая необоснованными административными требованиями, которые могут сделать практически невозможным для национальных меньшинств создание своих собственных образовательных учреждений.

Хотя государства формально не обязаны финансировать эти частные учреждения, нельзя препятствовать этим учреждениям в поиске средств из отечественных и международных источников.

Образование меньшинств на начальном и среднем уровнях

Международные документы, касающиеся образования на языке меньшинств, провозглашают, что меньшинства не только владеют правом на поддержание своей самобытности посредством родного языка, но что они также имеют право интегрироваться и участвовать в жизни более широкого национального общества посредством изучения государственного языка.

Исходя из вышесказанного, достижение многоязычности национальными меньшинствами государств ОБСЕ может рассматриваться как наиболее эффективный путь соответствия целям международных документов, касающихся как защиты национальных меньшинств, так и их интеграции. Рекомендации относительно начального и среднего образования предназначены для того, чтобы служить руководством в развитии политики образования на языке меньшинств или обучения ему и в осуществлении соответствующих программ.

Данный подход предлагается на основе исследований в области образования и представляет собой практическую интерпретацию соответствующих международных норм.

Эффективность данного подхода зависит от ряда факторов. Первым является степень, в которой данный подход усиливает более слабый родной язык меньшинства путем использования его в качестве средства обучения. Другим фактором является степень, в какой двуязычные учителя вовлечены в весь процесс.

Кроме того, нужно учитывать степень, в которой и язык меньшинства, и государственный язык преподаются как предметы в течение 12 лет обучения, и, наконец, степень, в которой оба языка используются в качестве средства обучения наиболее благоприятным образом на различных этапах образования ребенка.

Данный подход выражает стремление создать пространство, необходимое для развития более слабого языка меньшинства. Он резко контрастирует с другими подходами, целью которых является обучение языку меньшинства или даже осуществление минимального образования на языке меньшинства лишь для облегчения раннего перехода к преподаванию исключительно на государственном языке.

Подходы типа погружения, когда учебный курс преподается исключительно на государственном языке, и дети, представители меньшинств, полностью интегрированы в классы с детьми большинства, не соответствуют международным стандартам. Это также относится к школам, в которых обучение происходит исключительно на родном языке представителей меньшинства в течение всего процесса обучения, и где язык большинства не преподается совсем или преподается в минимальной степени.

Образование для меньшинств в профессиональных училищах

Право представителей национальных меньшинств изучать родной язык или учиться на родном языке, сформулированное в параграфе 34 **Копенгагенского Документа**, должно означать право на профессиональное образование на родном языке по особым предметам. В духе равенства и недискриминации государства ОБСЕ должны обеспечить доступ к такому образованию там, где очевидно стремление к этому и где оно обосновывается количеством желающих.

С другой стороны, способность государства планировать и контролировать свою экономическую и образовательную политику не должна быть ограничена. Возможность для представителей меньшинств, окончивших профессиональные училища, работать по профессии на государственном языке будет преимуществом. Это даст им возможность работать как в регионе, в котором сосредоточено данное меньшинство, так и повсюду в государстве. Во время перехода к рыночной экономике, которая предполагает свободное движение товаров, услуг и труда, такое ограничение может затруднить для государства содействие возможностям трудоустройства и общего экономического развития. Следовательно, профессиональное образование для национальных меньшинств на родном языке должно гарантировать студентам также соответствующее образование на государственном языке (языках) или изучение его (их).

Высшее образование меньшинств

Как и в предыдущем случае, право на изучение родного языка или на получение образования на родном языке, как записано в параграфе 34 **Копенгагенского Документа**, может подразумевать право национальных меньшинств на высшее образование на их родном языке. В этом случае принципы равного доступа и недопущения дискриминации так же должны быть приняты во внимание, как и потребности сообщества и достаточное количество желающих. При отсутствии финансирования со стороны государства, свободное право меньшинств создавать собственные учреждения высшего образования не должно ограничиваться.

Параграф 33 **Копенгагенского Документа** подчеркивает важную роль государства не только в области защиты самобытности меньшинств, но и ее поощрения. Исходя из вышесказанного, государства должны рассматривать

возможность сделать доступным высшее образование на языке меньшинства там, где была выражена в этом потребность и где она оправдана количественным составом меньшинства. В этом контексте высшее образование на родном языке не должно ограничиваться подготовкой учителей.

После определения вышестоящего необходимо принимать во внимание бюджетные ограничения, с которыми сталкиваются государства особенно в период перехода к рыночной экономике. Обеспечение высшего образования на языке меньшинства не является синонимом создания параллельных инфраструктур. Более того, укрепление параллельных образовательных учреждений может способствовать изоляции меньшинства от большинства. Статья 26 **Всеобщей Декларации прав человека** подчеркивает, что целью образования является содействие пониманию, терпимости и дружбе между нациями, группами людей различного расового происхождения и различных религиозных убеждений. В этом духе и с осознанием необходимости интеграции, а не изолированно, должны происходить интеллектуальное и культурное развитие большинства и меньшинств.

Разработка учебных программ

Взросшее со времени окончания Второй мировой войны количество международных документов придает все большее значение целям образования. Согласно этим документам, образование необходимо не только для обеспечения академической или технической подготовки, но также и для привития таких ценностей, как терпимость, плюрализм, анти расизм, а также стремление к международной и межобщинной гармонии. Такие требования явно возлагают особую ответственность на государства, которые имеют в своем составе национальные меньшинства. В этих государствах вопрос межгруппового/ межэтнического сосуществования и согласия также является чрезвычайно важным для их внутренней стабильности. Такое совместное сосуществование и согласие являются также важным фактором в сохранении мира и безопасности в регионе.

Статья 4 **Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам** предписывает государствам "поощрять знание истории, традиций, языка и культуры меньшинств, проживающих на их территории". Статья 12 **Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств** предписывает государствам "поощрять знание культуры, истории, языка и религии их национальных меньшинств".

В параграфе 34 **Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ** речь идет о необходимости условий того, чтобы в государственных школьных программах "принимались во внимание история и культура национальных меньшинств".

Эти требования возлагают на государства обязанность предоставить в рамках школьной программы возможность для преподавания истории и традиций

различных национальных меньшинств, проживающих в их границах. Государственные власти могут достичь это в одностороннем порядке, без должной заботы об участии соответствующих меньшинств. Такой подход не является рекомендуемым и может быть вредным.

Статья 15 **Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств**, параграф 30 **Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ** и статья 3 **Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам**, подчеркивают необходимость участия национальных меньшинств в процессе принятия решений, особенно в случаях, когда рассматриваемые вопросы оказывают прямое воздействие на них.

Появление центров по разработке образовательных программ на языке меньшинств будет содействовать этому двустороннему процессу и обеспечит его качество и профессионализм.

Заключительные примечания

Проблема прав меньшинств на образование является чувствительным вопросом в нескольких государствах-участниках ОБСЕ. В то же время через образовательный процесс возможно эффективно содействовать и укреплять взаимоуважение и понимание между различными общинами в пределах участвующих государств.

В связи с деликатной природой этого вопроса в настоящее время и несколько неопределенным и общим характером норм, содержащихся в различных международных документах по правам человека, разработка серии рекомендаций может внести вклад в лучшее понимание и подход к вопросам прав меньшинств на образование. Гаагские рекомендации не являются исчерпывающими. Они предполагаются для использования в качестве общей основы, которая может помочь государствам в процессе разработки политики по вопросам образования для меньшинств.

Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка и Пояснительная записка, 1998

Введение

В своих решениях, принятых в Хельсинки в июле 1992 года, Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) учредила пост Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств в целях “предупреждения конфликтов на, по возможности, самом раннем этапе их возникновения”. Создание этого мандата было в значительной степени реакцией на ситуацию в бывшей Югославии, которая, по опасению некоторых, могла повториться в других частях Европы, особенно в странах, переходящих к демократии, и подорвать надежды на достижение мира и процветания, выраженные в Парижской Хартии Новой Европы, принятой главами государств и правительств в ноябре 1990 г.

1 января 1993 г. г-н Макс ван дер Стул приступил к своим обязанностям в качестве первого Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ). Опираясь на свой значительный опыт работы в качестве члена парламента, министра иностранных дел Нидерландов, Постоянного представителя в Организации Объединенных Наций, а также как защитника прав человека на протяжении многих лет, г-н М. ван дер Стул обратил свое внимание на многочисленные разногласия между меньшинствами и центральными органами власти в Европе, которые, по его мнению, несли в себе потенциальную опасность эскалации конфликта. Действуя средствами “тихой” дипломатии, ВКНМ в настоящее время осуществляет свою деятельность в следующих государствах: Албании, Хорватии, Эстонии, Венгрии, Казахстане, Киргизии, Латвии, бывшей югославской республике Македонии, Румынии, Словакии и на Украине. В центре его внимания, в первую очередь, находятся ситуации, в которые вовлечены представители национальных или этнических групп, составляющих большинство в одном государстве и меньшинство – в другом (обычно соседнем) государстве, и в которые, таким образом, вовлечены интересы правительств этих государств, что создает потенциальный источник межгосударственной напряженности или даже конфликтов. Надо отметить, что подобная напряженность определяла многое в ходе европейской истории.

Рассматривая суть напряженных ситуаций, в которые вовлечены национальные меньшинства, ВКНМ действует в разрешении этих проблем в

качестве независимой, беспристрастной и готовой к сотрудничеству стороны. Не являясь контрольным органом, ВКНМ использует в своей деятельности международные нормы, принятые всеми государствами, как основу для анализа и рекомендаций. В этой связи важно напомнить об обязательствах, принятых всеми государствами-участниками ОБСЕ, в особенности об изложенных в принятом в 1990 г. Копенгагенском Документе Конференции по человеческому измерению, в части IV которого детально изложены обязательства в отношении национальных меньшинств. Также важно отметить, что все государства ОБСЕ связаны обязательствами ООН в области прав человека, включая права меньшинств, и что преобладающее большинство государств ОБСЕ также связано нормами Совета Европы.

После пяти лет интенсивной работы ВКНМ смог выявить определенные регулярно возникающие спорные вопросы и темы, которые стали предметом его внимания в нескольких государствах, вошедших в поле его деятельности. Таким вопросом являются права национальных меньшинств в области языка, то есть право представителей национальных меньшинств использовать свой язык в частной и общественной сферах. Международные документы по правам человека ссылаются на это право в нескольких различных контекстах. С одной стороны, язык является вопросом личного характера, тесно связанным с самобытностью. С другой стороны, язык является существенным средством социального устройства, который во многих ситуациях становится предметом общественного значения. Использование языка, несомненно, связано с многочисленными аспектами функционирования государства. В демократическом государстве, в котором соблюдаются обязательства в области прав человека, предоставление условий для имеющегося различия таким образом становится важным вопросом политики и правоведения. Неспособность достичь соответствующего равновесия может быть источником межэтнических напряжений.

Имея это в виду, ВКНМ попросил летом 1996 г. Фонд по межэтническим отношениям обратиться к небольшой группе признанных международных экспертов за рекомендациями о применении соответствующим и последовательным образом в регионе ОБСЕ прав представителей национальных меньшинств в области языка. Результатом ранее сделанного подобного запроса ВКНМ стала разработка **Гаагских рекомендаций о правах национальных меньшинств на образование и Пояснительной записки**¹. Постольку поскольку **Гаагские рекомендации** адресуют полностью использование языка или языков национальных меньшинств в области образования, было решено исключить этот вопрос из круга вопросов для анализа экспертами.

Фонд по межэтническим отношениям - неправительственная организация, основанная в 1993 г. для выполнения специализированной работы в помощь

¹ Экземпляры Гаагских рекомендаций о правах национальных меньшинств на образование и Пояснительной Записки (октябрь 1996) есть в наличии на нескольких языках в Офисе Верховного комиссара по делам национальных меньшинств.

ВКНМ, - содействовал ряду совещаний экспертов в области различных соответствующих дисциплин, включая два совещания в Осло и одно в Гааге. В числе экспертов, участвовавших в совещаниях, были юристы, специализирующиеся в области международного права, а также лингвисты, защитники и политологи, специализирующиеся в области положения и потребностей меньшинств. В составе экспертов были:

профессор Гудмундур Альфредссон, содиректор, Институт Рауля Валленберга (Швеция); профессор Асбьерн Эйде, старший сотрудник, Норвежский институт по правам человека (Норвегия); госпожа Анжелита Каменска, старший научный сотрудник, Латвийский Центр по правам человека и этнических исследований (Латвия); господин Доналд О'Риагэйн, Генеральный Секретарь, Европейское Бюро малоиспользуемых языков (Ирландия); госпожа Беата Слидал, советник, Норвежский Форум содействия свободе выражения (Норвегия); доктор Мигель Струбелл, директор, Институт каталонской социолингвистики, провинция Каталония (Испания); профессор Георги Сцепе, факультет языковедения университета Яноша Панониуса (Венгрия); профессор Патрик Торнберри, юридический факультет, Университет Киля (Великобритания); доктор Фернанд де Вареннес, директор Азиатско-тихоокеанского центра по правам человека и предотвращению этнических конфликтов (Австралия); профессор Бруно де Витте, юридический факультет, университет Маастрихта (Нидерланды); господин Жан-Мари Ворлинг, Институт местного эльзасско-мозельского права (Франция).

Поскольку существующие нормы в области прав меньшинств являются частью прав человека, исходным пунктом на этих консультациях было предположение о соблюдении государствами обязательств относительно всех других прав человека, включая, в частности, равенство и свободу от дискриминации, свободу выражения, свободу собраний и ассоциаций, а также все права и свободы представителей национальных меньшинств.

Также предполагалось, что в конечном счете все права человека призваны обеспечить полное и свободное развитие человеческой личности в условиях равенства. Далее предполагалось, что гражданское общество должно быть открытым и подвижным и, таким образом, быть в состоянии объединять всех граждан, включая представителей национальных меньшинств. Также полностью предполагался существенный социальный аспект человеческого опыта, поскольку использование языка также является по существу вопросом коммуникации.

В появившихся в результате Ословских рекомендаций о правах национальных меньшинств в области языка делается попытка прояснить, посредством относительно простого языка, суть прав меньшинств в области языка, обычно применяемых в ситуациях, в которые вовлечен ВКНМ. Кроме того, эти нормы растолковываются так, чтобы обеспечить их связность при применении. Рекомендации разделены на подразделы, в которых рассматриваются

возникающие на практике проблемы, связанные с языком. Более подробное разъяснение Рекомендаций представлено в приложенной к ним Пояснительной Записке, где даются определенные ссылки на соответствующие международные нормы. Предполагается, что каждая Рекомендация будет прочитана вместе с соответствующими пунктами Пояснительной Записки.

Выражается надежда, что эти Рекомендации обеспечат полезной справочной информацией для развития государственной политики и законов, которые внесут вклад в эффективную реализацию прав в области языка представителей национальных меньшинств, особенно в общественной сфере.

Хотя эти Рекомендации касаются пользования языком представителями национальных меньшинств, надо отметить, что напор этих Рекомендаций и международных документов, лежащих в их основе, может потенциально быть направлен на меньшинства других типов. Нижеследующие Рекомендации должны прояснить имеющуюся основную часть прав. Они не предназначены для того, чтобы ограничить права какого-либо лица или каких-либо групп лиц.

Рекомендации

Наименования

- 1) Представители национальных меньшинств имеют право пользоваться своими личными именами на своем языке, в соответствии со своими традициями и системами языка. Они должны получить официальное признание и использоваться органами государственной власти.
- 2) Подобным образом, частные организации, такие как культурные ассоциации и предприятия, созданные представителями национальных меньшинств, должны иметь такое же право относительно их названий.
- 3) В районах проживания значительного числа представителей национальных меньшинств и при наличии достаточного спроса, органы государственной власти должны обеспечить меры для размещения, также на языке меньшинства, местных наименований, названий улиц и других топографических указателей для населения.

Религия

- 4) Каждому человеку должно быть дано право пользоваться языком(ами) на свой выбор в исповедовании и практиковании своей религии индивидуально или в сообществе с другими людьми.

- 5) Государство может потребовать касательно религиозных обрядов или актов, связанных также с гражданским статусом и которые имеют юридическую силу в данном государстве, чтобы сертификаты и документы, имеющие отношение к такому статусу, были сделаны также на официальном языке или языках государства. Государство может потребовать, чтобы записи гражданского состояния велись представителями религиозных властей также на официальном языке или языках государства.

Жизнь сообщества и негосударственные организации

- 6) Все лица, включая представителей национальных меньшинств, имеют право создавать свои негосударственные организации, ассоциации и учреждения и руководить ими. Эти организации могут пользоваться языком(ами) на свой выбор. Государство не может дискриминировать эти организации на основе языка, а также незаконно ограничивать право этих организаций искать источники финансирования из государственного бюджета, международных источников или частного сектора.
- 7) Если государство активно поддерживает деятельность, среди прочих, в социальной, культурной и спортивной областях, справедливая доля всех ресурсов, выделенных государством, должна идти на поддержку подобной деятельности, предпринятой представителями национальных меньшинств. Государственная финансовая поддержка деятельности на языке(ах) представителей национальных меньшинств в таких областях должна предоставляться на недискриминационной основе.

Средства информации

- 8) Представители национальных меньшинств имеют право создавать и поддерживать свои средства информации на языке меньшинства. Государственное регулирование средств вещания должно основываться на объективных и недискриминационных критериях и не должно использоваться для ограничения обладания меньшинствами прав.
- 9) Представители национальных меньшинств должны иметь доступ ко времени вещания на своем собственном языке в общественно финансируемых средствах информации. На национальном, региональном и местном уровнях объем и качество времени, отведенного вещанию на языке данного меньшинства, должны быть соразмерными численному количеству и степени концентрации национального меньшинства и соответствовать его положению и нуждам.

- 10) Независимый характер программ общественных и частных средств информации на языке(ах) национальных меньшинств должен охраняться. Редакционные советы общественных средств информации, следящие за содержанием и ориентацией программ, должны быть независимыми и включать представителей национальных меньшинств, сохраняющих на службе независимое положение.
- 11) Доступ к средствам информации из-за границы не должен незаконно ограничиваться. Такой доступ не должен оправдывать уменьшение времени вещания, отведенного меньшинству в общественно финансируемых средствах информации государства, где данные меньшинства проживают.

Экономическая жизнь

- 12) Все лица, включая представителей национальных меньшинств, имеют право осуществлять частное предпринимательство на языке или языках, ими выбранных. Государство может потребовать дополнительное использование официального языка или языков государства только при наличии законного общественного интереса, такого как связанного с защитой трудящихся или потребителей, или в отношениях между предприятием и органами государственных властей.

Административные власти и общественные службы

- 13) В регионах и местах проживания значительного количества представителей национальных меньшинств и там, где такое желание выражено, представители национальных меньшинств должны иметь право получать от региональных и/или местных официальных учреждений гражданские документы и сертификаты как на официальном языке или языках государства, так и на языке данного национального меньшинства. Подобным образом региональные и/или местные официальные учреждения должны вести соответственные гражданские реестры также и на языке национального меньшинства.
- 14) Представители национальных меньшинств должны иметь соответствующие возможности использовать свой язык в отношениях с административными органами, особенно в регионах и местах, где ими выражено желание этого и где они находятся в значительном количестве. Подобным образом административные органы должны обеспечить, если только это возможно, общественными службами на языке национального меньшинства. С этой целью они должны принимать соответствующие политику и программы по найму и/или обучению.

- 15) В регионах и местах нахождения значительного количества представителей национальных меньшинств государство должно принимать меры для обеспечения использования избранными членами региональных и местных государственных органов также и языка национального меньшинства во время деятельности, связанной с этими органами.

Независимые национальные учреждения

- 16) Государства, в которых живут представители национальных меньшинств, должны гарантировать им, в дополнение к соответствующим судебным средствам, доступ к независимым национальным учреждениям, таким как омбудсмены или комиссии по правам человека, в случаях, когда они считают, что их права в области языка были нарушены.

Судебные власти

- 17) Все лица, включая представителей национальных меньшинств, имеют право быть уведомлены быстро, на языке, который они понимают, о причинах их ареста и/или задержания и о характере и основании любого обвинения против них, и защищать себя на этом языке, при необходимости с бесплатной помощью переводчика, до суда, во время суда и в процессе апелляции.
- 18) В регионах и местах нахождения представителей национальных меньшинств в значительном количестве и там, где было выражено желание этого, представители национальных меньшинств должны иметь право объясняться на своем языке в течение судебных процедур, при необходимости с бесплатной помощью переводчика.
- 19) В регионах и местах проживания значительного количества представителей национальных меньшинств и там, где такое желание выражено, государства должны уделять соответствующее внимание возможности осуществления всех судебных процедур, затрагивающих такие лица, на языке меньшинства.

Лишение свободы

- 20) Руководитель штрафного учреждения и другой персонал этого учреждения обязаны уметь говорить на языке или языках большинства заключенных, или на языке, понимаемом большинством их. Программы привлечения на службу и/или обучения должны быть направлены на достижение этой цели. Там, где необходимо, должны быть использованы услуги переводчика.

- 21) Представители национальных меньшинств, подвергшиеся аресту, имеют право использовать язык по своему выбору в отношениях с заключенными, а также с другими лицами. Если только возможно, власти должны принимать меры, гарантирующие заключенным возможность общаться на своем языке как устно, так и посредством личной переписки, в предписанных законом рамках. В связи с этим лицо, подвергшееся задержанию или заключению, должно в общем содержаться в месте задержания или заключения, вблизи к своему обычному месту жительства.

Пояснительная записка

Общее введение

В статье 1 **Всеобщей декларации прав человека** говорится о свойственном всем людям достоинстве как о фундаментальном понятии, лежащем в основе всех норм в области прав человека. Статья 1 **Декларации утверждает**: "Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах..." Важность этой статьи не может быть переоценена. Она не только касается прав человека вообще, но и обуславливает одну из основ прав представителей национальных меньшинств в области языка. Равенство в достоинстве и правах предполагает уважение к самобытности индивида как человеческого существа. Язык является одним из наиболее основных компонентов самобытности человека. Поэтому уважение к достоинству человека тесно связано с уважением к самобытности человека и, следовательно, к его языку.

В этом контексте **Международный пакт о гражданских и политических правах** имеет существенное значение. В статье 2 **Пакта** выражено требование к государствам обеспечить с их стороны, чтобы права всех индивидов, проживающих на их территории и находящихся под их юрисдикцией, были гарантированы и пользовались уважением "без какого бы то ни было разграничения, как например ... языка". Статья 19 **Пакта** гарантирует свободу выражения, которая, как это сформулировано в **Пакте**, не только гарантирует право передавать или получать всякого рода информацию и идеи, невзирая на границы, но также гарантирует право делать это средствами или языком по своему выбору. Распространение и получение информации также предполагает совместные действия людей. В этом контексте, статьи 21 и 22 **Пакта**, гарантирующие свободу мирных собраний и ассоциаций, могут быть особенно уместны.

Подобным образом в Европе свобода выражения, оговоренная в Статье 10 **Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод**, должна быть, согласно Статье 14 той же конвенции, "обеспечена без какой бы то ни было дискриминации, как например... языка". С выраженной ссылкой как

на **Всеобщую декларацию прав человека**, так и на **Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод**, принятая Советом Европы **Декларация о свободе выражения и информации** утверждает, что "свобода выражения и информации необходима для общественного, экономического, культурного и политического развития каждого человеческого существа и составляет условие для гармоничного развития социальных и культурных групп, наций и международного сообщества". В этой связи важны свобода мирных собраний и свобода ассоциаций, гарантированные Статьей 11 **Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод**.

В контексте Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), те же основные идеи свободы выражения, собраний и ассоциаций перечислены в пунктах 9.1-9.3 **Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ**.

В **Парижской Хартии новой Европы** главы государства и правительства государств-участников ОБСЕ "утверждают, что каждый человек, без всякой дискриминации, имеет право на... свободу выражения, свободу ассоциаций и мирных собраний..."

Статья 27 **Международного пакта о гражданских и политических правах** является другим ключевым положением, которое имеет прямое отношение к правам национальных меньшинств в области языка. Она утверждает, что "представителям меньшинств не может быть отказано в праве, совместно с другими членами их группы, ... пользоваться их собственным языком".

Подобным образом, Статья 2(1) **Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим**, религиозным и языковым меньшинствам, провозглашает право представителей национальных меньшинств "использовать их собственный язык, в частной и общественной жизни, свободно и без помех или какой бы то ни было дискриминации". Статья 10(1) **Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств, принятой Советом Европы**, оговаривает, что государства будут признавать право представителей национальных меньшинств "пользоваться свободно и без помех языком своего меньшинства устно и письменно, в частной и общественной жизни".

Хотя документы касаются использования языков меньшинств в частной и общественной жизни, те же самые документы не разграничивают точно "общественную" как противопоставленную "частной". Действительно, эти сферы могут частично совпадать. Это может быть, например, когда индивиды, действующие поодиночке или совместно с другими, пытаются учредить свои частные средства информации или школы. То, что могло начаться как частная инициатива, может стать предметом законного общественного интереса. Такой интерес может стать началом какого-нибудь общественного предписания.

Использование языков меньшинств "в частной и общественной жизни" представителями национальных меньшинств не может быть рассмотрено без ссылки на образование. Вопросы образования, в той степени, в какой они

касаются языков национальных меньшинств, подробно рассмотрены в Гаагских рекомендациях о правах национальных меньшинств на образование, которые были разработаны Фондом по межэтническим отношениям, в сотрудничестве с известными на международном уровне экспертами в области международных прав человека и образования, в помощь Верховному комиссару ОБСЕ по делам национальных меньшинств. Гаагские рекомендации были разработаны с тем, чтобы способствовать более ясному пониманию международных документов, имеющих отношение к правам представителей национальных меньшинств в этой области, которая является столь существенной для поддержания и развития самобытности представителей национальных меньшинств.

Международные документы по правам человека оговаривают, что права человека всеобщи и что они должны быть пользованы равным образом и без дискриминации. Однако большинство прав человека не являются неограниченными. Документы предвидят ограниченное количество ситуаций, в которых ограничение государствами пользования определенными правами может быть оправдано. Допускаемые международным правом в области прав человека ограничения могут быть осуществлены в угрожающих жизни случаях и в ситуациях, которые представляют собой угрозу правам и свободам других, или в ситуациях, которые представляют угрозу общественным нравам, общественному благополучию, национальной безопасности и всеобщему благосостоянию в демократическом обществе². Ограничения свобод должны толковаться ограниченно в правоповедении в области прав человека.

Права представителей национальных меньшинств пользоваться своим языком в общественной и частной жизни, как они изложены и разработаны в Ословских рекомендациях о правах национальных меньшинств в области языка, надо рассматривать в сбалансированном контексте полного участия в более широком обществе. Рекомендации предлагают не изоляционистский подход, а скорее всего такой, который способствует равновесию между правом представителей национальных меньшинств поддерживать и развивать собственные самобытность, культуру и язык и необходимостью гарантировать им возможность интегрироваться в более широкое общество в качестве полноценных и равных членов. С этой точки зрения такая интеграция маловероятна без хорошего знания официального языка(ов) государства. Предписание по поводу такого образования выражено в Статьях 13 и 14 **Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах** и Статьях 28 и 29 **Конвенции о правах ребенка**, которые жалуют право на образование и обязуют государство сделать образование обязательным. В то же время статья 14(3) **Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств** предусматривает, что обучение языку меньшинства "должно осуществляться без ущерба для изучения официального языка или обучения на этом языке".

² Вышеупомянутые ограничения включены, например, в следующие положения:
Ст.30 Всеобщей декларации прав человека
Ст.19(3) Международного пакта о гражданских и политических правах
Ст.10(2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод

Наименования

- 1) Статья 11(1) **Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств** обуславливает, что представители национальных меньшинств имеют право пользоваться своими именем, отчеством и фамилией на своем языке. Это право, пользование которым является существенным для индивидуальной самобытности человека, должно быть использовано в свете обстоятельств, специфических для каждого государства. Например, использование органами государственной власти системы написания официального языка или языков для записи имен представителей национальных меньшинств в их фонетической форме может быть оправдано. Однако это должно делаться в соответствии с системой языка и традициями соответствующего национального меньшинства. Исходя из этого основного права, тесно связанного как с языком, так и самобытностью индивидов, лица, которые были вынуждены органами государственной власти отказаться от своего подлинного или потомственного имени (имен) или чье имя(ена) были изменены вопреки их воле, должны иметь право почтить их обратно без каких-либо расходов.

- 2) Имена и названия являются важной частью общей самобытности, особенно в среде представителей национальных меньшинств, действующих "в обществе". Статья 2(1) **Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам**, провозглашает право представителей национальных меньшинств "пользоваться своим языком в частной и общественной жизни, свободно и без помех и без какой бы то ни было дискриминации". Статья 10(1) **Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств** обуславливает, что государства будут признавать право представителей национальных меньшинств "пользоваться свободно и без помех языком своего меньшинства устно и письменно, в частной и общественной жизни". Статья 27 **Международного пакта о гражданских и политических правах** провозглашает, что "представителям меньшинств не может быть отказано в праве, совместно с другими членами их группы, ... пользоваться их собственным языком". Право человека на пользование своим языком в общественной жизни, совместно с другими и без каких бы то ни было помех или какой бы то ни было дискриминации является веским показателем того, что юридические лица, такие как учреждения, ассоциации, организации или предприятия, учрежденные и управляемые представителями национальных меньшинств, обладают правом принимать название по своему выбору на собственном языке меньшинства. Такое общее название должно признаваться органами государственной власти и использоваться в соответствии с системой языка и традициями данной группы.

- 3) Статья 11(3) **Рамочной конвенции** определяет, что "в районах Традиционного проживания значительного количества представителей национального меньшинства, Стороны... должны прилагать усилия для установки указателей традиционных местных названий, названий улиц и других топографических названий для населения также на языке меньшинства, если имеется достаточная потребность в таких указателях". Отказ признать законность исторических названий описанного характера может создавать попытку изменять историю и ассимилировать меньшинства, тем самым создавая серьезную угрозу для самобытности представителей меньшинств.

Религия

- 4) В статье 27 **Международного пакта о гражданских и политических правах** утверждается, что "в тех государствах, где находятся этнические, религиозные или языковые меньшинства, представителям таких меньшинств не может быть отказано в праве, совместно с другими членами их группы... исповедовать и практиковать свою религию, или пользоваться родным языком". Статья 3(1) **Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам обуславливает**, что "представители меньшинств могут пользоваться своими правами... индивидуально и совместно с другими членами своей группы, без какой бы то ни было дискриминации".

Религиозная вера и ее практикование "в сообществе" являются областью огромной важности для многих представителей национальных меньшинств. В этом контексте стоит упомянуть, что право человека на свою религию является неограниченным и гарантировано Статьей 18(1) **Международного пакта о гражданских и политических правах** и Статьей 9(1) **Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод**. Однако свобода выражать свою религию и убеждения, включая публичное богослужение, подпадает под ряд ограничений, перечисленных в дополнительных пунктах тех же статей. Эти ограничения могут быть предписаны законом и имеют отношение к защите общественной безопасности, порядка, здоровья, нравственности и защите основных прав и свобод других лиц. Они должны быть разумными и соразмерными поставленным целям, и государства не должны прибегать к ним для подавления законных духовных, языковых или культурных стремлений представителей национальных меньшинств.

В среде меньшинства практикование религии часто особенно тесно связано с сохранением культурной и языковой самобытности. Право пользоваться языком меньшинства во время публичного богослужения является столь же неотъемлемым, как и право учреждения

религиозных организаций и право самого публичного богослужения. Следовательно, органы государственной власти не должны налагать никаких неправомерных ограничений как на публичное богослужение, так и на использование любого языка во время публичного богослужения, будь то родной язык соответствующего национального меньшинства или литургический язык, используемый данной группой.

- 5) Религиозные действия, такие как свадебные церемонии или похороны, могут также являться законными гражданскими действиями, определяющими гражданское состояние в определенных странах. В таких случаях должен приниматься во внимание общественный интерес. Учитывая принцип, что административные соображения не должны предотвращать обладание правами человека, органы государственной власти не должны налагать никаких языковых ограничений на религиозные группы. Это должно равным образом применяться по отношению к любым административным функциям, которые берут на себя религиозные группы и которые могут совпадать с гражданской сферой полномочий. Государство может, однако, требовать от религиозной общины вести законные гражданские акты, на которые она имеет полномочия, также на официальном государственном языке или языках с тем, чтобы государство могло совершать свои законные регулирующие и административные задачи.

Жизнь сообщества и негосударственные организации

- 6) Коллективная жизнь представителей национальных меньшинств, их действия "в сообществе", как определено в международных документах, находят свое выражение в многочисленных деятельности и областях стремлений. Не самым меньшим из них является существование их негосударственных организаций, ассоциаций и учреждений, наличие которых обычно является важным для поддержания и развития их своеобразия и в общем рассматривается как полезное и способствующее развитию гражданского общества и демократических ценностей внутри государств.

Статьи 21 и 22 **Международного пакта о гражданских и политических правах** и Статья 11 **Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод** гарантируют право лиц на мирные собрания и свободу ассоциаций. Право лиц действовать "в сообществе" с другими членами их группы - их право учреждать свои собственные негосударственные организации, ассоциации и учреждения и управлять ими – является одним из признаков открытого и демократического общества. Статья 27 того же **Пакта** утверждает, что "представителям... меньшинств не должно быть отказано в праве, совместно с другими членами их группы...пользоваться родным языком". Поэтому, как правило, органы государственной власти не должны быть вовлечены во внутренние дела таких организаций,

"действующих в сообществе", и не могут налагать на них никаких ограничений, кроме тех, которые допускаются международным правом. Статья 17(2) **Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств** подобным образом обязует государства "не препятствовать осуществлению права представителей национальных меньшинств участвовать в деятельности неправительственных организаций как на национальном, так и на международном уровнях".

Статья 2(1) **Международного пакта о гражданских и политических правах** обуславливает, чтобы каждое государство принимало на себя ответственность "гарантировать всем находящимся на его территории и подпадающим под его юрисдикцию лицам права, признанные в настоящем **Пакте**, без какого бы то ни было различия, как например... языка". В соответствии с этой нормой, государства не могут дискриминировать негосударственные организации на основе языка и накладывать на них никаких неоправданных требований относительно языка. При этом органы государственной власти могут требовать, чтобы такие организации, ассоциации и учреждения соответствовали требованиям внутреннего законодательства на основе законного общественного интереса, включая использование официального государственного языка(ов) в ситуациях, требующих взаимодействия с государственными органами.

Что касается ресурсов, пункт 32.2 **Копенгагенского Документа** утверждает, что представители национальных меньшинств имеют право "учреждать и поддерживать собственные образовательные, культурные и религиозные учреждения, организации или ассоциации, которые могут искать добровольные финансовые и другие взносы, а также государственную поддержку, в соответствии с национальным законодательством". Соответственно, государства не должны препятствовать этим организациям в поиске финансовых средств как из государственного бюджета и общественных международных источников, так и из частного сектора.

- 7) Что касается государственного финансирования деятельности негосударственных организаций в, среди прочих, социальной, культурной и спортивной областях, применение принципов равенства и недопущения дискриминации требует, чтобы органы государственной власти предоставляли соответствующую долю финансирования подобной деятельности, совершаемой на языке национальных меньшинств, проживающих в их границах. В этом контексте, Статья 2(1) **Международного пакта о гражданских и политических правах** не только подчеркивает, что не должно быть разграничения на основе языка в обращении с индивидами, но и обуславливает в Статье 2(2), что государства должны "предпринять необходимые действия ...для принятия таких законодательных или других мер, какие могут быть необходимыми для осуществления прав, признанных в... Пакте". Более того, Статья 2(2) **Международной конвенции о**

ликвидации расовой дискриминации (которая направлена на устранение всякого разграничения, исключения, ограничения или предпочтения, основанных на признаках расы, цвета кожи, родословного или национального или этнического происхождения) обуславливает, что "государства-участники должны, когда обстоятельства того требуют, принимать особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях, с целью обеспечения надлежащего развития и защиты определенных расовых групп или к ним принадлежащих индивидов, для того, чтобы гарантировать им полное и равное пользование правами человека и основными свободами..." Поскольку язык часто является определяющим критерием этнической принадлежности, защищаемой вышеуказанной конвенцией, группы, говорящие на языке меньшинств, могут также иметь право на преимущество таких "особых и конкретных мер".

На европейском уровне пункт 31 **Копенгагенского Документа** обуславливает, что "государства примут, при необходимости, особые меры для обеспечения представителям национальных меньшинств полного равенства с другими гражданами в применении и использовании прав человека и основных свобод". Пункт 2 Статьи 4 **Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств** обязывает государства-участники "принимать в необходимых случаях надлежащие меры с тем, чтобы способствовать, во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни, полному и фактическому равенству представителей национального меньшинства с лицами, принадлежащими к большинству"; пункт 3 той же Статьи далее уточняет, что такие "меры, принятые в соответствии с пунктом 2, не должны рассматриваться как акт дискриминации". Более того, Статья 7(2) **Европейской Хартии о региональных языках и языках меньшинств** обуславливает, что "принятие особых мер во благо региональных языков или языков меньшинств, которые направлены на содействие равенству между пользователями этих языков и остальным населением, или которые принимают во внимание их особые условия, не рассматривается как акт дискриминации против пользователей более широко употребляемых языков". Поэтому в этом контексте органы государственной власти должны предоставить справедливую долю ресурсов из государственного бюджета для деятельности представителей национальных меньшинств в, среди прочего, социальной, культурной и спортивной областях. Такая поддержка может быть сделана доступной посредством субсидий, государственных льгот и освобождения от налогов.

Средства информации

- 8) Статья 19 **Международного пакта о гражданских и политических правах**, которая гарантирует право на мнения и право их выражения, является существенным источником рекомендаций относительно роли и места средств информации в демократических обществах. В то время как Статья 19(1) предусматривает, что "каждый человек должен иметь право беспрепятственно придерживаться своих мнений", Статья 19(2) гарантирует каждому свободу "искать, получать и передавать всякого рода информацию и идеи, невзирая на границы, устно, в письменном или печатном виде, в художественной форме, или способами по своему выбору". Статья 10 **Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод** гарантирует право на свободу выражения подобным образом. Государства-члены Совета Европы повторили в Статье 1 **Декларации о свободе выражения и информации** "свою твердую приверженность принципам свободы выражения и информации как основному элементу демократического и плюралистического общества". На этой основе государства провозгласили в том же документе, что в "области информации и средств массовой информации они стремятся достичь... г. Существования широкого разнообразия независимых и автономных средств информации, позволяющих отражать разнообразие идей и мнений".

Статья 9 (1) **Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств** ясно утверждает, что представители национальных меньшинств вольны "придерживаться мнений и получать и передавать информацию и идеи на языке меньшинства без помех со стороны органов государственной власти и невзирая на границы". Далее, то же положение обязует государства "гарантировать, в рамках их правовых систем, что представители национальных меньшинств не подвергнутся дискриминации относительно их доступа к средствам информации". Статья 9(3) **Рамочной конвенции** обуславливает, что государства "не должны препятствовать созданию и использованию печатных средств информации представителями национальных меньшинств". В том же положении требуется, чтобы "в правовых рамках законного радио- и телевидения [государства] гарантировали, насколько это возможно..., чтобы представителям национальных меньшинств была дарована возможность создания и использования собственных средств информации". Надо также упомянуть, что средства информации могут составлять организмы типа, предусмотренного, в между прочем пункте 32.2 **Копенгагенского Документа**, в котором обеспечивается право представителей национальных меньшинств "учреждать и поддерживать свои собственные образовательные, культурные и религиозные учреждения, организации и ассоциации..." Хотя средства информации не упомянуты отчетливо в этом образце, они часто играют существенную роль в содействии и сохранении языка, культуры и самобытности.

Хотя не может быть сомнений, что представители национальных меньшинств имеют право учреждать и поддерживать частные средства информации, также верно, что это право подлежит ограничениям, установленным как международным правом, так и подобными законными требованиями государства относительно регулирования средств информации. Статья 9(2) **Рамочной конвенции** проясняет это, подчеркивая, что свобода выражения, упомянутая в статье 9(1) **Конвенции**, "не должна предотвращать требование Сторонами лицензирования, без дискриминации и на основе объективных критериев, законного радио- и телевидения или кинопредприятий". Регулирующие требования, когда они обоснованы и необходимы, не могут быть использованы для того, чтобы подорвать обладание этим правом.

- 9) Вопрос доступа к общественно финансируемым средствам информации тесно связан с понятием свободы выражения. Статья 9(1) **Рамочной конвенции** обуславливает, что свобода выражения представителей национальных меньшинств включает свободу передавать информацию и идеи на языке меньшинств без помех со стороны органов государственной власти, и продолжает заявлять, что "представители меньшинств не должны подвергаться дискриминации относительно доступа к средствам информации". Статья 9(4) **Рамочной конвенции** обуславливает, что "Стороны должны принимать надлежащие меры для содействия представителям меньшинств в доступе к средствам информации". Это предполагает, что национальному меньшинству, состоящему из значительного количества членов, должен быть дан доступ к их справедливой доле времени вещания на общественном радио и/или телевидении, в зависимости от численного количества соответствующего меньшинства, имеющего значение для их доли времени вещания.

Численность и степень концентрации, однако, не могут рассматриваться как единственные критерии при определении количества времени вещания, которое должно быть выделено каждому рассматриваемому национальному меньшинству. В случае маленьких групп во внимание должно быть принят плодотворный минимум времени и средств, без которого маленькое меньшинство не способно воспользоваться средствами информации значительным образом.

Более того, качество времени, предоставляемого программам для меньшинств, является вопросом, к которому надо подходить на разумной, недискриминационной основе. Время, отведенное программам на языке меньшинств, должно обеспечивать возможность для представителей национальных меньшинств пользоваться программами на своем языке значительным образом. Поэтому органы государственной власти должны гарантировать трансляцию этих программ в приемлемое время дня.

- 10) В открытом и демократическом обществе содержание программ средств информации не должно подвергаться чрезмерной цензуре со стороны органов государственной власти. В этом отношении важна свобода выражения, гарантированная Статьей 19(1) **Международного пакта о гражданских и политических правах** и Статьей 10(1) **Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод**. Любые ограничения, которые могут быть наложены органами государственной власти, должны быть в соответствии со Статьей 19(3) **Пакта**, которая обуславливает, что эти ограничения "должны быть лишь такими, какие установлены законом и необходимы а) Ради уважения прав и репутации других лиц; б) Для защиты национальной безопасности или общественного порядка, или здравоохранения и нравственности". Статья 10(2) **Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод** обуславливает почти одинаковые ограничения на любое вмешательство органов государственной власти в обладание свободой выражения.

Должны быть введены механизмы для гарантии того, чтобы программы общественных средств информации, разработанные национальными меньшинствами или от их лица, отражали интересы и желания членов сообщества и рассматривались ими как независимые. В этом контексте участие представителей национальных меньшинств (действующих в качестве частных лиц) в процессе редактирования имело бы большое значение для гарантии сохранения независимого характера средств информации и их отклика на потребности сообществ, которым они служат.

В соответствии с принципом равенства и недопущения дискриминации, структура государственных учреждений должна отражать население, которому они предназначены служить. Это также относится к общественным средствам информации. Статья 15 **Рамочной конвенции** обязывает государства "создавать необходимые условия для фактического участия представителей национальных меньшинств в культурной, общественной и экономической жизни, а также в государственных делах, особенно тех, которые касаются их". Статья 2 **Конвенции No. 111 Международной организации труда о дискриминации в отношении работы и профессии** более определенно связывает государства обязательствами "проводить национальную политику, предназначенную способствовать ... равенству возможностей и обращения в отношении работы и профессии, с целью уничтожения всякой дискриминации, что касается этого". Недискриминационный прием представителей национальных меньшинств на работу в средствах информации внесет вклад в представительность и объективность средств информации.

- 11) В соответствии с духом Статьи 19(2) **Международного пакта о гражданских и политических правах** и Статьи 9(1) **Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств** и принципом

недопущения дискриминации, доступ к программам на языке представителей национальных меньшинств, транслируемым из другого государства или из родственного государства, не должен служить оправданием уменьшения программного времени, выделенного меньшинству в общественных средствах информации того государства, в котором живут его члены.

Доступ к сетям информации и средств информации через границы является существенной составной частью права на информацию, которое, в контексте ускоренного технического прогресса, имеет возрастающее значение. Следовательно, в случае лицензирования кабельного вещания, например, недопустимо, чтобы государство отказывало лицензировать телевизионные или радио станции, находящиеся в родственном государстве, когда пожелание доступа к этим станциям было ясно выражено соответствующим национальным меньшинством. Это право применяется не только в отношении кабельных средств информации, но и сетей электронной информации на языке национального меньшинства.

На общем уровне, государства-члены Совета Европы решили в Статье III (с) **Декларации о свободе выражения и информации** "способствовать свободному потоку информации, тем самым внося вклад в международное понимание, лучшее знание убеждений и традиций, уважение к разнообразию мнений и взаимное обогащение культур". Что касается контактов средств информации через границы, государства должны приспособить свою политику к духу этого положения.

Экономическая жизнь

- 12) Международные документы мало ссылаются на права представителей национальных меньшинств в области экономической деятельности. Международные документы, однако, содержат ссылки на права представителей национальных меньшинств использовать свой язык в общественной и частной жизни, свободно и без какой бы то ни было дискриминации, устно и в письменной форме, индивидуально и с другими людьми. Статья 19(2) **Международного пакта о гражданских и политических правах** и Статья 10(1) **Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод** гарантируют свободу выражения по отношению не только к идеям и мнениям, которые могут быть сообщены другим (то есть к содержанию коммуникаций), но и к языку как средству коммуникации. Эти права, в сочетании с правом на равенство и отсутствие дискриминации, предполагают право представителей национальных меньшинств заниматься предпринимательством на языке по своему выбору. В виду того, как важно для частных предпринимателей быть в состоянии эффективно общаться со своими клиентами и осуществлять свои

инициативы в честных условиях, не должно быть незаконных ограничений на свободный выбор ими языка.

Статья 11(2) **Рамочной конвенции** обуславливает, что "любой представитель национального меньшинства имеет право размещать для публики вывески, надписи и другую информацию частного характера на языке своего меньшинства". Выражение "частного характера" отсылает в **Рамочной конвенции** ко всему, что не является официальным. Следовательно, государство не может налагать никаких ограничений на выбор языка в ведении частного предпринимательства.

Несмотря на вышеупомянутое, государство может требовать, чтобы официальный государственный язык или языки были приняты в тех секторах экономической деятельности, которые влияют на обладание правами других лиц или в которых необходимы обмен и коммуникации с общественными органами. Это вытекает из допустимых ограничений на свободу выражения, обусловленных в Статье 19(3) **Международного пакта о гражданских и политических правах** и в Статье 10(2) **Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод**. В то время как ограниченное количество допустимых ограничений, выраженных в вышеупомянутых статьях, могут оправдывать ограничения на содержание коммуникаций, они никогда не могут оправдывать ограничения на использование языка как средства коммуникации. Однако защита прав и свобод других и ограниченные требования органов государственного управления могут в самом деле оправдывать особые предписания дополнительного использования официального государственного языка или языков. Это может быть применимо в таких секторах деятельности, как состояние и безопасность производственного помещения, защита потребителей, трудовые отношения, налогообложение, финансовая отчетность, государственное страхование здоровья и по безработице и транспортировка, в зависимости от обстоятельств. На основе законного общественного интереса государство может, в дополнение к использованию любого другого языка, также потребовать, чтобы государственный официальный язык или языки государства были приняты в таких сферах коммерческой деятельности, как установление вывесок и надписей для публики, как отчетливо изложено в пункте 60 **Пояснительной записки к Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств**. В целом государство никогда не может запретить использование языка, но оно может, на основании законного общественного интереса, предписать дополнительное использование государственного официального языка или языков.

В согласии с логикой законного общественного интереса, любое(ые) требование(я) относительно использования языка, которое может быть предписано государством, должно быть соразмерным обслуживаемому общественному интересу. Соразмерность любого

требования должна определяться мерой, для которой такое требование необходимо. Так, например, что касается общественного интереса относительно состояния и безопасности производственного помещения, государство может потребовать от частных предприятий вывесить надписи по безопасности на государственном официальном языке или языках в дополнение к выбранному языку(ам) предприятия. Подобным образом, что касается интереса относительно правильного государственного управления в отношении области налогообложения, государство может потребовать, чтобы административные бланки представлялись на государственном официальном языке или языках и чтобы, в случае аудита со стороны органов государственной власти, существенные записи были доступны также на государственном официальном языке или языках; в последнем возможном случае не требуется, чтобы частные предприятия содержали все записи на государственном официальном языке или языках, но только чтобы ответственность за возможный перевод лежала на частном предприятии. Это без ущерба возможному праву представителей национальных меньшинств пользоваться своим языком(ами) в отношениях с административными органами, как предвидено в Статье 10(2) **Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств**.

Административные органы и государственные службы

13/14/15)

Государства-участники ОБСЕ связаны обязательствами принимать меры, которые будут способствовать созданию динамической среды, благоприятной не только для сохранения самобытности представителей национальных меньшинств (включая их язык), но также их развития и продвижения. Как следствие, эти государства взяли на себя обязательство уважать "право представителей национальных меньшинств на фактическое участие в государственных делах", как намечено в пункте 35 **Копенгагенского Документа**. В статье 10(2) **Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств** отчетливо требуется от государств "делать возможным использование языков меньшинств в отношениях с административными органами". Пункт 35 **Копенгагенского Документа** также ссылается на возможность создания среды, которая будет способствовать участию национальных меньшинств в государственных делах на их собственном языке, учреждая "подходящие местные или автономные администрации, соответствующие особым историческим и территориальным обстоятельствам меньшинств согласно политике этих государств". Статья 15 **Рамочной конвенции** обязывает государства "создавать необходимые условия для фактического участия представителей национальных меньшинств в культурной, общественной и экономической жизни, а также в государственных делах, особенно тех, которые касаются их". Эти положения обязывают органы государственной власти давать

возможность представителям национальных меньшинств иметь дело с местными властями на своем языке или получать гражданские сертификаты и аттестаты на своем языке. В соответствии с принципами равенства и недопущения дискриминации, эти положения также предполагают динамические общие отношения, в которых язык меньшинства может быть развившимся средством коммуникации в местной политической жизни и во взаимодействии между гражданами и органами государственной власти, а также в обеспечении государственными службами.

Этническая представительность административных учреждений и агентств, предназначенных для обслуживания населения, обычно является признаком плюралистичного и открытого общества, в котором отсутствует дискриминация. Для того, чтобы противостоять последствиям дискриминации, которая имела место в прошлом или еще существует, внутри системы, в Статье 2 **Конвенции N111 Международной организации труда о дискриминации в отношении работы и профессии** требуется от государств "проводить национальную политику, предназначенную способствовать... равенству возможностей и обращения в отношении работы и профессии, с целью уничтожения всякой дискриминации, что касается этого".

Разрабатывая и осуществляя программы и службы, предназначенные для обслуживания населения, справедливо ожидать, что государства, приверженные очерченным выше принципам, должны принимать во внимание желания, выраженные представителями национальных меньшинств, так же как и принцип количественной обоснованности. Когда выражена потребность и количество является значительным, справедливость требует, чтобы налогоплательщики, являющиеся представителями национальных меньшинств, имели доступ к сервису также на своем собственном языке. Это особенно касается здравоохранения и социального обслуживания, которые оказывают влияние на качество жизни людей непосредственным и существенным образом.

В соответствии с принципами равенства и недопущения дискриминации, от административных органов ожидается обращение с представителями национальных меньшинств всеобъемлющим и равным образом. Государства должны признавать демографические реалии регионов, находящихся под их юрисдикцией. Помимо прочего, государства не должны пытаться избежать выполнения своих обязательств, изменяя демографические реалии региона. Статья 16 **Рамочной конвенции** особенно обязывает государства воздерживаться от мер, которые могут произвольным образом изменить соотношение населения в районах проживания представителей национальных меньшинств с целью ограничения прав этих меньшинств. Такие меры могут состоять из произвольных конфискаций, выселений, ссылок, так же как и из

произвольного изменения административных границ и манипуляций с переписью.

Независимые национальные учреждения

- 16) Права человека приобретают реальное значение для тех, для кого они предназначены, когда органы государственной власти вводят механизмы обеспечения фактического осуществления и защиты прав, гарантированных в международных конвенциях и декларациях или во внутреннем законодательстве. Как дополнение к законодательным процедурам, независимые национальные учреждения обычно обеспечивают более быстрыми и менее дорогими средствами и как таковые более удобны.

Определение дискриминации, на которую делается ссылка в **Конвенции о ликвидации расовой дискриминации**, не сделано согласно критерию, затрагивающему только расу. Статья 1(1) **Конвенции** обуславливает, что понятие расовой дискриминации должно означать "любые разграничение, исключение, ограничение или предпочтение, основанные на признаках расы, цвета кожи, родословного или национального или этнического происхождения, которые имеют целью или приводят к уничтожению или ослаблению признания, пользования или применения на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни". Статья 6 **Конвенции** провозглашает, что "государства-участники должны гарантировать каждому человеку, на которого распространяется их юрисдикция, фактическую защиту и средства защиты через компетентные национальные органы правосудия и другие государственные организации от любых актов расовой дискриминации, которые попирают их права человека и основные свободы, вопреки этой Конвенции..." В этом контексте, создание государствами независимых национальных учреждений, которые могут действовать как механизмы исправления и компенсации, таких как омбудсмен или комиссия по правам человека, является мерой существующего государственного демократического и плюралистического характера. Соответственно, и ссылаясь на **Резолюцию 48/134 Организации Объединенных Наций от 20 декабря 1993 г.**, Совет Европы поддержал, в **Рекомендации No.R(97)14 Комитета министров от 30 сентября 1997 г.**, создание "национальных организаций по правам человека, в частности, комиссий по правам человека, которые являются плюралистичными в своем членстве, омбудсменов или сравнимых организаций". Такие механизмы исправления должны быть сделаны доступными также для представителей национальных меньшинств, которые считают, что их права в области языка и другие были нарушены.

Судебные власти

17/18)

Международное законодательство требует от органов государственных властей гарантировать всем лицам, подвергшимся аресту, которым предъявлено обвинение и в отношении которых проводится расследование, право быть информированными об обвинениях, предъявленных им, и судебном разбирательстве на языке, который они понимают. При необходимости им должен быть бесплатно предоставлен переводчик. Эта норма надлежащей правовой процедуры является универсальной в применении и не имеет отношения к правам национальных меньшинств в области языка как таковым. Скорее, основными принципами являются принципы равенства и недопущения дискриминации перед законом. Уважение к этим принципам особенно важно относительно уголовных обвинений и преследований. Вследствие этого Статья 14(3)(a) **Международного пакта о гражданских и политических правах** требует, чтобы каждый, кто обвинен в уголовном преступлении, «был быстро и подробно уведомлен на языке, который он понимает, о характере и основании обвинения против него». Статья 6(3)(a) **Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод** обуславливает то же требование почти одинаковым языком. В дополнение Статья 5(2) вышеупомянутой конвенции обуславливает то же требование относительно ареста. Более того, Статья 14(3) **Международного пакта о гражданских и политических правах** обуславливает право каждого "в полном равенстве"... "(е) изучать, или иметь изученными, свидетельства против него и получать наличие и расследование свидетельств по его поручению на тех же условиях, что и свидетельства против него". В этой связи, Статья 14(3)(f) **Международного пакта о гражданских и политических правах** и Статья 6(3)(e) **Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод** гарантируют право каждого "иметь бесплатную помощь переводчика, если он не способен понимать или говорить на языке, используемом в суде". В то время как эти гарантии, отчетливо касающиеся использования языка, предписываются в особенности относительно уголовных процессов, из основной гарантии равенства перед судами и трибуналами, как обусловлено в первом предложении Статьи 14(1) **Международного пакта о гражданских и политических правах**, следует, что чем строже равны условия судопроизводства всякого рода, тем более справедливым оно должно рассматриваться. Это определение, которое касается равным образом выбора языка для судопроизводства в целом, должно направлять государства в развитии их политики относительно равного и эффективного осуществления правосудия.

Более широко, Статья 7(1) **Европейской Хартии о защите региональных языков и языков меньшинств** провозглашает, что государства должны основывать свою политику, законодательство и практику на таких целях и принципах, как "признание региональных

языков или языков меньшинства как выражения культурного богатства..." и "потребность в решительных действиях для содействия региональным языкам и языкам меньшинства в целях их сохранения". Статья 7(4) **Европейской Хартии** обуславливает, что, "определяя свою политику по отношению к региональным языкам и языкам меньшинства, ...стороны должны принимать во внимание потребности и желания, выраженные группами, которые используют такие языки". Более того, Статья 15 **Рамочной конвенции** обязывает государства "создавать необходимые условия для фактического участия представителей национальных меньшинств в культурной, общественной и экономической жизни, а также в государственных делах, особенно тех, которые оказывают на них влияние". Если вышеупомянутые нормы учитываются одновременно с принятием во внимание важности в демократических обществах фактического доступа к правосудию, разумно предполагать, что государства должны, насколько это возможно, гарантировать право представителей национальных меньшинств выражать себя на своем языке на всех этапах судебного производства (будь то уголовного, гражданского или административного), в то время как сохраняется уважение к правам других и поддерживается целостность судебных процессов, включая посредством органов апелляции.

- 19) В той мере, в какой доступ к правосудию является важным для обладания правами человека, степень прямого и легкого участия человека в имеющихся процедурах является важной мерой измерения такого доступа. Наличие судебных процедур, функционирующих на языке(ах) представителей национальных меньшинств, следовательно, делает доступ к правосудию более прямым и простым для таких лиц.

На этом основании, Статья 9 **Европейской Хартии о региональных языках и языках меньшинств** предусматривает, что, в осуществимой и соответствующей прошению одной из затронутых сторон степени, все судопроизводство должно вестись на региональном языке или языке меньшинства. Парламентская Ассамблея Совета Европы пришла к такому же выводу в Статье 7(3) своей **Рекомендации 1201**, которая предусматривает, что "в регионах, в которых национальное меньшинство проживает в значительном количестве, представители национального меньшинства должны иметь право пользоваться своим родным языком в контактах с административными органами и в процессе разбирательства в судах и юридических органах". Согласно этому, государства должны проводить соответствующую политику привлечения на службу и обучения для работы в правосудии.

Лишение свободы

- 20) Правило 51, пункты 1 и 2, **Минимальных стандартных правил Организации Объединенных Наций касательно обращения с заключенными**, как и Правило 60, пункты 1 и 2, **Европейского**

положения о тюрьмах, принятого Советом Европы, подчеркивают значение права лиц, заключенных в тюрьму, находить понимание тюремной администрации, так же как и важность того, чтобы заключенные понимали тюремную администрацию. Эти положения не имеют отношения к правам меньшинств как таковым. Однако принимая во внимание, наряду с выраженным желанием затронутых лиц, их численность и принцип равенства и недопущения дискриминации, вышеупомянутые положения являются еще более обязывающими в тех регионах или местах пребывания в значительном количестве представителей национальных меньшинств.

- 21) **Правило 37 Минимальных стандартных правил Организации Объединенных Наций касательно обращения с заключенными**, так же как и **Статья 43(1) Европейского положения о тюрьмах, принятого Советом Европы**, поддерживают право заключенных общаться со своими семьями, достойными друзьями и лицами или представителями внешних организаций. Ввиду важности таких прав человека, как свобода выражения и право пользоваться своим языком в общественной и частной жизни, на власти возлагается уважать эти права в рамках ограничений, предписанных законом даже в исправительных учреждениях. Как правило, заключенные должны иметь возможность общаться на своем языке как устно с другими заключенными и посетителями, так и в частной переписке. Тем не менее, определенные права человека и свободы лиц, задержанных за уголовные действия, могут на законных основаниях быть ограничены или приостановлены по причинам общественной безопасности в соответствии с ограничениями, предписанными международными документами. Как практический вопрос, обладанию заключенными правами в области языка можно лучше всего способствовать посредством их содержания в месте, где их язык обычно используется.

Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни и Пояснительная записка, 1999

Введение

Решением, принятым в Хельсинки в июле 1992 года, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) учредила пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, призванного «способствовать предотвращению конфликтов по возможности на самом раннем этапе». Этот шаг во многом представлял собой реакцию на положение, сложившееся в бывшей Югославии, которое, по мнению некоторых, грозило повториться в других странах Европы – особенно, осуществляющих переход к демократическому общественному устройству – и подорвать тем самым надежды на достижение мира и процветания, выражением которых была принятая главами государств и правительств в ноябре 1990 года Парижская хартия для новой Европы.

1 января 1993 года первым Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) стал Макс ван дер Стул. Опираясь на свой богатый опыт, накопленный за годы работы депутатом парламента, министром иностранных дел Нидерландов, постоянным представителем при ООН, а также в ходе многолетней правозащитной деятельности, он взялся за рассмотрение множества ситуаций, когда споры между меньшинствами и центральными органами власти различных европейских стран были, по его мнению, чреваты обострением. Взяв на вооружение приемы «тихой дипломатии», ВКНМ подключился к решению проблем более чем десятка государств, включая Албанию, Венгрию, Казахстан, Кыргызстан, Латвию, бывшую югославскую Республику Македонию, Румынию, Словакию, Украину, Хорватию и Эстонию. Свое внимание он сосредоточивал прежде всего на случаях, которые касались представителей национальных или этнических групп, составляющих в количественном отношении большинство населения в одной стране и меньшинство – в другой, и тем самым затрагивали интересы властей обоих государств, являя собой потенциальный источник межгосударственной напряженности или даже конфликтов. Собственно

говоря, последствия именно такой напряженности во многом и определяли в прошлом ход европейской истории.

Занимаясь проблемой трений в отношениях с национальными меньшинствами, ВКНМ выступает в роли независимой, беспристрастной и готовой к сотрудничеству стороны. Хотя он и не наделен контрольными функциями, он опирается на признанные всеми государствами международные нормы, которые при анализе принимаются им за отправную точку и ложатся в основу выдвигаемых конкретных рекомендаций. В связи с этим важно иметь в виду обязательства, принятые на себя всеми государствами ОБСЕ – в частности, по согласованному в 1990 году Копенгагенскому документу Конференции по человеческому измерению, в части IV которого подробно изложены нормы, касающиеся национальных меньшинств. Все государства – участники ОБСЕ также несут обязательства по правам человека, и в том числе по правам меньшинств, принятые в рамках Организации Объединенных Наций; подавляющее большинство стран ОБСЕ связаны также нормами Совета Европы.

Более чем за шесть лет напряженной работы ВКНМ смог выявить ряд вопросов и тем, вновь и вновь обращающих на себя внимание во многих странах, которыми ему приходилось заниматься. Среди них – вопросы образования для представителей меньшинств и проблема использования языков меньшинств, представляющие особую важность для сохранения и развития самобытности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Руководствуясь целью правильной и последовательной реализации соответствующих прав меньшинств в регионе ОБСЕ, ВКНМ обратился к Фонду по межэтническим отношениям – неправительственной организации, созданной в 1993 году для выполнения конкретных задач по поддержке ВКНМ, – с просьбой создать две группы международно признанных независимых экспертов для выработки двух пакетов рекомендаций: **Гаагских рекомендаций о правах национальных меньшинств в области образования** (1996 год) и **Ословских рекомендаций о языковых правах национальных меньшинств** (1998 год). И те и другие рекомендации впоследствии использовались в качестве ориентиров политическим руководством и законодателями целого ряда стран. Текст рекомендаций (на нескольких языках) можно бесплатно получить в Фонде по межэтническим отношениям.

Третья тема, к которой Верховный комиссар неоднократно обращался в целом ряде ситуаций, касается эффективных форм участия национальных меньшинств в управлении государством. Стремясь получить представление о позициях и опыте государств – участников ОБСЕ в данной области и дать им возможность обменяться своим опытом друг с другом, ВКНМ и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека решили провести конференцию с участием всех стран ОБСЕ и соответствующих международных организаций на тему «Практика управления и участие общественности: интеграция в условиях многообразия», которая была организована Швейцарской конфедерацией в Локарно 18-20 октября 1998

года. В заявлении по итогам конференции ее председатель дал краткий обзор обсуждавшихся тем и отметил желательность «конкретных дальнейших шагов – включая продолжение разработки различных концепций и механизмов оптимального управления государством при эффективном участии меньшинств, – ведущих к общегосударственной интеграции общества во всем его многообразии». В этих целях ВКНМ просил Фонд по межэтническим отношениям совместно с Институтом прав человека и гуманитарного права имени Рауля Валленберга создать группу международно признанных независимых экспертов для выработки рекомендаций и определения возможных альтернатив на основе соответствующих международных стандартов.

Результатом этой инициативы стали **Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни**, именуемые так по названию шведского города, где состоялась заключительная встреча экспертов, посвященная окончательному согласованию текста рекомендаций. В число экспертов входили специализирующиеся в данной области юристы-международники, политологи, занимающиеся проблемами конституционного устройства и избирательных систем, и социологи, изучающие проблемы меньшинств. Ниже следует поименный список участников группы, возглавлял которую директор Института имени Рауля Валленберга профессор Гудмундур Альфредссон:

директор Института прав человека и гуманитарного права имени Рауля Валленберга (Лундский университет) проф. Гудмундур Альфредссон (Исландия); профессор кафедры государственного управления Оксфордского университета Вернон Богданор (Великобритания); директор Белградского центра по правам человека проф. Воин Димитриевич (Югославия); старший научный сотрудник Норвежского института прав человека д р Асбьёрн Эйде (Норвегия); проф. Яш Гхай (Кения); профессор публичного права Гонконгского университета сэр Ю. К. Пао; профессор международного права факультета права и дипломатии им. Флетчера университета Тафтса Херст Хэннем (США); директор Международного института демократии и содействия выборам Питер Харрис (ЮАР); декан факультета гуманитарного права и правовых аспектов поддержания мира Рурского университета (Бохум) д р Ганс-Иоахим Хайнце (Германия); профессор международного права, председатель коллегии института Европы Иерусалимского иудейского университета Руфь Лапидот (Израиль); профессор кафедры международного права Кингс-колледжа Лондонского университета Рейн Мюллерсон (Эстония); директор фонда «Меньшинства и граждане» (Группа по правам меньшинств) д р Шарлотта Пуфлорова (Словакия); профессор международного права Техасского университета Стивен Ратнер (США); доцент кафедры государственного управления Нотрдамского университета д р Эндрю Рейнолдс (Великобритания); директор Института каталонской социолингвистики провинции Каталония Мигель Струбелл (Испания и

Великобритания); профессор гражданского права Академического университета Або Маркку Сукси (Финляндия); профессор международного права Люблянского университета Данило Тюрк (Словения); старший преподаватель права, директор Азиатско-тихоокеанского центра по правам человека и предотвращению этнических конфликтов Мердокского университета д-р Фернан де Варенн (Канада); директор Познаньского центра по правам человека Польской академии наук проф. Роман Верушевский (Польша).

Поскольку существующие нормы в области прав меньшинств относятся к сфере прав человека, эксперты в своей работе исходили из соблюдения государствами всех других обязательств, касающихся прав человека, включая свободу от дискриминации. Они руководствовались также тем пониманием, что в конечном счете все права человека призваны обеспечить свободное и полное развитие каждой личности в условиях равенства. Соответственно, предполагалось, что гражданское общество должно быть открытым и динамичным, а значит – объединять в себе всех людей, в том числе принадлежащих к национальным меньшинствам. Далее, поскольку оптимальная демократическая практика управления призвана отвечать интересам и нуждам всего населения, в качестве исходной посылки было принято стремление правительств всех стран создавать максимальные возможности для того, чтобы люди, ощущающие на себе последствия государственных решений, могли участвовать в их принятии.

Назначение Лундских рекомендаций, как и тех, которые были приняты ранее в Гааге и Осло, – стимулировать и облегчить принятие государствами конкретных мер, ослабляющих напряженность в отношениях с национальными меньшинствами и тем самым способствующих предотвращению конфликтов, в чем и состоит главная цель ВКНМ. Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественной жизни представляют собой попытку разъяснить сравнительно простым языком и уточнить содержание общепризнанных норм в области прав меньшинств и в других областях, имеющих отношение к ситуациям, которые рассматриваются ВКНМ. В рекомендациях дано толкование этих норм, специально рассчитанное на их единообразное применение в открытых демократических государствах. Набор из двадцати четырех рекомендаций включает четыре подраздела, посвященные соответственно общим принципам, участию в принятии решений, самоуправлению и мерам, позволяющим гарантировать эффективные формы участия в общественной жизни. В концептуальном отношении Лундские рекомендации строятся по двум основным линиям: участие в управлении государством в целом и самоуправление в некоторых вопросах местного или внутреннего характера. В этом плане возможны и уже известны самые разнообразные схемы. В связи с некоторыми рекомендациями приводятся альтернативные варианты. Все рекомендации подлежат толкованию в соответствии с общими принципами, изложенными в части I. Более подробные пояснения по каждой из рекомендаций можно найти в примечаниях, где дается конкретная ссылка на соответствующие международные нормы.

Рекомендации

I. Общие принципы

- 1) Эффективное участие национальных меньшинств в общественно-политической жизни является одной из важнейших составляющих мирного демократического общества. Накопленный в Европе и за ее пределами опыт показывает, что для стимулирования такого участия государствам нередко приходится создавать специальные механизмы, обеспечивающие интересы национальных меньшинств. Цель настоящих рекомендаций – облегчить вовлечение меньшинств в общегосударственную жизнь, позволяя им при этом сохранить свою самобытность и свои особенности и способствуя тем самым надлежащему управлению и обеспечению целостности государства.
- 2) Настоящие Рекомендации опираются на основополагающие принципы и нормы международного права, такие, как уважение человеческого достоинства, равенство прав и недискриминация, в их применении к праву национальных меньшинств на участие в общественно-политической жизни и к их другим политическим правам. Долг государств – уважать международно признанные права человека и верховенство закона, которые обеспечивают всестороннее развитие гражданского общества в обстановке терпимости, мира и процветания.
- 3) В случае создания специальных институтов, обеспечивающих эффективное участие меньшинств в общественно-политической жизни – что может предполагать осуществление такими институтами властных функций или полномочий – эти институты должны уважать права всех лиц, затрагиваемых их деятельностью.
- 4) Помимо принадлежности к национальному меньшинству в распоряжении индивидуума есть и другие формы самоидентификации. Решение о принадлежности или непринадлежности того или иного лица к меньшинству или большинству принимается данным лицом самостоятельно и не может быть продиктовано извне. При этом такой выбор или отказ от такого выбора не должен приводить к какому-либо ущемлению интересов данного лица.
- 5) При формировании институтов и процедур согласно настоящим Рекомендациям следует уделять внимание не только содержанию, но и форме этого процесса. Для сохранения обстановки доверия процесс консультаций между государственными властями и меньшинствами должен быть открытым для широкого участия, транспарентным и основанным на принципе подотчетности. Государство должно поощрять содействие межкультурному взаимопониманию со стороны

общественных средств массовой информации и освещение ими проблем меньшинств.

II. Участие в принятии решений

А. Механизмы на уровне центрального правительства

- 6) Государства должны предоставлять меньшинствам доступ к реальным рычагам влияния на уровне центрального правительства, – при необходимости путем создания для этого специальных механизмов. В зависимости от обстоятельств эти механизмы могут включать:
- специальные формы представительства национальных меньшинств, например, резервирование за ними определенного числа мест в одной или в обеих палатах парламента либо в парламентских комитетах, а также другие формы гарантированного участия в законодательном процессе;
 - официальные или неофициальные договоренности о закреплении за представителями национальных меньшинств постов в кабинете министров, мест в верховном или конституционном суде либо в судах нижестоящих инстанций, а также в назначаемых совещательных органах или других органах высокого уровня;
 - механизмы в рамках соответствующих министерств, обеспечивающие учет интересов меньшинств, например, путем назначения сотрудников по делам меньшинств или издания постоянно действующих инструкций; и
 - специальные меры по привлечению представителей меньшинств на работу в государственные органы, а также предоставление услуг публичных учреждений на языке национального меньшинства.

В. Выборы

- 7) Опыт, накопленный в Европе и за ее пределами, свидетельствует о важной роли избирательного процесса в создании условий для участия меньшинств в политической жизни. Государства должны гарантировать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на участие в государственных делах, включая право голоса и право баллотироваться на выборные должности на недискриминационной основе.
- 8) Формирование и деятельность политических партий должны регламентироваться в соответствии с международно-правовым принципом свободы ассоциации. Этот принцип включает свободу создания политических партий, объединяющих граждан по признакам

принадлежности к той или иной общине, равно как и партий, не выражающих интересов только какой-либо одной отдельно взятой общины.

- 9) Избирательная система должна создавать условия для представленности меньшинств и реализации ими своего влияния.
- В случаях компактного проживания меньшинств их достаточное представительство может быть обеспечено путем создания одномандатных округов.
 - Представленности меньшинств могут способствовать пропорциональные избирательные системы, при которых отводимая той или иной партии доля мест в законодательном собрании зависит от доли голосов, полученных ею на общенациональных выборах.
 - Способствовать представленности меньшинств и расширению сотрудничества между общинами могут некоторые виды преференциального голосования, при которых избиратели располагают кандидатов в порядке своего предпочтения.
 - Расширить участие национальных меньшинств в управлении страной можно путем снижения процентного барьера для прохождения в парламент.
- 10) Границы избирательных округов должны определяться так, чтобы это отвечало интересам справедливого представительства национальных меньшинств.

C. Механизмы регионального и местного уровня

- 11) Государствам следует принимать меры по расширению участия национальных меньшинств в общественно-политической жизни на региональном и местном уровне, подобные тому, о чем уже говорилось применительно к центральной власти (пункты 6-10). Следует обеспечивать, чтобы структура региональных и местных органов управления и применяемые ими процедуры принятия решений были транспарентными и доступными для населения и облегчали, таким образом, участие меньшинств.

D. Совещательные и консультативные органы

- 12) Государствам следует в рамках соответствующих институциональных структур создавать консультативные или совещательные органы, способные служить каналами для диалога между государственной властью и национальными меньшинствами. Эти органы могут иметь специализированные комитеты по таким вопросам, как обеспечение

жильем, земельный фонд, образование, язык и культура. Членский состав этих органов должен отвечать их назначению и способствовать более эффективному выражению и обеспечению интересов меньшинств.

- 13) Указанные органы должны иметь возможность ставить вопросы перед руководством, готовить рекомендации, вырабатывать законодательные и иные предложения, следить за развитием ситуации и представлять комментарии к готовящимся решениям правительства, способным прямо или косвенно отразиться на положении меньшинств. Государственные власти должны регулярно консультироваться с этими органами относительно законодательных и административных мер в интересах решения актуальных для меньшинств вопросов и укрепления доверия. Эффективное функционирование этих органов будет требовать обеспечения их достаточными ресурсами.

III. Самоуправление

- 14) Для действенного участия меньшинств в общественно-политической жизни могут понадобиться механизмы нетерриториального либо территориального самоуправления – по отдельности или в их сочетании. На нужды, связанные с такими механизмами, государствам следует выделять достаточные ресурсы.
- 15) Обязательной предпосылкой успешного функционирования вышеупомянутых механизмов является признание как государственной властью, так и меньшинствами необходимости единых, централизованных решений в некоторых областях государственного управления, равно как и преимуществ сохранения многообразия в других областях.
- Функции, обычно относящиеся к компетенции центральных органов власти, включают оборону, внешние сношения, иммиграционный и таможенный режим, макроэкономическую и кредитно-денежную политику.
 - Другие функции, включая перечисленные ниже, могут осуществляться меньшинствами или территориальными органами управления самостоятельно либо совместно с центральными властями.
 - Распределение функций может быть асимметричным, в зависимости от различий в положении меньшинств в рамках одного и того же государства.
- 16) Институты самоуправления, будь то территориального или нетерриториального, должны основываться на демократических

принципах, чтобы на деле выражать мнение соответствующих групп населения.

А. Нетерриториальные механизмы

- 17) Нетерриториальные формы самоуправления являются полезным средством сохранения и развития самобытности и культуры национальных меньшинств.
- 18) Вопросы, которые могут эффективнее всего решаться посредством таких механизмов, относятся к сфере образования, культуры, использования языков меньшинств, религии и другим областям, наиболее важным для самобытности и образа жизни, присущих национальным меньшинствам.
 - Лица и группы имеют право по собственному усмотрению пользоваться своими именами и названиями на языке меньшинства, а также право на признание этих имен и названий официальными органами.
 - 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 того и другого.
 - Меньшинства могут выбирать и использовать собственную символику и другие формы культурного самовыражения.

В. Территориальные механизмы

- 19) Во всех демократических обществах имеются механизмы государственного управления различных территориальных уровней. 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. В свете принципа субсидиарности 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.
- 20) Соответствующие органы местной, региональной или автономной администрации, сформированные с учетом исторической и территориальной специфики конкретных национальных меньшинств,

могут в интересах более эффективного реагирования на проблемы этих меньшинств принимать на себя целый ряд функций.

- Функции, которые относятся в основном или в значительной мере к компетенции таких органов и в выполнении которых ими накоплен успешный опыт, распространяются на образование, культуру, использование языков меньшинств, охрану окружающей среды, местное планирование, освоение природных ресурсов, экономическое развитие, правоохранительную деятельность на местах, а также обеспечение жильем, здравоохранение и другие виды социального обслуживания.
- Функции, совместно осуществляемые центральными и региональными властями, касаются налогообложения, правосудия, развития туризма и транспорта.

21) Местные, региональные и автономные органы власти должны уважать и обеспечивать права всех лиц, включая права любых меньшинств, проживающих на подведомственной им территории.

IV. Гарантии

А. Конституционные и правовые гарантии

22) Механизмы самоуправления должны определяться законом, и порядок их пересмотра должен, как правило, отличаться от используемого в отношении обычного законодательства. Механизмы, поощряющие участие меньшинств в принятии решений, могут определяться в законодательном порядке или иными соответствующими способами.

- Принятие или пересмотр механизмов, закрепляемых положениями конституции, обычно обуславливается требованием более высокой степени согласия среди законодателей или электората, чем в других случаях.
- Изменение механизмов самоуправления, учрежденных в законодательном порядке, часто требует утверждения квалифицированным большинством голосов в законодательном собрании, органах самоуправления или органах, представляющих национальные меньшинства, либо тех и других.
- Периодическое рассмотрение действия механизмов самоуправления и механизмов участия меньшинств в принятии решений нередко дает ценную возможность выяснить, нуждаются ли эти механизмы в пересмотре в свете накопленного опыта и изменившихся обстоятельств.

- 23) Может быть рассмотрен вопрос об использовании временных или поэтапных механизмов, позволяющих опробовать и развивать новые формы участия меньшинств. Такие механизмы могут создаваться в законодательном или в неформальном порядке на конкретный срок, который в зависимости от достигнутых успехов может продлеваться, пересматриваться или сокращаться.

В. Правовая защита

- 24) Для эффективного участия национальных меньшинств в общественно-политической жизни необходимы отлаженные каналы консультаций по предотвращению конфликтов и разрешению споров, а также возможность применения, в случае необходимости, разовых или альтернативных механизмов. К соответствующим методам относятся:

- разрешение конфликтов в судебном порядке, в частности, посредством обжалования законодательных или административных решений в судебных инстанциях, что требует наличия в государстве независимых, доступных для населения и беспристрастных судебных органов и уважения их решений; и
- дополнительные механизмы разрешения споров, такие, как переговоры, установление фактов, посредничество, арбитраж, омбудсмен по делам национальных меньшинств, а также специальные комиссии, способные выполнять задачи приема и рассмотрения жалоб по вопросам государственного управления.

Пояснительная записка

I. Общие принципы

- 1) **Как Устав Организации Объединенных Наций** (далее именуемый «Уставом ООН»), так и основополагающие документы СБСЕ/ОБСЕ направлены на поддержание и укрепление международного мира и безопасности за счет развития отношений дружбы и сотрудничества между равноправными суверенными государствами, уважающими права человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Действительно, как показывает история, неуважение к правам человека, и в том числе к правам меньшинств, может приводить к подрыву внутригосударственной стабильности и отрицательно сказываться на отношениях между государствами, тем самым ставя под угрозу международный мир и безопасность.

Начиная с принципа VII из декалога, провозглашенного в **Хельсинском Заключительном** акте 1975 года, государства – участники ОБСЕ подчеркивали фундаментальную связь между уважением законных интересов лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и сохранением мира и стабильности. На эту связь вновь и вновь указывалось в более поздних основополагающих документах, в частности в **Итоговом документе Мадридской встречи** (1983 год) (принцип 15), **Итоговом документе Венской встречи** (1989 год) (принципы 18 и 19) и **Парижской хартии для новой Европы** (1990 год), а также в документах последующих встреч на высшем уровне, например в **Хельсинском документе** (1992 год) (пункт 24 части IV) и **Лиссабонском документе** (1996 год) (часть I, **Лиссабонская декларация о модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века**, пункт 2). На уровне Организации Объединенных Наций связь между защитой и обеспечением прав меньшинств и сохранением мира и стабильности подчеркивается, в частности, в преамбуле **Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам** (1992 год) (далее именуемой «Декларацией ООН о меньшинствах»). Кроме того, приняв **Парижскую хартию для новой Европы**, все государства – участники ОБСЕ выразили тем самым свою приверженность демократическим принципам управления.

Создание всесторонних возможностей для равноправного осуществления прав человека лицами, принадлежащими к меньшинствам, предполагает их эффективное участие в процессе принятия решений, особенно тех, которые их непосредственно касаются. Хотя конкретные ситуации могут быть весьма различными и для удовлетворения нужд и чаяний меньшинств может быть достаточно обычных демократических процедур, опыт показывает также, что в целях эффективного участия меньшинств в принятии решений нередко приходится принимать особые меры. Обязательство государств делать это в подобных случаях зафиксировано в ряде международных норм: так, согласно пункту 35 **Документа Копенгагенского совещания по человеческому измерению** (1990 год) (далее именуемого «Копенгагенским документом»), государства – участники ОБСЕ «будут уважать права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств»; согласно пунктам 2 и 3 статьи II **Декларации ООН о меньшинствах** (1992 год), «лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в [...] государственной жизни», а также «право активно участвовать в принятии на национальном и, где

это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают»; согласно статье 15 **Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств** (1994 год) (далее именуемой «Рамочной конвенцией»), государства-участники «обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении государственных дел, особенно тех, которые их затрагивают».

Создание возможностей для эффективного участия, естественно, предполагает, что такое участие будет добровольным. Собственно говоря, само исходное понятие социально-политической интеграции рассматривается как нечто отличное от процессов, которые – или последствия которых – представляют собой принудительную ассимиляцию, от чего предостерегает статья 5 **Рамочной конвенции**. Лишь при условии добровольности реализация законных интересов лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, может носить мирный характер и иметь оптимальный эффект в сфере государственной политики и законодательства. Таким образом, подобные процессы, рассчитанные на широкий охват и активное участие различных групп населения, способствуют более эффективному управлению обществом, поскольку отвечают интересам всего населения в целом, вплетая их в единую ткань общественной жизни и укрепляя этим в конечном счете целостность государства. В международных нормах, касающихся эффективного участия меньшинств в общественно-политической жизни, подчеркивается, что они никоим образом не подразумевают права заниматься деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций, ОБСЕ и Совета Европы, включая принципы суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств (см. пункт 37 **Копенгагенского документа**, пункт 4 статьи 8 **Декларации ООН о меньшинствах** и преамбулу **Рамочной конвенции**).

- 2) В духе положений пункта 25 раздела IV **Хельсинкского документа** 1992 года настоящие Рекомендации основываются на принятых в этой связи обязательствах, предлагая государствам – участникам ОБСЕ «дальнейшие возможности более эффективного выполнения своих соответствующих обязательств по ОБСЕ, включая обязательства, связанные с защитой и созданием условий для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств».

Пункт 3 статьи 1 **Устава ООН** гласит, что одна из целей Организации – «осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех без различия расы, пола, языка и религии» и, как далее уточняется в пункте «с» статьи 55 **Устава**, содействовать «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Устав исходит из тесной взаимосвязи между уважением прав человека и поддержанием международного мира и безопасности; об основополагающем значении человеческого достоинства говорится также в статье 1 **Всеобщей декларации прав человека** (1948 год) и в преамбулах **Международного пакта о гражданских и политических правах** (1966 год), **Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах** (1966 год) и **Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации** (1965 год). Это достоинство одинаково присуще всем людям и предполагает равные и неотъемлемые права.

Из идеи равного достоинства и неотъемлемых прав вытекает принцип недискриминации, воплощенный практически во всех международных документах по правам человека, среди которых следует отметить статью 2 **Всеобщей декларации прав человека**, статьи 2 и 26 **Международного пакта о гражданских и политических правах** и статью 2 **Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах**. В статье 1 **Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации** со всей ясностью указано, что этот документ запрещает дискриминацию, в частности, по признаку «родового, национального или этнического происхождения». Статья 14 **Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод** (1950 год) (далее именуемой «Европейской конвенцией о правах человека») также однозначно распространяет принцип недопустимости дискриминации на дискриминацию по признаку «национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам» во всех случаях, когда речь идет о правах и свободах, гарантируемых Конвенцией. Эти положения и принципы отражены и в конституциях большинства государств – участников ОБСЕ.

Коль скоро лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, наделены правом на эффективное участие в общественно-политической жизни, они должны иметь возможность пользоваться этим правом без ограничений, на что и указывается в пункте 31 **Копенгагенского документа**, в статье 4 **Рамочной конвенции** и в

пункте 1 статьи 4 **Декларации ООН о меньшинствах**. Вместе с тем, согласно пункту 2 статьи 4 **Рамочной конвенции** обеспечение равных прав на уважение достоинства предполагает не только принцип отказа от дискриминации, но и «полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к основной группе населения», для чего государства обязаны «принимать в необходимых случаях надлежащие меры ... во всех областях ... политической ... жизни», в связи с которыми они «должным образом учитывают особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам».

Предусматриваемая в рекомендации увязка между уважением прав человека и развитием институтов гражданского общества отражает требование «эффективной политической демократии», которая, как говорится в преамбуле **Европейской конвенции о правах человека**, неразрывно связана с обеспечением справедливости и мира во всем мире. В **Парижской хартии для новой Европы** государства – участники ОБСЕ заявили также о том, что демократическая система правления, и в частности уважение прав человека, составляет основу процветания.

- 3) Особые институты, обеспечивающие эффективное участие национальных меньшинств в общественно-политической жизни, не должны создаваться за счет ущемления прав других. Права человека должны соблюдаться полностью и во всех случаях, в том числе институтами, которым государство может делегировать соответствующие полномочия. Согласно пункту 33 **Копенгагенского документа**, при принятии государствами-участниками необходимых мер по защите самобытности национальных меньшинств «любые такие меры будут соответствовать принципам равенства и недискриминации в отношении других граждан соответствующих государств-участников». Далее, в пункте 38 **Копенгагенского документа** говорится, что «государства-участники в своих усилиях по защите и поощрению прав лиц, принадлежащих национальным меньшинствам, будут в полной мере соблюдать свои обязательства согласно существующим конвенциям по правам человека и другим соответствующим международным инструментам». Аналогичное положение содержится в статье 20 **Рамочной конвенции**: «При осуществлении прав и свобод, вытекающих из принципов, изложенных в настоящей рамочной Конвенции, любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, соблюдает национальное законодательство и уважает права других лиц, в частности, права лиц, принадлежащих к основной группе населения или к другим национальным меньшинствам». Это, в частности, касается и тех случаев, когда речь идет о «меньшинствах в составе меньшинств», особенно в связи с территориальной автономией (см. примечания к рекомендациям 16 и 21, ниже). Сюда следует включить и уважение

прав женщин, в том числе свободу от дискриминации «в политической и общественной жизни страны», о чем говорится в статье 7 **Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин** (1979 год).

- 4) В основе принципа самоидентификации лиц, принадлежащих к меньшинствам, лежит ряд фундаментальных обязательств. В пункте 32 **Копенгагенского документа** указано, что «принадлежность лица к национальному меньшинству является предметом его личного выбора, и никакие неблагоприятные последствия не могут возникать из осуществления такого выбора». В пункте 1 статьи 3 **Рамочной конвенции** аналогичным образом предусмотрено, что «любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться таковым, и этот выбор или осуществление прав, которые связаны с таким выбором, не должны ущемлять данное лицо». В пункте 2 статьи 3 **Декларации ООН о меньшинствах** также говорится о недопущении каких-либо неблагоприятных последствий «для любого лица, принадлежащего к меньшинству, в результате осуществления или неосуществления прав, изложенных в Декларации».

Без предоставления индивидууму права идентифицировать себя по собственному усмотрению нельзя обеспечить уважение самостоятельности и свободы человеческой личности. Человек может самоидентифицироваться разнопланово, причем не только в частной, но и в общественной жизни. Соответственно, в обществах открытого типа, где повышается мобильность людей и расширяется обмен идеями, многие одновременно выступают в нескольких образах, которые могут совпадать, сосуществовать или выстраиваться в том или ином порядке (иерархическом или неиерархическом), сообразно их различным социальным связям. Разумеется, не только этническое происхождение определяет выбираемый человеком для себя образ, который кстати, варьируется даже в рамках одной и той же группы: у различных ее членов он может иметь разные оттенки и глубину. В зависимости от того, о чем конкретно идет речь, относительная значимость различных образов может меняться. Соответственно, одно и то же лицо может идентифицировать себя неодинаково, в зависимости от конкретного вопроса, глубины самоотождествления с тем или иным делом и условий участия в нем. Например, в некоторых государствах человек может самоопределяться по-разному при выборе языка для заполнения налоговых деклараций и в повседневных контактах с соседями.

- 5) В демократических обществах процедурная сторона принятия решений имеет не меньшее значение, чем содержательная. Поскольку надлежащая практика управления применяется не только в отношении

народа, но и на благо народа, соответствующие процедуры должны всегда предусматривать участие тех, кого они касаются, не должны быть скрытыми от глаз и оценки общественности и должны быть подконтрольными тем, кого они затрагивают. Только такой порядок будет пользоваться устойчивым доверием общества. Широкое участие в соответствующих процедурах может обеспечиваться за счет консультаций, опросов, референдумов, переговоров и даже получения конкретных санкций от непосредственно затрагиваемых лиц. Можно ожидать, что решения, принятые с применением таких процедур, будут добровольно выполняться. В случаях, когда подходы государственных органов и затрагиваемой группы существенно расходятся, с точки зрения надлежащих процедур управления было бы правильным в поисках наиболее удовлетворительного решения обращаться к услугам третьей стороны.

В конкретном применении к национальным меньшинствам пункт 33 **Копенгагенского документа** обязывает государства – участники ОБСЕ принимать меры по защите «этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств на своей территории и создавать условия для поощрения этой самобытности ... после проведения надлежащих консультаций, включая контакты с организациями или ассоциациями таких меньшинств». Согласно пункту 26 раздела VI **Хельсинкского документа**, государства – участники ОБСЕ также обязались «решать проблемы национальных меньшинств в конструктивном духе, мирными средствами и путем диалога между всеми заинтересованными сторонами на основе принципов и обязательств ОБСЕ». Что касается «всех заинтересованных сторон», то в пункте 30 **Копенгагенского документа** признается «важная роль неправительственных организаций, включая политические партии, профсоюзы, организации по правам человека и религиозные группы, в поощрении терпимости, культурного многообразия и в решении вопросов, относящихся к национальным меньшинствам».

Необходимым условием функционирования основанных на широком участии процедур является терпимость. Социально-политический климат взаимного доверия и равенства следует обеспечивать в законодательном порядке, одновременно ведя воспитательную работу по утверждению этой социальной этики в масштабах всего населения. В этой связи особая роль принадлежит средствам массовой информации. В пункте 1 статьи 6 **Рамочной конвенции** предусматривается, что «стороны поощряют дух терпимости и диалог между культурами, а также принимают эффективные меры по содействию взаимному уважению, взаимопониманию и сотрудничеству между всеми лицами, проживающими на их территории, независимо от их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности, особенно в области образования, культуры и средств

информации». В частности, государства обязаны пресекать использование в публичных выступлениях пренебрежительных или уничижительных эпитетов и слов и искоренять негативные стереотипы. В идеале, представители затрагиваемых групп должны участвовать в определении и разработке любых мер, направленных на решение подобных проблем.

II. Участие в принятии решений

A. Механизмы на уровне центрального правительства

- 6) В развитие положений пункта 35 **Копенгагенского документа** в первом параграфе раздела III **Доклада Совещения экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств** (Женева, 1991 год) указывается, что «когда вопросы, касающиеся положения национальных меньшинств, обсуждаются в их странах, им самим следует предоставлять возможность эффективно участвовать в этом процессе ... [и] что важным элементом эффективного участия в государственных делах является [такое] демократическое участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, или их представителей в работе директивных или консультативных органов». В пункте 24 раздела VI **Хельсинкского документа** государства – участники ОБСЕ обязались «в этой связи ... активизировать свои усилия по обеспечению свободного осуществления принадлежащими к национальным меньшинствам лицами, на индивидуальной основе и совместно с другими, своих прав человека и основных свобод, включая право участвовать в полной мере в соответствии с демократическими процедурами 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».

Участие, по сути дела, означает вовлеченность – как в плане возможностей для внесения весомого вклада в принятие решений, так и в плане ответственности за последствия таких действий. Одна из посылок концепции надлежащего управления состоит в том, что метод принятия решений простым большинством не всегда является адекватным. С точки зрения структурного построения государства можно использовать различные формы децентрализации, в максимальной степени обеспечивающие привязку процесса принятия решений к затрагиваемым этими решениями группам и соответствующую подотчетность на уровне как государства в целом, так и входящих в его состав образований. В унитарных государствах, федерациях и конфедерациях эти задачи могут решаться по-разному. Представительство меньшинств в директивных органах может

обеспечиваться за счет отведения им определенного количества мест (квоты, продвижение по службе или иные меры). Возможны и другие формы участия, например гарантированное членство в тех или иных комитетах – с правом или без права голоса. В том же порядке, закреплённом юридически или основанном на сложившейся практике, обеспечивается представительство в исполнительных, судебных, административных и иных органах. В целях учета интересов меньшинств могут создаваться и специальные органы. Для того чтобы меньшинства имели реальную возможность осуществлять все свои права, необходимы конкретные меры по линии государственной службы, включая обеспечение «равноправного доступа к государственной службе», о чем говорится в пункте «С» статьи 5 **Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации**.

В. Выборы

- 7) Важнейшим атрибутом современной демократии является представительная система правления, основанная на периодическом проведении свободных и честных выборов. Решаемая при этом важнейшая задача сформулирована в пункте 3 статьи 21 **Всеобщей декларации прав человека**: «Воля народа должна быть основой власти правительства». Эта фундаментальная норма более развернуто сформулирована в ряде международных и европейских договоров, а именно в статье 25 **Международного пакта о гражданских и политических правах** и в статье 3 Протокола No. 1 к **Европейской конвенции о правах человека**. Применительно к государствам – участникам ОБСЕ в пунктах 5 и 6 **Копенгагенского документа** конкретно перечислены «элементы справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей», и указано, что «воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства».

Государства обладают немалой свободой в определении того, как именно они будут выполнять эти обязательства; однако они обязаны делать это без дискриминации, стремясь к обеспечению максимально высокой степени представительства. В рамках Организации Объединенных Наций Комитет по правам человека в пункте 12 своих **Замечаний общего порядка No. 25** (57-я сессия, 1996 год) дал следующее пояснение по статье 25: «Право на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации является основополагающим условием для эффективного осуществления права голоса и должно пользоваться полной защитой. [...] Информация и материалы о порядке голосования должны издаваться и на языках меньшинств». Далее, в пункте 5 **Замечаний общего порядка No. 25** поясняется, что «ведение государственных дел представляет собой

широкое понятие, связанное с осуществлением политических полномочий, в частности с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий. Оно охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях”.

Поскольку в условиях существования разнородных взглядов и интересов ни одна избирательная система не может быть признана нейтральной, государствам следует избирать ту систему, которая в их конкретных обстоятельствах обеспечивала бы максимально представительный характер правления. Это особенно важно для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые в противном случае могли бы оказаться лишенными адекватного представительства.

- 8) В принципе демократическое общество не должно навязывать способы политической самоорганизации своим гражданам – до тех пор, пока они пользуются мирными средствами и уважают права других. По существу, речь идет о свободе ассоциации, как она определена в самых разных международных документах, включая статью 20 **Всеобщей декларации прав человека**, статью 22 **Международного пакта о гражданских и политических правах**, статью 11 **Европейской конвенции о правах человека** и пункт 6 **Копенгагенского документа**. Кроме того, свобода ассоциации для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, специально гарантирована согласно пункту 32.6 **Копенгагенского документа** и статье 7 **Рамочной конвенции**. В пункте 24 раздела VI **Хельсинкского документа** дополнительно конкретизируется обязательство государств – участников ОБСЕ обеспечивать “свободное осуществление принадлежащими к национальным меньшинствам лицами, на индивидуальной основе и совместно с другими, своих прав человека и основных свобод, включая право участвовать в полной мере [...] в политической [...] жизни своих стран, в том числе [...] в рамках политических партий и ассоциаций”.

При полном соблюдении принципов равноправия и недискриминации объективная и субъективная потребность в объединении в политические партии, формируемые по этническому признаку, будет снижаться или исчезнет вовсе; вместе с тем в некоторых случаях такие образованные этническими общинами партии могут быть единственной надеждой на эффективное представительство их специфических интересов и, таким образом, на их реальное участие в жизни общества. Разумеется, люди могут объединяться в партии и на другой основе, например, по региональным интересам. В идеале, партии должны быть открытыми по своему составу и не должны замыкаться в узких этнических рамках; соответственно, крупным партиям следует добиваться включения в свой состав представителей меньшинств,

ослабляя тем самым потребность или стремление к созданию партий по этническому признаку. В этой связи важное значение приобретает выбор избирательной системы. В любом случае политическим партиям и другим ассоциациям должно быть запрещено разжигать расовую ненависть, о чем говорится в статье 20 **Международного пакта о гражданских и политических правах** и в статье 4 **Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации**.

- 9) Действие избирательной системы может распространяться на выборы в законодательное собрание и другие органы и институты, включая выборы отдельных должностных лиц. В одних случаях, в зависимости от того, как определены границы избирательных округов, и от компактности проживающих в них меньшинств, надлежащее представительство последних может быть обеспечено с помощью одномандатных округов; в других случаях гарантией должной представленности меньшинств может стать пропорциональная избирательная система. В государствах – участниках ОБСЕ применяются различные формы пропорционального представительства, включая: «преференциальное голосование», при котором избиратели располагают кандидатов в порядке своего предпочтения; «систему открытых списков», при которой избиратели могут высказать предпочтение тому или иному кандидату из партийного списка, а также голосовать за партию; «систему смешанного выбора», при которой разрешается голосовать более чем за одного кандидата от различных партий; и «кумулятивную систему», при которой избиратели могут подавать более одного голоса за предпочитаемого ими кандидата. Процентный барьер не следует делать настолько высоким, чтобы это могло воспрепятствовать представленности меньшинств.
- 10) При определении границ избирательных округов необходимо учитывать проблемы и интересы национальных меньшинств под углом зрения обеспечения их представленности в директивных органах. Понятие «равноправие» означает, что избранный метод такого обеспечения не должен ущемлять ничьих интересов и что во внимание будут приниматься проблемы и интересы всех. В идеале, границы округов должны определяться независимым и неангажированным органом, что наряду с решением других задач позволило бы обеспечить уважение прав меньшинств. Во многих государствах – участниках ОБСЕ эта задача решается путем создания постоянных избирательных комиссий, укомплектованных профессиональными кадрами.

Так или иначе, государствам не следует пересматривать границы избирательных округов или каким-либо иным образом изменять пропорциональное соотношение различных групп населения в том или ином округе с целью снизить представленность меньшинств или исключить ее вовсе. Это прямо запрещается статьей 16 **Рамочной конвенции**, а в статье 5 **Европейской хартии местного**

самоуправления оговорено, что «изменение границ местных территориальных образований не производится без предварительной консультации с затрагиваемыми этим местными общинами, которая может проводиться в форме референдума в случаях, когда это допускается законом» (см. пояснение к рекомендации 19, касающееся территориальных механизмов).

C. Механизмы регионального и местного уровня

- 11) Данная рекомендация касается органов власти всех уровней ниже центрального: в провинциях, департаментах, районах, префектурах, муниципалитетах, городах и поселках – как входящих в состав унитарного государства, так и являющихся субъектами федерации – включая автономные области и другие образования. Задача последовательного создания условий, позволяющих всем людям в равной мере реализовать все права человека, предполагает, что уважение этих прав должно обеспечиваться не только на уровне центрального правительства, но и на всех нижестоящих уровнях. Однако критерии, применяемые при формировании структур регионального или местного уровня, могут отличаться от критериев, применяемых на уровне центрального правительства. Возможна также асимметрия при образовании соответствующих структур, обусловленная разнородностью потребностей и выражаемых пожеланий.

D. Совещательные и консультативные органы

- 12) Пункт 24 раздела VI **Хельсинкского документа** обязывает государства – участники ОБСЕ обеспечивать «свободное осуществление принадлежащими к национальным меньшинствам лицами, на индивидуальной основе и совместно с другими, своих прав человека и основных свобод, включая право участвовать в полной мере [...] в политической [...] жизни своих стран, в том числе на основе демократического участия в работе [...] консультативных органов на национальном, региональном и местном уровнях». Такие органы могут быть постоянными или целевыми, могут относиться к законодательной или исполнительной ветви власти либо функционировать при них или независимо от них. В ряде государств – участников ОБСЕ действуют комитеты при парламентских органах, такие, как «круглые столы» с участием представителей меньшинств. Они могут создаваться и уже реально функционируют на всех уровнях власти, включая самоуправление. Эффективность таких органов обеспечивается включением в их состав представителей меньшинств и других лиц, обладающих специальными экспертными знаниями, а также выделением в их распоряжение адекватных ресурсов и пристальным вниманием со стороны директивных органов. Помимо выполнения консультативных функций и выработки рекомендаций, такие органы могут служить полезным промежуточным звеном между

государственным руководством и меньшинствами. Они могут также стимулировать принятие мер на правительственном уровне и на уровне общин, где проживают меньшинства. Такие органы могут, кроме того, решать конкретные задачи по реализации программ, например, в области образования. К тому же работа тех или иных специализированных комитетов может иметь особое значение для некоторых меньшинств, почему эти меньшинства и должны быть там представлены.

- 13) Возможности конструктивного использования таких органов зависят от конкретной ситуации. Но в любом случае надлежащая практика управления предполагает принятие властями целенаправленных мер по привлечению к работе авторитетных консультативных и совещательных органов и обращение к ним по мере необходимости, в том числе с предложением внести свой вклад в работу над соответствующими вопросами. Открытая позиция властей по отношению к этим органам и их членам и готовность сотрудничать с ними станут залогом принятия наиболее оптимальных решений и повысят авторитет власти в обществе.

III. Самоуправление

- 14) Термин «самоуправление» предполагает, что община в той или иной степени контролирует решение затрагивающих ее вопросов. Слово «управление» вовсе не подразумевает исключительной компетенции. Помимо прочего, оно может означать административные и распорядительные полномочия, а также конкретно оговоренные законодательные и судебные функции. Это может достигаться путем делегирования государством части своих функций либо передачи или, как, например, в случае федерации, первоначального разделения базовых полномочий. В государствах – участниках ОБСЕ формы самоуправления называются по-разному – делегирование автономии, самоуправление или внутреннее управление. При этом этнические критерии ни при каких обстоятельствах не являются определяющими при формировании территориальных механизмов.

В пункте 35 **Копенгагенского документа** государства – участники ОБСЕ отметили «усилия, предпринятые с целью защиты и создания условий для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности определенных национальных меньшинств путем создания в качестве одного из возможных средств для достижения этих целей, в соответствии с политикой заинтересованного государства, надлежащих местных или автономных органов управления, отвечающих конкретным историческим и территориальным условиям таких меньшинств». В этой связи в седьмом параграфе раздела IV **Доклада Совещания экспертов БСБСЕ по вопросам национальных меньшинств (Женева)**

указывалось, что «некоторыми из [государств- участников] достигнуты соответствующим демократическим путем положительные результаты посредством, в частности, [...] местных и автономных органов управления, а также автономии на территориальной основе, включая существование консультативных, законодательных и исполнительных органов, избираемых на основе свободных и периодических выборов; самоуправления национального меньшинства в тех аспектах, которые касаются его самобытности в ситуациях, когда не существует автономии на территориальной основе; децентрализованных или местных форм правления; [...] финансовой и технической помощи лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, которые желают этого, для осуществления их права на создание и поддержание своих собственных образовательных, культурных и религиозных учреждений, организаций или ассоциаций [...]». В более общем плане в преамбуле **Европейской хартии местного самоуправления** о «принципах демократии и децентрализации власти» говорится как о факторе, содействующем «обеспечению и укреплению местного самоуправления в различных европейских странах». В связи с этим положением статья 9 **Европейской хартии местного самоуправления** предусматривает право на получение достаточных финансовых средств для реализации таких делегированных полномочий.

- 15) Государственные органы, принимая на себя ответственность в ряде областей, затрагивающих государство в целом, должны обеспечивать осуществление в этих областях надлежащих мер на уровне центральной власти. Обычно к числу таких областей относятся: вопросы обороны, по существу сводящиеся к обеспечению территориальной целостности государства; макроэкономическая политика, играющая важную роль в той мере, в какой центральное правительство выполняет своего рода выравняющие функции между районами, находящимися в экономически неравном положении; а также традиционная сфера дипломатии. Постольку, поскольку другие факторы могут иметь серьезные общенациональные последствия, они также должны, по меньшей мере частично, включаться в сферу централизованного регулирования.

Регулирование в этих областях может осуществляться и на совместных началах, в том числе с участием территориальных единиц или меньшинств, которых это особенно касается (см. рекомендации 18 и 20). Вместе с тем такое разделение регулирующих полномочий не должно противоречить правозащитным нормам и должно осуществляться координированно и с надлежащей долей практицизма.

Одной из областей, в которых, по общему признанию, сходятся интересы всех, независимо от территориальной или нетерриториальной формы автономии, и которые представляют особую важность как для государства в целом, так и для меньшинств

является образование. В статье 5.1 **Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования** содержатся довольно подробные положения о том, каким путем следует добиваться достижения вышеуказанных целей: «государства, являющиеся сторонами настоящей Конвенции, считают, что: [...]

- b) родители и, в соответствующих случаях, законные опекуны должны иметь возможность, во-первых, в рамках, определенных законодательством каждого государства, свободно посылать своих детей не в государственные, а в другие учебные заведения, отвечающие минимальным требованиям, предписанным или утвержденным компетентными органами образования, и, во-вторых, обеспечивать религиозное и моральное воспитание детей в соответствии с их собственными убеждениями; никому в отдельности и ни одной группе лиц, взятой в целом, не следует навязывать религиозное воспитание, не совместимое с их убеждениями;
 - c) за лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, следует признавать право вести собственную просветительную работу, включая руководство школами, и, в соответствии с политикой в области образования каждого государства, использовать или преподавать свой собственный язык, при условии, однако, что: i) осуществление этого права не мешает лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, понимать культуру и язык всего коллектива и участвовать в его деятельности, и что оно не подрывает суверенитета страны; ii) уровень образования в такого рода школах не ниже общего уровня, предписанного или утвержденного компетентными органами; и iii) посещение такого рода школ является факультативным».
- 16) Принцип демократического управления, сформулированный в статье 21 **Всеобщей декларации прав человека**, статье 25 **Международного пакта о гражданских и политических правах**, статье 3 Протокола №. 1 к **Европейской конвенции о правах человека** и нормах ОБСЕ, касается управления на всех уровнях и во всех звеньях. Если необходимо или целесообразно сформировать институты самоуправления, то предпосылкой реализации всеми гражданами в равной мере своих прав является соблюдение в этих институтах принципа демократии.

A. Нетерриториальные механизмы

- 17) Этот раздел посвящен нетерриториальным механизмам – зачастую именуемым «личной» или «культурной» автономией, – которые наиболее применимы в случае географически некомпактного проживания членов той или иной группы. Соответствующее разделение полномочий, в том числе по ведению дел в конкретных

областях, может обеспечиваться на общегосударственном уровне или по территориальным образованиям. В любом случае необходимо гарантировать уважение прав не охватываемых этой мерой лиц. Автономия в таких формах должна к тому же быть подкреплена адекватным финансированием, необходимым для реализации ее общественной функции, и основываться на предусматривающих широкое участие процедурах (см. рекомендацию 5).

- 18) Этим перечень возможных функций не исчерпывается. Многое будет зависеть от конкретной ситуации, в том числе и в первую очередь от потребностей меньшинства и выраженных им пожеланий. В различных обстоятельствах те или иные вопросы будут интересовать меньшинства в большей или в меньшей степени, и решения по ним будут сказываться на меньшинствах по-разному. Некоторые области могут представлять собой поле для совместной деятельности. Один из особо чувствительных для меньшинств вопросов – это право самим определять свое имя или название, что относится как к общественным учреждениям, так и к отдельным гражданам. Соответствующее положение предусмотрено в пункте 1 статьи 11 **Рамочной конвенции**. Если говорить о религии, то авторы данной рекомендации возражают против государственного вмешательства в этой сфере, за исключением определения круга полномочий (например, в отношении актов гражданского состояния), делегируемых религиозным организациям. В рекомендации также не предусматривается, чтобы учреждения меньшинств осуществляли контроль над средствами массовой информации, хотя представители меньшинств должны иметь возможность создавать и использовать свои собственные СМИ, что гарантировано пунктом 3 статьи 9 **Рамочной конвенции**. Разумеется, культура – понятие многогранное, охватывающее и такие области, как социальное обеспечение, жилье и уход за детьми; осуществляя руководство в этих областях, государство обязано при этом учитывать также и интересы меньшинств.

В. Территориальные механизмы

- 19) Для европейских государств характерна общая тенденция к передаче полномочий и реализации принципа subsidiarity, чтобы решения принимались в максимальной близости к тем и по возможности теми, кого они самым непосредственным образом касаются и затрагивают. В пункте 3 статьи 4 **Европейской хартии местного самоуправления** эта цель изложена следующим образом: «В принципе, общественные функции должны осуществляться в первую очередь теми властями, которые стоят ближе всех к населению. При передаче функций другим органам власти следует учитывать масштабы и характер задачи, а также требования эффективности и экономии». Территориальное самоуправление может способствовать сохранению единства государств и одновременно поднять уровень участия и вовлеченности меньшинств, повысив их роль на том уровне управления, который

соответствует их доле в общей численности населения. Этой задаче может отвечать федеративное устройство, равно как и особые автономные образования в рамках унитарных государств или федераций. Возможно также существование смешанных администраций. Как отмечается в рекомендации 15, образования не обязательно должны быть однородными на всей территории государства и могут варьироваться сообразно потребностям и выраженным пожеланиям.

- 20) Власти автономий должны обладать реальными полномочиями по принятию решений на законодательном, исполнительном и судебном уровнях. Полномочия в государстве могут быть разделены между центральными, региональными и местными властями, а также по функциональному признаку. В пункте 35 **Копенгагенского документа** говорится об альтернативах в виде «надлежащих местных или автономных органов управления, отвечающих конкретным историческим и территориальным условиям таких меньшинств». Из этого ясно следует, что единообразие в рамках государства не является обязательным. Опыт показывает, что разделение полномочий возможно даже в тех областях общественной деятельности, которые традиционно относились к ведению центрального правительства, включая делегированные полномочия в области правосудия (как основные, так и процессуальные) и полномочия в отношении традиционных отраслей хозяйства. Как минимум, затрагиваемые группы населения должны систематически привлекаться к осуществлению подобных полномочий. В то же время центральное правительство должно сохранять за собой полномочия по обеспечению справедливости и равенства возможностей на всей территории государства.
- 21) 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. Это вытекает из пункта 5.2 **Копенгагенского документа**, который предписывает всем государствам – участникам ОБСЕ обеспечить на всех уровнях и для всех лиц «представительную по своему характеру форму правления, при которой исполнительная власть подотчетна избранным законодательным органам или избирателям».

IV. Гарантии

A. Конституционные и правовые гарантии

- 22) В данном разделе рассматривается вопрос о «закреплении» соответствующих положений, то есть об их фиксации в законодательном порядке. В одних случаях могут оказаться полезными весьма детальные правовые механизмы, тогда как в других может быть достаточно рамочных положений. Как указывается в рекомендации 5, во всех случаях принятие механизмов должно осуществляться посредством открытых процедур. В то же время после их принятия необходимо обеспечивать стабильность, с тем чтобы гарантировать определенную защиту затрагиваемых лиц, особенно принадлежащих к национальным меньшинствам. В статьях 2 и 4 **Европейской хартии местного самоуправления** предпочтение отдается конституционным механизмам. Для достижения желаемого равновесия между стабильностью и гибкостью может быть целесообразным заранее запланировать пересмотр через установленные промежутки времени, деполитизировав тем самым процесс внесения изменений и сделав процедуру обзора менее антагонистичной.
- 23) Эта рекомендация отличается от рекомендации 22, постольку поскольку она предусматривает опробование новых, не применявшихся ранее режимов, а не определение условий для изменения существующих механизмов. Компетентным властям предоставляется возможность применять разные подходы, осуществляя свой выбор в различных ситуациях, возникающих в отношениях центральных органов с представителями меньшинств. Не предопределяя окончательных результатов, это может быть источником полезного опыта, не в последнюю очередь за счет принятия и осуществления нововведений.

B. Правовая защита

- 24) В пункте 30 **Копенгагенского документа** государства – участники ОБСЕ «признают, что вопросы, относящиеся к национальным меньшинствам, могут быть удовлетворительным образом решены только в демократических политических рамках, основанных на верховенстве закона, в условиях функционирования независимой судебной системы». Об эффективных средствах правовой защиты говорится также в пункте 3 статьи 2 **Международного пакта о гражданских и политических правах**, а о «средствах судебной защиты» упоминается в статье 11 **Европейской хартии местного самоуправления**.

Судебный надзор может осуществляться конституционными судами и, фактически, соответствующими международными органами по правам человека. внесудебные механизмы и институты, такие, как

национальные комиссии, омбудсмены, советы по межэтническим или «расовым» отношениям и т.д., также могут играть важную роль, как об этом говорится в пункте 27 **Копенгагенского документа**, в пункте 2 статьи 14 **Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации** и в пункте 36 **Венской декларации и программы действий**, принятой Всемирной конференцией по правам человека в 1993 году.

Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании и Пояснительная записка, 2003

Введение

Решением, принятым в Хельсинки в июле 1992 года, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) учредила пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, призванного "способствовать предотвращению конфликтов по возможности на самом раннем этапе". Этот шаг во многом представлял собой реакцию на положение, сложившееся в бывшей Югославии, которое, по мнению некоторых, грозило повториться в других странах Европы – особенно, осуществляющих переход к демократическому общественному устройству – и подорвать тем самым надежды на достижение мира и процветания, выражением которых была принятая главами государств и правительств в ноябре 1990 года Парижская хартия для новой Европы.

1 января 1993 года первым Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) стал Макс ван дер Стул. Опираясь на свой богатый опыт, накопленный за годы работы депутатом парламента, министром иностранных дел Нидерландов, постоянным представителем при ООН, а также в ходе многолетней правозащитной деятельности, он взялся за рассмотрение множества ситуаций, когда споры между меньшинствами и центральными органами власти различных европейских стран были, по его мнению, чреваты обострением. 1 июля 2001г. его приемником стал шведский дипломат, посол Рольф Экеус, который был активным участником Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в период посткоммунистической трансформации и хорошо известен благодаря работе в области контроля за вооружениями и разоружения, в особенности на посту Исполнительного председателя Специальной комиссии ООН по Ираку (ЮНСКОМ), в которой он руководил инспекторами по вооружениям в 1991-1997гг. Взяв на вооружение приемы "тихой дипломатии", ВКНМ подключился к решению проблем в более чем десятке государств, включая Албанию, Венгрию, Грецию, Казахстан, Кыргызстан, Латвию, бывшую югославскую Республику Македонию, Румынию, Сербию и Черногорию, Словакию, Украину, Хорватию и Эстонию. Свое внимание он сосредоточивал прежде всего на случаях, которые касались представителей национальных или

этнических групп, составляющих в количественном отношении большинство населения в одной стране и меньшинство – в другой, и тем самым затрагивали интересы властей обоих государств, являя собой потенциальный источник межгосударственной напряженности или даже конфликтов. Собственно говоря, последствия именно такой напряженности во многом и определяли в прошлом ход европейской истории.

Занимаясь проблемой трений в отношениях с национальными меньшинствами, ВКНМ выступает в роли независимой, беспристрастной и готовой к сотрудничеству стороны. Хотя он и не наделен контрольными функциями, он опирается на признанные всеми государствами международные нормы, которые при анализе принимаются им за отправную точку и ложатся в основу выдвигаемых конкретных рекомендаций. В связи с этим важно иметь в виду обязательства, принятые на себя всеми государствами ОБСЕ – в частности, по согласованному в 1990 году Копенгагенскому документу Конференции по человеческому измерению, в части IV которого подробно изложены нормы, касающиеся национальных меньшинств. Все государства-участники ОБСЕ также несут обязательства по правам человека, и, в том числе по правам меньшинств, принятые в рамках Организации Объединенных Наций; подавляющее большинство стран ОБСЕ связаны также нормами Совета Европы.

Более чем за десять лет напряженной работы ВКНМ смог выявить ряд вопросов, вновь и вновь обращавших на себя внимание во многих странах, которыми ему приходилось заниматься. Среди них – вопросы образования для представителей меньшинств и проблема использования языков меньшинств, представляющие особую важность для сохранения и развития самобытности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Третья тема, к которой Верховный комиссар неоднократно обращался в целом ряде ситуаций, касается эффективных форм участия национальных меньшинств в управлении государством. Руководствуясь целью правильной и последовательной реализации соответствующих прав меньшинств в регионе ОБСЕ, ВКНМ обратился к Фонду по межэтническим отношениям (прекратил существование) – неправительственной организации, созданной в 1993 году для выполнения конкретных задач по поддержке ВКНМ, – с просьбой созвать три группы международно-признанных независимых экспертов для выработки трех пакетов рекомендаций: **Гаагских рекомендаций о правах национальных меньшинств в области образования** (1996 год), **Ослоских рекомендаций о языковых правах национальных меньшинств** (1998 год) и **Лундских рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни** (1999 год). Эти рекомендации впоследствии использовались в качестве ориентиров политическим руководством и законодателями целого ряда стран. Текст рекомендаций (на нескольких языках) можно бесплатно получить в Офисе ВКНМ, а также найти в электронном виде по адресу www.osce.org/hcnm/documents/recommendations.

Еще одной проблемой, которая привлекла внимание ВКНМ, стал вопрос использования языка(-ов) меньшинств как средства коммуникации в телерадиовещании. Ряд государств предприняли меры по ограничению такого использования путем установления квот для вещания на определенном языке (обычно, языке основной группы населения, определяемом как "государственный" или "официальный") – данная практика повлекла негативную реакцию в среде меньшинств в ряде государств, поскольку она, фактически, ограничивает возможности вещания.

На состоявшемся в марте 2001г. Дополнительном совещании ОБСЕ по человеческому измерению, посвященном свободе выражения мнений, рядом государств-участников ОБСЕ был высказан сильный интерес к вопросам средств информации и меньшинств. Позднее в том же месяце некоторые делегации обратились в Постоянном совете с просьбой к ВКНМ и Представителю ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации совместно обратить внимание на эти проблемы.

Стремясь отреагировать на эти озабоченности, ВКНМ решил инициировать два параллельных и взаимодополняющих процесса, сфокусированных на роли языка как средства коммуникации в телерадиовещании. Первым процессом стал обзор законодательной практики в регионе ОБСЕ с целью установления основных фактов (по существу, законодательства, регулирования и основополагающей судебной практики) в отношении регулирования использования языков меньшинств в телерадиовещании. По просьбе Верховного комиссара обзор был составлен Программой по сравнительному законодательству и политике в сфере СМИ (Вулфсон Колледж, Оксфордский университет) и Институтом законодательства в области СМИ (Университет Амстердама). Итоговое исследование можно найти в электронной форме по адресу: <<http://www.ivir.nl/staff/mcgonagle.html>>. В ходе второго, отдельного, но непосредственно связанного с первым процесса ВКНМ (в тесном сотрудничестве с Офисом Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ), совместно с напрямую ответственными международными организациями, приступил к анализу конкретного содержания соответствующих положений применимых международно-правовых документов (и соответствующего прецедентного права). Первоначальное совещание экспертов, на котором присутствовали компетентные в данной области представители международных и неправительственных организаций и независимые исследователи, было созвано ВКНМ в марте 2002г. Следующее совещание экспертов состоялось в июне 2003г. с целью обсуждения предварительного варианта Рекомендаций по использованию языков меньшинств в телерадиовещании, на основе подготовленного документа. По итогам этой работы, независимые эксперты приняли прилагаемые Рекомендации осенью 2003г.

Независимыми экспертами были:

Г-жа Джулия Апостл (Канада), юрист, Артикл 19, Соединенное Королевство; д-р Елена Чернявска (Украина), руководитель проектов в ЦВЕ, Европейский институт по вопросам СМИ, Германия; г-жа Мария Амор Мартин Эстебанез (Испания), научный сотрудник и консультант, Центр социо-правовых исследований Оксфордского университета, Соединенное Королевство; профессор Кароль Якубович (Польша), эксперт, Национальный совет по телерадиовещанию, Польша; г-н Марк Латтимер (Соединенное Королевство), директор, Майнорити Райтс Групп Интернешнл, Соединенное Королевство; г-н Тарлак МакГонагл (Ирландия), научный сотрудник/редактор, Институт законодательства в области информации (ИВиР), Университет Амстердама, Нидерланды; профессор Том Моринг (Финляндия), Шведская школа социальных наук, Университет Хельсинки, Финляндия; профессор Монро Прайс (США), Школа права им. Кардозо, Нью-Йорк, и со-директор, Программа по сравнительному законодательству и политике в сфере СМИ, Центр социо-правовых исследований, Оксфордский университет, Соединенное Королевство.

Ценный вклад в работу двух совещаний и последующий процесс согласования внесли Секретариат Совета Европы, Юридическая служба Европейской Комиссии, офис Комиссара по демократическому развитию Совета государств Балтийского моря, и офис Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.

Поскольку существующие стандарты в области прав меньшинств являются частью прав человека, отправной точкой в консультациях между экспертами стало допущение того, что государства соблюдают все остальные обязательства по правам человека, включая, в частности, недискриминацию. Также предполагалось, что основной целью всех прав человека является полное и свободное развитие человеческой личности в условиях равенства. Следовательно, эксперты полагали, что гражданское общество должно быть открытым и подвижным и, поэтому, должно интегрировать всех лиц, включая принадлежащих к национальным меньшинствам. Более того, поскольку целью добросовестного и демократического управления является удовлетворение потребностей и интересов всего населения, предполагалось, что все правительства стремятся обеспечить для всех, кто находится под их юрисдикцией, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, максимум возможностей для доступа к СМИ и получения и распространения всякого рода информации и идеи, в том числе на своем языке. Это вытекает, в том числе из принципа плюрализма, терпимости и широкого кругозора и из особой роли независимых и плюралистичных СМИ как одного из главных условий для свободного, открытого и демократического общества.¹

¹ См., например, *Дело Хандисайд против Соединенного Королевства*, постановление Европейского суда по правам человека от 7 декабря 1976г., серия А, № 24, параграф 49. См. также преамбулу к Документу Копенгагенского совещания по человеческому измерению (1990г.), в которой государства-участники ОБСЕ выразили свою приверженность идеалам демократии и плюрализма.

Целью прилагаемых Рекомендаций, наряду с ранее разработанными Гаагскими, Ословскими и Лундскими рекомендациями, является стимулирование принятия государствами конкретных мер по смягчению напряженности, связанной с вопросами национальных меньшинств, и, таким образом, способствование главной цели ВКНМ – предотвращению конфликтов. Опыт работы ВКНМ и соответствующие международные стандарты свидетельствуют, что такие меры должны приниматься открыто и с привлечением всех заинтересованных сторон для того, чтобы учитывать ряд определенных требований и интегрировать в общество существующее разнообразие. Это способствует социальной сплоченности и усиливает ее.

Поясняя содержание существующих прав, Рекомендации ставят своей целью оказать государствам практическую помощь в разработке политики и законодательства, которые бы полностью соответствовали букве и духу международных стандартов и принимали во внимание и соответствовали потребностям и интересам всех секторов населения, включая лиц, принадлежащих к языковым меньшинствам. Последовательно отражая международные стандарты, Рекомендации гибко реагируют на реальные ситуации в различных государствах – включая восприятие уязвимости некоторых языков и вытекающее из него желание усилить их роль. Для того, чтобы предоставить дальнейшие рекомендации в конкретных ситуациях и использовать примеры позитивного опыта, приведенные в обзоре государственной практики, сделан ряд предложений о том, как государства могут выполнить свои обязательства в отношении языковых меньшинств.

Предполагается, что Рекомендации также будут прочитаны и реализованы в контексте технологического развития современного телевидения и радиовещания и возрастающих возможностей использования нескольких языков в области коммуникаций. Важная роль свободного рынка в обеспечении процветания, разнообразия и независимости телевидения и радиовещания также отражена в Рекомендациях, которые предлагают различные варианты реализации обязательств по использованию языков меньшинств как в государственном, так и в частном секторе вещания.

Рекомендации разделены на четыре подзаголовка, в которых сгруппированы семнадцать индивидуальных рекомендаций по общим принципам, политике, регулированию и поддержке языков меньшинств. Все рекомендации необходимо толковать в соответствии с Основными принципами, изложенными в Части I. В Части II устанавливается необходимость разработки государствами политики и законодательства в данной области и предоставляются соответствующие рекомендации. Также определяются некоторые параметры допустимого регулирования. В последнем разделе предоставлены некоторые пути поддержки языков меньшинств. Более детальное объяснение каждой рекомендации предоставляется в прилагаемой Пояснительной записке, где находятся прямые ссылки на соответствующие международные стандарты.

ВКНМ надеется, что Рекомендации будут широко использоваться и распространяться.

Рекомендации

I. Основные принципы

1) *Свобода выражения мнений*

Право каждого человека, в том числе и лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на свободу выражения мнений включает право на получение, поиск и передачу информации и идей на языке и при помощи средств массовой информации по их выбору, без препятствий и независимо от границ.

Осуществление этого права может быть ограничено только в случаях, предусмотренных международным правом.

2) *Культурное и языковое разнообразие*

Государства должны гарантировать свободу выбора путем создания среды, способствующей развитию разнообразных идей и информации, передаваемых на разных языках.

3) *Защита самобытности*

Каждый человек, в том числе лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеет право сохранять и развивать свою самобытность, в том числе путем использования языка(-ов) в телерадиовещании.

4) *Равенство и недискриминация*

Каждый человек, в том числе лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеет право на свободу выражения мнений, а также право сохранять и развивать свою самобытность посредством телерадиовещания на условиях всеобщего равенства и недискриминации. Государства должны предпринимать, где это необходимо, особые и конкретные меры по обеспечению действенного равенства в вопросах использования в телерадиовещании языка лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

II. Политика

- 5) Государства должны выработать политику по вопросу использования языка(-ов) меньшинств в телерадиовещании. Эта политика должна основываться на выявлении потребностей лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, с целью сохранения и развития их самобытности. При разработке и проведении этой политики лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, должно быть обеспечено право эффективного участия в консультативных процессах, а также представительство в соответствующих институтах и органах власти.
- 6) Независимые органы регулирования должны нести ответственность за осуществление и выполнение государственной политики. Учреждение и функционирование таких органов должно быть прозрачным.
- 7) Государственная политика должна поддерживать общественное вещание, обеспечивающее широкий и сбалансированный круг информационных, образовательных, культурных и развлекательных программ высокого качества, в том числе с целью удовлетворения потребностей лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Государства должны поддерживать, а, в случае необходимости, и создавать финансовые, технические и другие необходимые условия для исполнения общественными вещателями своих функций.
- 8) Государственная политика должна содействовать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, в создании и функционировании телевидения и радиовещания на своем языке.

III. Регулирование

- 9) *Допустимость регулирования*

Государства могут регулировать телерадиовещание с целью защиты и содействия свободе выражения мнений, культурному и языковому разнообразию, поддержанию и развитию культурной самобытности и для соблюдения прав и репутации других. Такое регулирование, включая лицензирование, должно быть предусмотрено законом, основанным на объективных и недискриминационных критериях, и не должно ограничивать или приводить к ограничению вещания на языках меньшинств.

- 10) *Содействие развитию языков*

Регулируя использование языка в телерадиовещании, государства могут поддерживать использование отдельных языков. Меры, поддерживающие один или несколько языков, не должны приводить к

ограничению в использовании других языков. Государства не могут запретить использование того или иного языка в телерадиовещании. Меры по поддержке того или иного языка в телерадиовещании не должны ущемлять права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

11) *Соразмерность регулирования*

Любые нормы, предписывающие либо запрещающие, должны преследовать легитимные цели и быть соразмерны этим целям. При определении соразмерности регулирования должны учитываться специфические факторы, относящиеся к характеру СМИ и широкому контексту социальной среды. Эти факторы включают:

- **Характер и цели меры**, включая вероятность ее содействия качеству и сбалансированности вещания в стремлении защищать и способствовать свободе выражения мнений, культурному и языковому разнообразию, сохранению и развитию культурной самобытности.
- **Сложившийся политический, социальный, религиозный контекст**, включая культурное и языковое разнообразие, структуры власти и региональные характеристики.
- **Количество, разнообразие, географию вещания, характер, назначение и языки доступных вещательных услуг** – общественных, частных или иностранных – на всех уровнях (общенациональном, региональном и местном). Финансовые затраты аудитории по приему СМИ, технические возможности как по приему и количеству, так и по качеству вещания, в том числе место в сетке вещания и тип программы также необходимо принимать во внимание.
- **Права, потребности, пожелания и характеристики затрагиваемой аудитории(-ий)**, включая ее количественные параметры и компактное географическое проживание на каждом из уровней (общенациональном, региональном и местном)

12) *Ограничение по переводу*

Вещание на языках меньшинств не должно подвергаться чрезмерным и непропорциональным требованиям по переводу, дублированию, синхронному переводу или субтитрам.

13) *Трансграничное вещание*

Свободный прием трансграничного вещания как прямого, так и посредством повторной передачи или ретрансляции, не должен ограничиваться по языковому принципу.

Доступность иностранного телерадиовещания на языке меньшинства не отменяет обязанности государства по содействию развитию вещания внутри страны на этом языке, равно как и не оправдывает сокращения времени вещания на этом языке.

IV. Поддержка языков меньшинств

14) *Государственная поддержка*

Государство должно поддерживать вещание на языках меньшинств. Это может быть достигнуто, в том числе путем обеспечения доступа к частотам вещания, субсидирования, а также наращивания потенциала и подготовки кадров для вещания на языках меньшинств.

15) *Доступ к вещанию*

Государства должны обеспечить значимый доступ к вещанию на языках меньшинств, в том числе путем распределения частот вещания, сетки вещания и создания и поддержки вещателей. В связи с этим, должны приниматься во внимание численность, география компактной концентрации и проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также их потребности и интересы.

Доступность вещания на языках меньшинств на региональном или местном уровне не оправдывает исключение из общенационального вещания программ на языках меньшинств, включая рассредоточено проживающие меньшинства.

A. Частоты вещания

- При присуждении лицензий государства должны рассмотреть возможность выделения частот для полномасштабного или частичного вещания на языках меньшинств.
- Государства должны рассмотреть возможность выделения "открытых каналов", т.е. возможность использования одной и той же частоты для передачи программ нескольких языковых групп в одной зоне вещания, – в том случае, если существуют технические ограничения по числу имеющихся в распоряжении частот, и/или группы не имеют достаточных средств для содержания своих собственных СМИ.

Б. Вещатели

- Государства должны предъявлять соответствующие требования к государственным и общественным вещателям в отношении обеспечения вещания на языках меньшинств.

- Государства также должны рассмотреть возможность создания благоприятных условий (финансовых или иных) с целью поощрения частных СМИ, вещающих на языке меньшинств. Это может быть достигнуто путем присуждения лицензий, например, по результатам тендера или в ответ на предложение от заявителя. Государства могут также освободить вещающие на языке меньшинств СМИ от требований законодательства о конкуренции или создать им особые условия, освобождающие их от определенных административно-бюрократических процедур.
- При отсутствии вещания на языке меньшинств, государства должны активно способствовать их созданию, в случае необходимости.

В. СЕТКА ВЕЩАНИЯ

Государства должны обеспечить, чтобы количество выделяемого времени и время выхода в эфир программ на языке меньшинств отражали численность и географию компактного проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и соответствовали их потребностям и интересам. Необходимо также уделить внимание минимальному количеству времени и надлежащему времени выхода в эфир программ, необходимых небольшим меньшинствам для получения значимого доступа к телерадиовещанию на своем языке. Эти цели могут быть достигнуты посредством лицензирования, в том числе путем оговаривания длительности и времени выхода в эфир программ на языке меньшинств.

16) *Общественное финансирование*

Государства должны рассмотреть возможность оказания финансовой поддержки вещанию на языках меньшинств. Это может быть достигнуто путем предоставления прямых субсидий, создания благоприятных финансовых и налоговых условий и освобождения от уплаты определенных налогов за предоставление или изменение лицензии. Обеспечение действенного равенства может потребовать предоставления оборудования и финансирования вещателям меньшинств (в малочисленных общинах) в таком объеме, который в процентном отношении будет несоизмерен их численности.

Государства должны поощрять и способствовать производству и распространению аудиовизуальных работ на языках меньшинств, в том числе путем предоставления финансовой помощи.

17) *Наращивание потенциала и подготовка кадров*

Государства должны способствовать наращиванию потенциала и подготовке кадров для СМИ, вещающих на языках меньшинств. Это может быть сделано путем предоставления технической поддержки в

распространении материалов на языке меньшинств как внутри страны, так и за рубежом, и содействия трансграничному вещанию на языках меньшинств. Кроме того, государства должны рассмотреть возможность оказания содействия в обучении и подготовке сотрудников для работы в СМИ, вещающих на языках меньшинств.

Пояснительная записка

Данное приложение представляет собой краткий обзор важнейших международных стандартов, на которых основаны Рекомендации.

I. Основные принципы

- 1) Право на **свободное выражение мнений** является краеугольным камнем режима международной защиты прав человека. Оно включает право каждого человека получать и распространять информацию и идеи без препятствий со стороны властей и независимо от государственных границ. Оно закреплено в статье 19 Всеобщей декларации прав человека 1948г. (ВДПЧ), статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966г. (МПГПП), статье 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950г. (ЕКПЧ). Например, части 2 и 3 статьи 19 МПГПП указывают, что:
 2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.
 3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Следовательно, оно может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:
 - (a) для уважения прав и репутации других лиц;
 - (b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Комитет ООН по правам человека, образованный для наблюдения за выполнением положений МПГПП, пояснил в Общем комментарии №10 (1983), что закрепленное в статье 19 право на свободное выражение мнений включает не только право искать и получать любую

информацию и идеи, но и осуществлять это право любыми средствами. Что касается ЕКПЧ, Европейский суд по правам человека определил в *Деле Обершилк против Австрии* (постановление от 22 мая 1991г., Серия А, № 204, параграф 57) и *Деле Аутоотроник АГ против Швейцарии* (постановление от 22 мая 1990г., Серия А, № 178, параграф 47), что статья 10 защищает не только сущность выраженных идей и информации, но и форму их представления. В рамках СБСЕ/ОБСЕ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990г. (Копенгагенский документ, параграф 1) и Документ Краковского симпозиума о культурном наследии государств-участников СБСЕ 1991г. (Краковский документ, параграф 6.1) подтверждают право на свободу выражения убеждений. В соответствии с Копенгагенским документом, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право свободно пользоваться своим родным языком в личной и общественной жизни (параграф 32.1), а также распространять информацию, иметь доступ к ней и обмениваться информацией на своем родном языке (параграф 32.5).

В *Деле Хандисайд против Соединенного Королевства* (постановление от 7 декабря 1976г., Серия А, № 24, параграф 49), Европейский суд по правам человека предоставил дальнейшее толкование статьи 10 ЕКПЧ: "Свобода слова представляет собой одну из главных опор [демократического] общества и является основополагающим условием его прогресса и самореализации каждого индивида. При соблюдении требований части 2 статьи 10 (ст. 10-2), она применима не только к "информации" и "идеям", которые благоприятно воспринимаются обществом или рассматриваются как безобидные или недостойные внимания, но и в отношении информации и идей, которые оскорбляют, шокируют или вызывают беспокойство у Государства или какой-либо части населения. Так требуют плюрализм, терпимость и открытость, без которых не может существовать "демократическое общество". Кроме всего прочего, это означает, что любая "формальность", "условие", "ограничение" или "наказание", применяемые в данной сфере, должны быть пропорциональны преследуемой законной цели".

- 2) Согласно статьи 15(а) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) 1966г., государства-участники признают право каждого человека на участие в культурной жизни. Статья 27 МПГПП защищает право лиц, принадлежащих к языковым меньшинствам, в том числе пользоваться своей культурой, а также родным языком обща с другими членами группы. Защита и соблюдение плюрализма в телерадиовещании, отражающего **культурное и языковое разнообразие**, являются необходимым компонентом права на свободное выражение мнения. В соответствии со статьей 2 Всеобщей декларации ЮНЕСКО о культурном разнообразии от 2001г. политика, направленная на обеспечение культурного плюрализма, отражает реальность культурного

разнообразия. В статье 6 Декларации отмечается, что культурное разнообразие гарантируется, в том числе путем обеспечения свободы выражения мнений, плюрализма средств информации и многоязычия. В *Деле Информационсферайнс Лентиа и другие против Австрии* (постановление от 24 ноября 1993г., серия А, № 276), Европейский суд по правам человека подчеркнул важность плюрализма для свободы выражения мнений. В этом деле Суд указал (в параграфе 38), "что право общественности на получение информации и идей, представляющих всеобщий интерес, не может быть успешно осуществлено без плюрализма, высшим гарантом которого выступает государство. Это вдвойне справедливо в отношении аудиовизуальных средств информации, чьи программы имеют широкую аудиторию". В этом же ключе, статья 9(4) Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств 1994г. (Рамочная конвенция) требует от государств-участников "принимать надлежащие меры для облегчения доступа лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к средствам информации в целях поощрения терпимости и обеспечения культурного плюрализма".

В дополнение, согласно Статье 10 Европейской конвенции о трансграничном телевидении (ЕКТВ) 1989г. (с изменениями и дополнениями 2002г.) государства-участники должны предпринять усилия, чтобы не ставить под угрозу **плюрализм СМИ**. Декларация о свободе выражения мнений и информации, принятая Комитетом министров Совета Европы в 1982г., ставит в статье II(d) цель добиться "существования широкого круга независимых и автономных средств информации, позволяющих отражать разнообразие идей и мнений". В параграфе 6.2 Краковского документа государства-участники ОБСЕ выразили свою убежденность в том, что разнообразие негосударственных телерадиовещателей "способствует обеспечению плюрализма и свободы художественного и культурного выражения".

- 3) Обязанность государства по защите **языковой (или иной) самобытности** лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, закреплена в ряде международно-правовых документов и судебной практике Европейского суда по правам человека. Особенно релевантной является статья 1 Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (Декларация ООН по меньшинствам) 1992г.:
1. Государства охраняют на своей территории существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности.
 2. Государства принимают надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей.

Статья 4(2) далее предусматривает, что "государства принимают меры для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свои культуру, язык, религию, традиции и обычаи, за исключением тех случаев, когда конкретная деятельность осуществляется в нарушение национального законодательства и противоречит международным нормам". Статья 17(a) Конвенции ООН о правах ребенка от 1989г. требует от государств-участников "поощрять средства массовой информации к распространению информации и материалов", в соответствии с целями Конвенции в области образования, включая воспитание уважения к культурной самобытности и языку ребенка, как установлено в статье 29. Рамочная конвенция вторит этим положениям. В преамбуле к Рамочной конвенции заявлено, что плюралистическое и подлинно демократическое общество должно не только уважать языковую самобытность любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, но и "создавать соответствующие условия, позволяющие выражать, сохранять и развивать эту самобытность". Статья 5(1) этого же документа недвусмысленно обязывает стороны содействовать созданию условий, необходимых для обеспечения лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, возможностью "сохранять основные элементы их самобытности", в том числе их язык. В соответствии с Итоговым документом 1989г. Венской встречи Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в рамках дальнейших шагов 1986-1989 (Венский документ, Принципы, параграф 19), Копенгагенским документом (параграфы 32 и 33), и Докладом Совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств в Женеве от 1991г. (Женевский документ, разделы III и IV), государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательства по защите самобытности, в том числе языковой, лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

- 4) **Запрет на дискриминацию**, в том числе по языковому признаку, является основополагающим принципом международного гуманитарного права. Международно-правовые документы, прямо устанавливающие запрет на дискриминацию, включают: ВДПЧ (статья 2); МПГПП (статьи 2(1) и 26); МПЭСКП (статья 2(2)); Декларацию ООН по меньшинствам (статья 2(1)); ЕКПЧ (статья 14 и статья 1 Протокола 12) и Хартию Европейского Союза об основных правах (статья 21). Аналогичные обязательства можно найти и в документах ОБСЕ: в Заключительном хельсинском акте 1975г. (принцип VII) и Венском документе (Принципы, параграф 13.7), в то время как Копенгагенский документ запрещает любую дискриминацию (параграф 5.9).

Принцип недискриминации включает в себя обязательство относиться по-разному к людям, находящимся в разном положении, с тем, чтобы обеспечить **фактическое равенство**. Параграф 19 (в разделе Принципы) Венского документа, например, обязует государства-участники ОБСЕ обеспечить "полное равенство" лиц, принадлежащих к

национальным меньшинствам. Для того, чтобы режим обращения не был дискриминационным, он должен основываться на обоснованных и объективных критериях, иметь законную цель и разумное соотношение пропорциональности между дифференцированным режимом обращения и преследуемой целью. Этот принцип обсуждается Комитетом ООН по правам человека в его Замечании общего порядка 18 по недискриминации (1989) и Европейским судом по правам человека, в частности, в связи с языковыми правами в его основополагающем решении по *Делу о языках в Бельгии* (постановление от 23 июля 1968г., серия А, № 6).

Принцип недискриминации включает использование **специальных и конкретных мер**, направленных на ускорение установления фактического равенства лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Эта концепция прямо предусматривается в статьях 1(4) и 2(2) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965г. и статьях 3 и 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации против женщин 1979г. В параграфе 31 Копенгагенского документа, государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательства по принятию "в случае необходимости, специальных мер с целью гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, полное равенство с другими гражданами в осуществлении прав человека и основных свобод и пользовании ими." Статья 4(1) Декларации ООН по меньшинствам содержит похожее положение о том, что государства "принимают при необходимости меры для обеспечения того, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере и эффективно осуществлять все свои права человека и основные свободы без какой бы то ни было дискриминации и на основе полного равенства перед законом". Статья 4(2) Рамочной конвенции также требует от сторон принимать надлежащие меры с тем, чтобы поощрять полное и действительное равенство лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, должным образом учитывая их особое положение. В статье 7(2) Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств от 1992г. (Европейская хартия языков) прямо заявляется, что меры, содействующие установлению равенства языков меньшинств, не должны рассматриваться как дискриминационные.

II. Политика

- 5) Государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательства по защите языковой и иной самобытности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и **созданию условий** по ее поощрению на своей территории (Копенгагенский документ, параграф 33). Рамочная конвенция содержит, по сути, идентичное обязательство в статье 5(1). Статья 9(4) Рамочной конвенции также требует от сторон принять "надлежащие меры для облегчения доступа лиц,

принадлежащих к национальным меньшинствам, к средствам информации в целях поощрения терпимости и обеспечения культурного плюрализма". Статья 7(1) Европейской хартии языков требует от сторон "осуществлять свою политику, законодательную и практическую деятельность", основываясь, в том числе "на необходимости решительных действий по поддержке региональных языков или языков меньшинств в целях их сохранения", и "содействия и/или поощрения использования региональных языков или языков меньшинств в устной [...] речи, в общественной и личной жизни".

В статье 7(3) стороны обязуются поощрять средства массовой информации к укреплению "взаимопонимания между всеми языковыми группами страны". Конвенция о правах ребенка в статье 17(d) предусматривает, что "государства-участники поощряют средства массовой информации к уделению особого внимания языковым потребностям ребенка, принадлежащего к какой-либо группе меньшинств или коренному населению".

Государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательства по созданию условий для обеспечения равной возможности лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, эффективно участвовать в государственной жизни, экономической деятельности и развитии их обществ (раздел IV Женевского документа). Статья 15 Рамочной конвенции устанавливает, что "Стороны будут создавать необходимые условия для **эффективного участия** лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении государственных дел, особенно тех, которые затрагивают их". В параграфе 33 Копенгагенского документа, государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство при принятии мер, в том числе защищать языковую самобытность национальных меньшинств и проводить "надлежащие консультации, включая контакты с организациями или ассоциациями таких меньшинств, в соответствии с процедурой принятия решений каждого государства". В разделе III Женевского документа государства-участники ОБСЕ признали, что соответствующее демократическое участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, или их представителей в работе директивных или консультативных органов является важным элементом эффективного участия в государственных делах. Согласно статье 11(3) Европейской хартии языков государства-участники обязуются обеспечить такое положение, при котором интересы лиц, пользующихся языками меньшинств, были представлены или принимались во внимание, особенно в органах, регулирующих телерадиовещание.

- 6) Необходимость в **независимых регулирующих органах** вытекает из принципов демократии и добросовестного управления и из лучшей международной практики. Рекомендация Комитета министров Совета

Европы № R99(1) государствам-участникам относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации отмечает, что "национальные органы, отвечающие за выдачу лицензий частным вещателям, при выполнении своей деятельности должны обращать особое внимание на содействие плюрализму средств массовой информации" (Приложение, пункт I, "Регулирование собственности: вещание и пресса"). Более конкретно, Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка 1998г. предусматривают в Рекомендации 10, что редакционные советы общественных средств информации, "следящие за содержанием и ориентацией программ, должны быть независимыми и включать представителей национальных меньшинств, сохраняющих на службе независимое положение."

- 7) В Рекомендации № R (96) 10 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам в отношении гарантий независимости общественного вещания подчеркивается **роль общественного вещания** "как существенного фактора плюрализма в коммуникациях, которое доступно всем на национальном и региональном уровнях путем создания базовой всеобъемлющей службы вещания, состоящей из информационного, образовательного, культурного и развлекательного компонентов". Роль общественного вещания в обеспечении качественных и сбалансированных программ была подчеркнута Европейским судом по правам человека, в частности, в *Деле Лентия* (параграф 33). Европейская хартия языков напрямую предусматривает в статье 11(1), что вещатели, выполняющие "функцию государственной службы", должны обеспечивать потребности людей, говорящих на языках меньшинств. Рекомендация Комитета министров Совета Европы 9 (2003) государствам-участникам относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания подчеркивает, что роль общественных вещателей в демократическом обществе заключается в поддержке "ценностей, лежащих в основе политической, правовой и социальной структуры демократического общества, и, в частности, уважения прав человека, культуры и политического плюрализма".

Согласно Комитета министров Совета Европы, "в то время как на общественных вещателей возложено особое обязательство по развитию культуры терпимости и понимания, телерадиовещание в целом является мощной силой в создании атмосферы, в которой можно бороться с нетерпимостью" (Приложение к Рекомендации № R (97) 21 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о средствах массовой информации и развитии атмосферы терпимости, пункт 5). В Рекомендации № R (99) 14 государствам-членам об универсальной системе общественных услуг в области новых информационно-коммуникационных технологий Комитет министров указывает на синергический эффект сотрудничества между

государственными властями и частным сектором на благо пользователей новых коммуникационных и информационных услуг.

- 8) Статья 9(3) Рамочной конвенции гарантирует лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможность **создания и использования телевидения и радиовещания** на их собственном языке. Статья 11 Европейской хартии языков перечисляет варианты политики, которую может проводить государство для реализации таких возможностей языковыми меньшинствами.

III. Регулирование

- 9) Регулирование телерадиовещания должно **основываться на общих принципах**, изложенных в данных Рекомендациях, включая свободу выражения мнений, защиту культурного и языкового разнообразия посредством телерадиовещания на языках меньшинств и защиту языковой самобытности на основе недискриминации. Регулирование, нарушающее право на свободу выражения мнений, подпадает под требование статьи 19(3) МПГПП и статьи 10(2) ЕКПЧ, предусматривающей, что осуществление этих свобод не может ограничиваться, кроме случаев, "которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия."

В соответствии со статьей 10(1) ЕКПЧ, лицензирование представляет собой возможный метод регулирования СМИ. Что касается права на свободу выражения мнения и доступа национальных меньшинств к СМИ, статья 9(2) Рамочной конвенции устанавливает, что государства-участники вправе вводить "без какой-либо дискриминации и на основе объективных критериев лицензирование для предприятий радиовещания, телевизионного вещания или кинематографа." В ОБСЕ, как в Краковском документе (параграф 6.1), так и в Докладе Женевского совещания (раздел VII), государства-участники приняли на себя обязательство регулировать телерадиовещание только на основании закона и в соответствии с международными стандартами.

- 10) Государства-участники ОБСЕ признают право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, "распространять информацию на своем родном языке, иметь к ней доступ и обмениваться ею" (Венский документ, Сотрудничество в гуманитарных и других областях, Информация, параграф 45; Копенгагенский документ, параграф 32.5). **Лицензирование и другие виды регулирования** не должны

препятствовать осуществлению этого права. Европейская комиссия по правам человека в своем решении по юридической допустимости в *Деле Ферайн Альтернатифс Локальрадио Берн против Швейцарии* (16 октября 1986г., Иск. заявл. № 10746/84), цитируя постановление по *Делу Хандисайд*, заявила, что система лицензирования должна уважать требования плюрализма, терпимости и широкого кругозора. Комиссия пояснила, что сюда входит и вопрос языка телерадиовещания:

[...] При определенных обстоятельствах отказ в выдаче лицензии на вещание может поднять проблему в свете статьи 10, в сочетании со статьей 14 [Европейской] Конвенции. Такая проблема возникнет, например, если отказ в выдаче лицензии привел к тому, что значительная часть населения в затрагиваемой местности была лишена вещания на своем родном языке.

Что касается частных СМИ, Парламентская Ассамблея Совета Европы в параграфе 17(vi) Рекомендации 1589 (2003) о свободе выражения и информации в европейских средствах массовой информации призвала государства-участники "отменить ограничения на создание и функционирование частных СМИ, осуществляющих вещание на языках меньшинств".

- 11) В отношении **соразмерности любого регулирования**, Европейский суд по правам человека неоднократно заключал, что статья 10 ЕКПЧ требует, чтобы регулирование вещания преследовало законную цель и было соразмерно этой цели.

В параграфе 32 постановления по *Делу Лентиа*, Суд перечислил следующие критерии надлежащего лицензирования, в дополнение к техническим: "характер и цели предполагаемой станции, ее потенциальная аудитория на национальном, региональном либо местном уровне, обеспечение прав и удовлетворение потребностей конкретной аудитории, а равно выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров". В своем решении по *Делу Теле 1 Приватфернзегезельшафт МБХ против Австрии* (21 сентября 2000, иск. заявл. 32240/96, параграфы 39-40), Суд установил, что **размер фокусной аудитории и возможность ее доступа** к альтернативным телевизионным и радиопередачам (например, посредством кабельного телевидения) являются существенными факторами при определении соразмерности ограничений. В *Деле Ферайн Альтернатифс*, Комиссия определила, что политические обстоятельства, "такие как культурный и лингвистический плюрализм, баланс между равнинными и горными регионами и сбалансированная федеративная политика", могут также приниматься во внимание при оценке соразмерности регулирования.

- 12) Регулирование вопросов **перевода, дублирования, синхронного перевода и обеспечения субтитрами** аудиовизуальных работ на языки меньшинств и с языков меньшинств не должно противоречить

праву на свободу выражения мнения, должно способствовать выполнению международных обязательств по защите меньшинств, а также содействовать пониманию, терпимости и дружбе между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и основной группой населения в государстве. Регулирование не должно препятствовать вещанию или приему вещания на языках меньшинств. Статья 12 Европейской хартии языков требует от государств-участников содействовать развитию доступа к произведениям на региональных языках или языках меньшинств путем расширения использования перевода, дублирования, синхронного перевода и субтитров и, в случае необходимости, оказывать содействие и финансировать осуществление перевода и терминологических исследований.

- 13) МПГПП и ЕКПЧ гарантируют свободу выражения мнений "независимо от государственных границ". **Свободный прием трансграничного вещания** является аспектом права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные трансграничные контакты, в особенности, с лицами, с которыми они разделяют общее этническое, культурное, языковое или религиозное наследие, как оговорено в статье 17 Рамочной конвенции и, подобным образом, в параграфе 32.4 Копенгагенского документа.

Статья 4 ЕКПТ предусматривает, что государства-участники "обеспечивают свободу приема и не ограничивают ретрансляцию на своей территории программ, соответствующих положениям настоящей Конвенции." В дополнение, Статья 11(2) Европейской хартии языков, разрешая регулирование, устанавливает, что "участники обязуются гарантировать свободу прямого приёма радио- и телевизионных передач из соседних стран на языке, используемом в форме, идентичной или близкой региональному языку или языку меньшинства, и не препятствовать ретрансляции радио- и телевизионных передач на таком языке из соседних стран".

Наконец, принцип того, что трансграничное вещание не освобождает государства от их обязанности способствовать производству программ внутри страны, вытекает из положений статьи 9 Рамочной конвенции. Согласно мнению Консультативного комитета по Рамочной конвенции, "доступность [...] программ из соседних государств не исключает необходимости обеспечения программ по внутригосударственным вопросам, касающимся национальных меньшинств, и программ на языках меньшинств" (Заключение по Албании о 2002г., параграф 50). Более того, Рекомендация 11 Ословских рекомендаций указывает, что "доступ к средствам информации из-за границы не должен незаконно ограничиваться. Такой доступ не должен оправдывать уменьшение времени вещания, отведенного меньшинству в общественно финансируемых средствах информации государства, где данные меньшинства проживают."

IV. Поддержка языков меньшинств

- 14) Принцип того, что государства должны оказывать **поддержку вещанию на языках меньшинств**, отражен в ряде международно-правовых документов. Согласно статье 27 МПГПП государства-участники обязаны обеспечить эффективное осуществление прав меньшинств и принять позитивные меры, которые могут быть необходимыми для защиты права лиц, принадлежащих к меньшинствам, пользоваться и развивать свою культуру и язык. Декларация ООН по меньшинствам в статье 4(1) предусматривает, что "государства принимают при необходимости меры" для обеспечения того, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли эффективно осуществлять все свои права человека. Рамочная конвенция устанавливает в статье 6(1), что стороны должны содействовать "взаимному уважению, взаимопониманию и сотрудничеству" между всеми лицами, "независимо от их языковой принадлежности", в том числе посредством средств информации. Европейская хартия языков в статье 7(1)(с) предусматривает, что стороны соглашаются о "необходимости решительных действий по поддержке региональных языков или языков меньшинств в целях их сохранения". В соответствии со статьей 10(3) ЕКТП, государства-участники "обязуются совместно искать наиболее подходящие средства и процедуры без дискриминации телевещателей для поддержки развития производства Европейских программ, в особенности в странах с низким аудиовизуальным потенциалом или с ограниченными языковыми районами". Конкретнее, статья 11(1)(a, b и c) Европейской хартии языков требует от государств обеспечивать создание, поощрять и содействовать радиостанциям и телевизионным каналам или программам на региональных языках или языках меньшинств. Более того, статья 11(1)(d) Европейской хартии языков обязует государства-участники "поощрять и/или содействовать производству и распространению аудио- и аудиовизуальной продукции на региональных языках или языках меньшинств".

Таким же образом, международно-правовые документы прямо указывают на необходимость обеспечения **значимого доступа** к вещанию на языках меньшинств. Рамочная конвенция, например, предусматривает в статье 9(4), что "в рамках своих правовых систем Стороны принимают надлежащие меры для облегчения доступа лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к средствам информации". Статья 9(1) запрещает дискриминацию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в отношении их доступа к средствам информации. Европейская хартия языков обязует государства-участники в статье 12(1)(a) "содействовать развитию различных средств доступа к произведениям на региональных языках или языках меньшинств".

- 15) Требования о том, что при обеспечении значимого доступа к вещанию на языках меньшинств государства должны учитывать **количество, сосредоточенность и размещение** лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также их **потребности и интересы**, направлены на содействие государствам в реализации действенного и равного доступа. Европейская хартия языков в статье 11(1) предусматривает, что политика в области СМИ должна разрабатываться, в том числе "в соответствии с положением каждого языка". Рекомендация 9 Ословских рекомендаций о правах национальных меньшинств в области языка более конкретно указывает, что объем вещания и его качество должны "быть соразмерными численному количеству и степени концентрации национального меньшинства и соответствовать его положению и нуждам". При принятии мер, облегчающих доступ лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к средствам информации, Рамочная конвенция обязует государства-участники обеспечивать культурный плюрализм и поощрять терпимость (статья 9(4)), а также содействовать взаимному уважению, взаимопониманию и сотрудничеству между всеми лицами (статья 6(1)). Статья 7(1)(е) Европейской хартии языков придает большое значение сохранению связей, в том числе посредством вещания, между группами, пользующимися региональным языком или языком меньшинства, и другими группами в государстве, где язык используется в идентичной или схожей форме, а также установлению культурных отношений с другими группами в государстве, использующими другие языки. Этот же документ также подчеркивает важность создания условий, позволяющих лицам, не говорящим на региональном языке или языке меньшинства и живущим в районе, где он используется, изучать его, если они того пожелают (статья 7(1)(g)). Соответственно, надлежащий уровень вещания на языках меньшинств должен поощряться на общенациональном уровне. Это особенно касается меньшинств, рассредоточенных по территории государства.

Части А, Б и В данного раздела Рекомендаций представляют собой неисчерпывающий список рекомендуемых способов, посредством которых государства могут поддерживать языки меньшинств в телерадиовещании. Они отражают передовой опыт отдельных государств, а также принципы, изложенные в этих Рекомендациях. Подчеркивается особое обязательство обеспечить существование **общественного вещания** на языках меньшинств. Статья 19 Механизма Центральной Европейской Инициативы по защите прав меньшинств в государствах-участниках от 1994г. в том числе предусматривает, что "в случае существования государственных телевизионных и радиокompаний, государства, по возможности, гарантируют лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право свободного доступа к таким средствам информации, в том числе посредством производства программ на своем языке." В рамках ЕС, Протокол о системе общественного вещания в государствах-членах к

Амстердамскому договору (июнь 1997г.) устанавливает, что "система общественного вещания в государствах-членах напрямую связана с демократическими, социальными и культурными потребностями каждого общества и с необходимостью сохранения плюрализма в средствах информации".

Вещание на языках меньшинств в **частных средствах информации** можно поощрять несколькими способами, включая **лицензирование**. Комитет министров Совета Европы рекомендовал государствам-участникам: "национальные органы, отвечающие за выдачу лицензий частным вещателям, при выполнении своей деятельности должны обращать особое внимание на содействие плюрализму средств массовой информации" (Приложение к Рекомендации Комитета министров Совета Европы № R99(1) государствам-частникам относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации, пункт I, "Регулирование собственности: вещание и пресса"). Женевский документ ОБСЕ в разделе VII призывает к оказанию конкретной государственной поддержки электронных средств массовой информации путем предоставления информации с тем, чтобы СМИ учитывали в своих программах, в том числе языковую самобытность национальных меньшинств.

- 16) Призыв к государствам о рассмотрении вопроса предоставления **финансовой поддержки** вещания на языках меньшинств вытекает из обязательства по обеспечению действенного и равного доступа лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к телерадиовещанию. Статья 19 Механизма Центральной Европейской Инициативы по защите прав меньшинств в государствах-участниках в том числе предусматривает, что "государства гарантируют право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, пользоваться средствами информации на своем языке, в соответствии с соответствующими государственными правилами и с возможной финансовой поддержкой". Принцип недискриминации требует, чтобы телевизионные и радиокomпании, вещающие на языках меньшинств, получали равный объем государственной поддержки, предназначенной для СМИ. Статья 11(1)(f) Европейской хартии языков устанавливает, что государства-участники обязаны либо "оплачивать дополнительные расходы тех средств массовой информации, которые используют региональные языки или языки меньшинств, если законом предусматривается финансовая поддержка средств массовой информации в целом, либо распространять существующие меры финансовой поддержки производства аудиовизуальной продукции на региональных языках или языках меньшинств".

Как отмечалось ранее, в отношении **производства и распространения** аудиовизуальной продукции на языках меньшинств, статья 11(1)(d) Европейской хартии языков обязует государства-участники "поощрять и/или содействовать производству и

распространению аудио- и аудиовизуальной продукции на региональных языках или языках меньшинств". В Рекомендации № R (93) 5 Комитета министров Совета Европы, названной "[Рекомендация], содержащей принципы, направленные на содействие распространению и вещанию на европейских телевизионных рынках аудиовизуальных произведений, изготовленных в странах или районах с низким аудиовизуальным потенциалом или ограниченным географическим или языковым охватом", Комитет выразил мнение, что закрепленные в статье 10 ЕКПЧ свободы "могут должным образом осуществляться производителями в странах или районах с низким аудиовизуальным потенциалом или ограниченным географическим или языковым охватом путем предоставления им действенного доступа к европейским телевизионным рынкам для распространения их продукции." В Европейском Союзе, вводная часть Преамбулы к Директиве 97/36/ЕС подчеркивает необходимость поддержки Сообществом независимых производителей, "принимая во внимание аудиовизуальные возможности каждого государства-участника и необходимость защиты менее распространенных языков Европейского Союза". Определяя понятие "независимый производитель", государства-члены должны "надлежащим образом принимать во внимание такие критерии, как структура собственности производственной компании, объем программ, поставляемых одному и тому же вещателю, и собственность на вторичные права" (Директива 97/36/ЕС Европейского Парламента и Совета от 30 июня 1997г., изменяющая и дополняющая Директиву Совета 89/552/ЕЕС "Координация некоторых положений законодательства, инструкций и административных актов государств-участников, касающихся осуществления телевизионной вещательной деятельности").

- 17) Требование о **наращивании потенциала и подготовке кадров** для вещания на языках меньшинств косвенно содержится во многих международно-правовых документах, которые цитировались ранее. Статья 11(1)(g) Европейской хартии языков прямо обязует государства-участники "оказывать помощь в подготовке журналистов и другого персонала средств массовой информации, использующих региональные языки или языки меньшинств".

Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе и Пояснительная записка, 2006

Введение

Решением, принятым в Хельсинки в июле 1992 года, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) учредила пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ), призванного «способствовать предотвращению конфликтов по возможности на самом раннем этапе». Этот шаг во многом представлял собой реакцию на положение, сложившееся в бывшей Югославии, которое, по мнению некоторых, грозило повториться в других странах Европы – особенно, осуществляющих переход к демократическому общественному устройству – и подорвать тем самым надежды на достижение мира и процветания, выражением которых была принятая главами государств и правительств в ноябре 1990 года Парижская хартия для новой Европы.

Более чем за десять лет активной деятельности ВКНМ смог выявить ряд вопросов и тем, касающихся меньшинств, вновь и вновь обращавших на себя внимание в странах, которыми ему приходилось заниматься. Среди них – вопросы образования для представителей меньшинств и проблема использования языков меньшинств, представляющие особое значение для сохранения и развития самобытности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Важной проблемой является также эффективное участие национальных меньшинств в управлении государством, как и использование языков меньшинств в телерадиовещании. Руководствуясь целью правильной и последовательной реализации соответствующих прав меньшинств в регионе ОБСЕ, ВКНМ обратился к четырем группам международно-признанных независимых экспертов для выработки четырех пакетов рекомендаций по этим вопросам: **Гаагских рекомендаций о правах национальных меньшинств в области образования** (1996г.), **Ословских рекомендаций о языковых правах меньшинств** (1998г.), **Лундских рекомендаций об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни** (1999г.), и **Рекомендаций по использованию языков меньшинств в телерадиовещании** (2003г.). Эти документы впоследствии использовались в качестве ориентиров законодателями и политическим руководством целого ряда государств. Текст рекомендаций (на нескольких языках) можно бесплатно получить в Офисе ВКНМ, а также найти в электронном виде по адресу: <http://www.osce-hcnm.org>.

В ходе своей деятельности ВКНМ также столкнулся с вопросом правоохранительной деятельности в многонациональном обществе. В ряде государств ВКНМ стал свидетелем отсутствия институциональных механизмов взаимодействия и сотрудничества между полицией и лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам. Зачастую такое положение дел сопровождалось отсутствием надлежащего обучения методам работы в многонациональном обществе, моноэтничностью личного состава полиции и дискриминационной практикой в ее деятельности, что, в ряде случаев, приводило к негативной реакции со стороны представителей национальных меньшинств и даже становилось катализатором конфликтов. В других государствах ВКНМ, напротив, стал свидетелем того, как усилия по приведению личного состава полиции в соответствие с составом общества, которому она служит, и по укреплению взаимодействия и диалога между полицией и меньшинствами не только упрочили межэтнические отношения, но и повысили эффективность оперативной деятельности полиции.

Отмечая эту важную роль полиции, ВКНМ начал процесс анализа международных стандартов и практики в области правоохранительной деятельности. С этой целью и в сотрудничестве с Группой по стратегическим вопросам полицейской деятельности в Секретариате ОБСЕ он привлек консультанта (д-ра Робина Оукли, независимого консультанта и Почетного научного сотрудника Центра по изучению проблем этнических меньшинств Лондонского университета Роял Холловей), а также созвал группу высококвалифицированных экспертов, включавшую независимых консультантов, высокопоставленных сотрудников полиции и представителей соответствующих международных и неправительственных организаций, работающих в данной области. Первая встреча экспертов была созвана ВКНМ в июне 2005 года, последующая – в октябре, и завершающая в декабре. Результатами этого процесса стали данные рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе.

В роли независимых экспертов выступили:

Г-н Стив Беннетт, директор по подготовке полицейских и формированию полицейской службы, Миссия ОБСЕ в Косово; г-жа Ильзе Брандс Керис, директор, Латвийский центр по правам человека и этническим исследованиям; д-р Анастасия Крикли, председатель, Европейский центр мониторинга случаев расизма и ксенофобии; г-н Франческ Гуиллен, руководитель аппарата заместителя министра внутренних дел, Правительство Каталонии, Испания; профессор Кристин Хенрард, Факультет международного и конституционного права Университета Гронингена; д-р Гордан Калайджиев, член исполнительного комитета, Хельсинкский комитет по правам человека БЮР Македонии; д-р Йено Кальтенбах, Парламентский комиссар Венгрии по правам национальных и этнических меньшинств; г-н Майкл Келлетт, представитель, Сеть координаторов по вопросам полиции и прав человека Совета Европы, руководитель Северно-западной группы Агентства Великобритании по возвращению активов; д-р Робин Оукли, независимый консультант; г-н

Стиг Одорф, сотрудник Отдела по вопросам полицейской деятельности, Генеральный Секретариат Европейского Союза, Совет Европейского Союза; г-н Тимоти Парсонс, эксперт по проблеме преступлений, совершенных на почве ненависти, Программа по толерантности и недискриминации БДИПЧ ОБСЕ; г-н Карл Петтерсон, сотрудник по вопросам полицейской деятельности, Группа по стратегическим вопросам полицейской деятельности, Секретариат ОБСЕ; г-н Иван Шушкевич, полковник милиции в отставке, заместитель генерального директора Клуба военачальников Российской Федерации; г-н Крис Тейлор, независимый консультант; г-н Ринус Виссер, Полицейская академия Нидерландов.

Назначение прилагаемых рекомендаций, как и Гаагских, Ословских, Лундских рекомендаций и Рекомендаций по телерадиовещанию, – стимулировать и облегчить принятие государствами конкретных мер, ослабляющих напряженность, связанную с вопросами национальных меньшинств, и тем самым способствующих предотвращению конфликтов, в чем и состоит главная цель ВКНМ. В Рекомендациях говорится о полицейской деятельности по отношению к «национальным меньшинствам» в «многонациональном обществе». По мнению экспертов, понятие «национальное меньшинство» охватывает широкий спектр групп меньшинств, включая религиозные, языковые и культурные, а также этнические меньшинства. Рекомендации, в принципе, применимы по отношению ко всем данным группам. Также необходимо отметить, что слово «меньшинство» употребляется в тексте Рекомендаций в качестве удобного сокращения и подразумевает «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам».

Рекомендации ставят целью оказать практическое содействие государствам-участникам в разработке политики и законодательства в соответствии с международными нормами и стандартами, основанных на лучших примерах из международной практики и отвечающих нуждам всех групп населения, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Безусловно, рекомендации необходимо воплощать с учетом специфической ситуации в каждом отдельно взятом государстве, включая такие факторы, как процесс реформирования правоохранительных органов и соответствующую ситуацию на местах.

Текст двадцати трех отдельных рекомендаций объединен в шесть разделов на основе следующих тем: подбор кадров и представительство; обучение и профессиональная поддержка; взаимодействие с этническими сообществами; оперативная работа; и предупреждение и урегулирование конфликтов. Все рекомендации должны интерпретироваться в соответствии с Общими принципами, изложенными в Разделе I, которые аргументируют необходимость принятия государствами политики и создания законодательной базы в данной сфере и представляют соответствующее руководство. В Разделе II – VI правительству, полиции и сообществам меньшинств предлагаются конкретные действия. Более детальное разъяснение каждой рекомендации представлено в прилагаемой Пояснительной записке, которая также содержит ссылки на

соответствующие международные стандарты и примеры лучшей международной практики.

Центральным посылом рекомендаций является тезис о том, что эффективность правоохранительной деятельности в многонациональном обществе зависит от установления отношений доверия между полицией и меньшинствами, поддерживаемых на основе регулярных контактов и практического сотрудничества. Все стороны извлекают выгоду от такого сотрудничества. Меньшинства – от того, что полиция становится более восприимчивой к их проблемам и требованиям по обеспечению личной безопасности и доступа к правосудию. Повышается результативность деятельности самой полиции, поскольку налаженное общение и сотрудничество с населением являются ключевыми факторами эффективной правоохранительной деятельности в любом сообществе. В то же время, и интеграция меньшинств, и повышение эффективности полиции приносят выгоду государству в целом. Для государств, стремящихся к интеграции меньшинств и, одновременно, наращиванию профессионализма полиции в предоставлении услуг населению, Рекомендации являются практическим руководством.

ВКНМ надеется, что Рекомендации получат широкое распространение и применение.

Рекомендации

I. Общие принципы

- 1) Государства должны принять политику, признающую важность влияния, оказываемого полицейской деятельностью на межнациональные отношения. Она должна быть частью более широкомасштабной стратегии, направленной на интеграцию меньшинств на общегосударственном и местном уровне. Программы по ее реализации также должны координироваться с общими действиями по повышению профессионализма полиции и качества услуг, предоставляемых населению, и обеспечивать осуществление полицейской деятельности в соответствии с международными стандартами в области прав человека, в том числе прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.
- 2) Государства должны обеспечить понимание полицией, а также обществом в целом, включая меньшинства, ее роли в укреплении гармоничных межнациональных отношений, а также предоставить полиции соответствующие инструменты для реализации поставленных задач. Политические лидеры и руководство полиции должны публично

выразить поддержку такой роли полиции и способствовать пониманию этой роли со стороны общественности.

- 3) Государственным властям и полиции в тесном сотрудничестве с представителями меньшинств необходимо выработать планы действий по реализации этой политики, а также обеспечить мониторинг их выполнения на регулярной основе.

II. Подбор кадров и представительство

- 4) Кадровый состав полиции – на местном, региональном и общегосударственном уровне, включая как старшие, так и младшие чины, а также гражданский персонал – должен отражать разнообразие населения. Необходимо активно популяризировать общественный имидж полиции как этнически репрезентативного органа.
- 5) Необходимо установить статистические цели для улучшения репрезентативности полиции, а также ввести мониторинг этнического состава полиции с целью проследить наличие прогресса.
- 6) Необходимо разработать инициативы по привлечению кадров из числа недостаточно представленных меньшинств. Они должны включать специальные меры, стимулирующие подачу заявлений о приеме на работу и содействующие соискателям в достижении необходимых стандартов, а также сочетаться с действиями по устранению любых прямых или косвенных дискриминационных барьеров.
- 7) Необходимо также принять меры по обеспечению нейтральной рабочей среды, равного отношения к сотрудникам полиции из числа меньшинств и их признания внутри полицейской организации, а также предоставить им равные возможности для продвижения по карьерной лестнице.

III. Обучение и профессиональная поддержка

- 8) Полиция должна проходить специальную подготовку и получать иные формы профессиональной поддержки для понимания и адекватного реагирования на чувствительность меньшинств к определенным проблемам, а также эффективного исполнения своей роли с целью укрепления гармонии и снижения напряженности.
- 9) Рекомендуется включить занятия по вопросам меньшинств и межнациональных отношений как в программу первоначального полицейского образования, так и в программу курсов повышения квалификации действующих сотрудников всех рангов. Необходимо

привлекать представителей меньшинств как к разработке, так и к непосредственному процессу обучения.

- 10) Кодексы поведения сотрудника полиции должны включать профессиональные стандарты полицейской деятельности в многонациональном обществе, а программы обучения полиции должны содержать специальные компоненты, направленные на достижение этих стандартов. При нарушении стандартов должны приниматься дисциплинарные меры, а их примерное выполнение – получать служебное и общественное поощрение и признание.
- 11) Руководство полиции должно обеспечить выполнение личным составом данных стандартов в работе с меньшинствами, проявлять лидерство и показывать пример надлежащей практики своей работой.

IV. Взаимодействие с этническими сообществами

- 12) Перед полицией должна быть поставлена задача выработки методов и практики взаимодействия и сотрудничества с меньшинствами, а также совместного создания атмосферы доверия на местном, региональном и общегосударственном уровне.
- 13) Полиция должна иметь возможность общаться с меньшинствами на языках меньшинств, по возможности путем приема на работу и обучения многоязычных сотрудников, а также путем использования квалифицированных переводчиков.
- 14) Полиции необходимо поощрять меньшинства к сотрудничеству и общению с полицией, например в качестве партнеров в инициативах по подбору кадров из числа меньшинств и организации обучения по проблемам меньшинств. Меньшинства, со своей стороны, должны быть готовы общаться и сотрудничать с полицией с целью укрепления безопасности сообщества и доступа к правосудию.
- 15) Рекомендуется создать механизмы демократической подотчетности и ответственности полиции за свои действия перед всеми группами населения. Они должны включать эффективную систему подачи жалоб и их рассмотрения, доступную для представителей национальных меньшинств. Все группы населения должны быть осведомлены о своих правах и обязанностях по отношению к полиции, а также знать о полномочиях полиции и услугах, которые она предназначена предоставлять.

V. Оперативная работа

- 16) Необходимо принять меры, направленные на беспристрастное применение полицией закона, дабы предотвратить дискриминацию по этническому принципу и несправедливое отношение к какой-либо этнической группе путем, например, «профилирования по расовым признакам». К таким мерам относится применение кодексов поведения в оперативной деятельности, например, при использовании полицейских полномочий для проведения личного досмотра на улице и в других общественных местах.
- 17) Полиции необходимо предпринять меры, поощряющие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, подавать заявления о преступлениях с целью укрепления безопасности и доступа к правосудию.
- 18) При проведении регулярного патрулирования в многонациональных районах полиция, по возможности, должна направлять туда многонациональные команды сотрудников для укрепления общественного доверия и повышения эффективности оперативной работы. Полиция также должна обеспечить, чтобы ее тактика и внешний вид (например, количество привлеченных сотрудников, видимость оружия, выбор униформы) отвечали уровню выполняемой задачи и не провоцировали излишний страх и напряженность.
- 19) Полиции необходимо эффективно и решительно применять антидискриминационное законодательство. В частности, следует поощрять и приветствовать сообщения о преступлениях на почве этнической ненависти, а также обеспечить их полный учет и расследование.
- 20) Государства должны сделать механизмы поддержки жертв преступлений в равной степени доступными для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

VI. Предупреждение и урегулирование конфликтов

- 21) Необходимо провести обучение полиции и поставить перед ней задачу проявлять инициативу в налаживании отношений с меньшинствами с целью выявления и, по возможности, снижения напряженности, которая может привести к конфликту на этнической почве.
- 22) Полиция должна быть надлежащим образом подготовлена и оснащена для профессионального и беспристрастного урегулирования общественных беспорядков и конфликтов на этнической почве, а также для действий по деэскалации конфликтов и их разрешению, по

мере возможности, при помощи посредничества и минимального использования силы.

- 23) Полиция должна тесно сотрудничать с другими органами государственной власти, особенно на местном уровне, с целью координации ее деятельности по предупреждению и урегулированию межнациональных конфликтов с общими мерами, направленными на укрепление интеграции меньшинств и строительство успешного многонационального общества.

Пояснительная записка

I. Общие принципы

- 1) *Государства должны принять политику, признающую важность влияния, оказываемого полицейской деятельностью на межнациональные отношения. Она должна быть частью более широкомасштабной стратегии, направленной на интеграцию меньшинств на общегосударственном и местном уровне. Программы по ее реализации также должны координироваться с общими действиями по повышению профессионализма полиции и качества услуг, предоставляемых населению, и обеспечивать осуществление полицейской деятельности в соответствии с международными стандартами в области прав человека, в том числе прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.*

В многонациональном обществе хорошие межэтнические отношения и интеграция представителей национальных меньшинств зависят от восприятия всеми этническими группами действий государства, как легитимных и эффективных.¹ В частности, роль полиции как «передового» и наиболее заметного правоохранительного органа особенно важна: полиция обеспечивает доступ меньшинств к правосудию. Меньшинства, воспринимающие полицию как орган, справедливо применяющий закон, предоставляющий доступ к правосудию и обеспечивающий общественную безопасность, склонны уважать государство в целом. Неспособность полиции и других компетентных органов добиться восприятия меньшинствами их

¹ В Рекомендациях говорится о полицейской деятельности по отношению к «национальным меньшинствам» в «многонациональном обществе». По мнению экспертов, понятие «национальное меньшинство» охватывает широкий спектр групп меньшинств, включая религиозные, языковые и культурные, а также этнические меньшинства. Рекомендации, в принципе, применимы по отношению ко всем данным группам. Также необходимо отметить, что слово «меньшинство» употребляется в тексте Рекомендаций в качестве удобного сокращения и подразумевает «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам».

деятельности в качестве легитимной может привести к негодованию и страху со стороны меньшинств, а также к климату, благоприятствующему развитию экстремизма.

Принятие полиции как легитимной и эффективной на национальном, региональном и местном уровне, зависит от того, насколько успешно установлены отношения доверия между полицией и меньшинствами, основанные на общении и практическом сотрудничестве. Установление такого рода отношений не только улучшает межэтническое взаимодействие, но и повышает эффективность полицейской деятельности. Представленные ниже рекомендации основываются на обширном опыте и ставят целью содействовать государствам в достижении таких отношений между полицией и меньшинствами.

Правительства должны проявить лидерство и обозначить четкое «видение» роли полиции в построении и поддержании эффективного демократического многонационального общества. Путем широких консультаций они должны обеспечить достижение многопартийного и многонационального консенсуса по политической стратегии в вопросах взаимоотношений полиции и меньшинств, иначе деятельность в данном направлении может стать источником разделения общества и политической борьбы. Политика и меры по претворению соответствующих инициатив в жизнь должны быть выражены в четких, формальных «программных заявлениях», публично поддержанных политическими лидерами и реализуемых посредством законодательных и иных инструментов.

Новые принципы полицейской деятельности должны быть частью широкой национальной стратегии, способствующей интеграции и построению многонационального общества. Это предполагает меры по стимулированию участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в политической и экономической жизни государства, а также меры в сфере образования, языковой политики, политического представительства, телерадиовещания и искоренения бедности и общей отчужденности. Успех процесса интеграции в целом облегчит задачу внедрения мер, направленных на обеспечение полицейской деятельности, соответствующей многонациональному характеру общества.

Принципы полицейской деятельности в многонациональном обществе должны быть составной частью (четко выраженной и целенаправленной) программ развития полиции. Налаженное общение и сотрудничество, основанное на доверии, – ключевые элементы полицейской деятельности, как по отношению к основной группе населения, так и по отношению к меньшинствам. Репрессивный и «контролирующий» подход, при котором игнорируются или нарушаются основные права человека и меньшинств, не позволяет создать среду для благоприятных отношений между полицией и меньшинствами.

Таким образом, демократизация и профессионализация полиции являются необходимыми предпосылками исполнения ею надлежащей роли в

построении успешного и демократического многонационального общества, равно как и внедрение в полицейскую деятельность подходов, направленных на предоставление услуг населению, основанных на соблюдении прав человека и дополняемых работой с населением на местном уровне (community policing).²

- 2) *Государства должны обеспечить понимание полицией, а также обществом в целом, включая меньшинства, ее роли в укреплении гармоничных межнациональных отношений, а также предоставить полиции соответствующие инструменты для реализации поставленных задач. Политические лидеры и руководство полиции должны публично выразить поддержку такой роли полиции и способствовать пониманию этой роли со стороны общественности.*

Реализация политики по наращиванию потенциала полиции для укрепления межнациональных отношений не является чисто технической задачей, а предполагает также изменения в полицейской культуре. Она требует понимания и приверженности со стороны политического руководства и руководства полиции на всех уровнях. Превалирующая внутри полицейской организации культура может и не симпатизировать попыткам обратить внимание на эти вопросы: на самом деле, она может быть враждебной к ним и может, в целом, противостоять изменениям. Более того, полиция часто рассматривает себя (сознательно или несознательно) как представителя доминирующей этнической группы и защитника ее интересов и, соответственно, может увидеть в такой политике нежелательную угрозу. Важно осознавать, что несправедливое отношение к определенной этнической группе (например, практика вымогания взяток у уязвимых этнических групп) является формой коррупции в полиции, которая не только

² Более детально соответствующие международные нормы и стандарты полицейской деятельности и прав человека приведены в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка ООН (1979г.), <<http://www.uncjin.org/Standards/Conduct/conduct.html>> и в Европейском кодексе полицейской этики Совета Европы (2001г.), <http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Police_and_internal_security/Documents/Intro_Documents.asp#P234_5187>. Эти документы четко определяют международные стандарты полицейской деятельности, которые соответствуют международно признанным правам человека. Эти стандарты должны быть фундаментом при выработке любой политической стратегии и практики полицейской деятельности в отношении меньшинств и межнациональных отношений, а полицейское руководство должно пребывать на страже соблюдения данных стандартов. Роттердамская хартия Полицейская деятельность на благо многонационального общества (1996г.), <<http://www.rotterdamcharter.nl>>, не имеющий обязательной юридической силы документ, разработанный представителями полиции, муниципальных властей и НПО из стран Европы, также представляет общие рекомендации на основе практического опыта. Принципы полицейской деятельности по отношению к меньшинствам должны учитывать другие общие права человека, определенные Европейской конвенцией о защите прав человека, а также Рамочной конвенцией Совета Европы о защите национальных меньшинств (1994г.), <http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities>.

противоречит закону и правам человека, но и серьезно подрывает способность полиции укреплять межнациональные отношения.

В этой связи политическое руководство должно обеспечить понимание старшим руководством полиции важности ее роли в укреплении межнациональных отношений и безоговорочную приверженность реализации соответствующей политической стратегии. Эта стратегия предполагает построение гармоничных межэтнических отношений не только в обществе в целом, но и внутри полицейской организации, отсутствие дискриминации на этнической почве (или же, если такова имеет место, принятие эффективных мер по ее устранению). Полицейскому руководству, в свою очередь, также необходимо довести до всех сотрудников полиции – во всех регионах, специальных отделах и всем рангам – важность этой роли и ее отражение в ежедневной работе. Четкие заявления в поддержку этой роли, таким образом, должны быть сделаны руководством полиции на всех уровнях и должны подчеркиваться в любом тренинге. Действия, подрывающие эту роль, благоприятствующие определенной этнической группе либо эксплуатирующие, дискриминирующие или выражающие враждебность по отношению к меньшинствам, не должны допускаться. Как политическое руководство, так и руководство полиции должны работать над развитием такой культуры в полицейской организации, которая бы приветствовала и уважала этническое разнообразие внутри и вне организации и в рамках которой полиция видела бы себя как позитивный элемент и пример для подражания в успешном многонациональном обществе (см. Рекомендацию 7 ниже).

- 3) *Государственным властям и полиции в тесном сотрудничестве с представителями меньшинств необходимо выработать планы действий по реализации этой политики, а также обеспечить мониторинг их выполнения на регулярной основе.*

Необходимо удостовериться, эффективна ли стратегия и предпринимаемые меры: дают ли они желаемые результаты. В частности, меньшинства, вероятно, будут наиболее заинтересованы в сведениях о достигнутом прогрессе. Важно собрать и предоставить точную информацию. Планы действий и мониторинг способствуют выполнению данных задач.

Планы действий по реализации стратегии должны:

- в рамках интегрированного подхода включать все перечисленные в Рекомендациях сферы полицейской работы;
- основываться на анализе специфических проблем и потребностей в отношениях между полицией и меньшинствами. Для достижения этой цели можно заказать независимое исследование;
- определить задачи в области реализации стратегии полицейской деятельности в сфере меньшинств, а также ответственных за их реализацию сотрудников в государственных органах и в полицейской организации;

- учредить по мере необходимости специальные должности или отделы для координации или осуществления необходимой работы;
- предусмотреть выделение достаточных финансовых и прочих ресурсов;
- создать условия для постоянного консультирования и координации с полицией (например, посредством профессиональных союзов) и меньшинствами (через НПО) на всех стадиях процесса;
- включать реализацию экспериментальных проектов на местном уровне, как первый практический шаг в осуществлении такой стратегии.

По этим причинам необходимо проводить регулярный мониторинг реализации политики в области взаимоотношений полиции и меньшинств. Государственные органы и полиция должны производить такое наблюдение в плановом порядке для своих административных целей и составлять отчеты, доступные широкой общественности. Тем не менее, с целью усиления общественного доверия и обеспечения демократической подотчетности, такой мониторинг должен проводиться независимым органом. Такую роль могут играть парламентские институты в области прав человека (например, парламентские комиссии или уполномоченные по правам человека) или иные органы надзора. Данные органы должны иметь право опрашивать государственных служащих и проводить открытые слушания, и их отчеты также должны быть доступны для общественности. Независимо от методов, используемых для мониторинга, необходимо обеспечить в рамках его проведения консультации как с меньшинствами, так и с полицией, а также удостовериться в том, что мнение и опыт обеих групп отражаются в последующих отчетах и рекомендациях. Полиции необходимо приветствовать, а не подавлять независимое наблюдение, осознавая преимущества, которые оно может принести в прогрессивную организацию, восприимчивую к новым идеям. В случае ошибок или неудач, они не должны скрываться, а анализироваться для извлечения позитивных уроков на будущее. Разработка и внедрение данной стратегии не являются краткосрочной задачей и должны достигаться поэтапно на протяжении определенного периода времени.³

II. Подбор кадров и представительство

- 4) *Кадровый состав полиции – на местном, региональном и общегосударственном уровне, включая как старшие, так и младшие чины, а также гражданский персонал – должен отражать разнообразие населения. Необходимо активно популяризировать общественный имидж полиции как этнически репрезентативного органа.*

³ Дальнейшая информация и руководство по осуществлению программ реформирования полиции представлены в программе Совета Европы «Полицейская деятельность и права человека», а также в публикации «Полицейская деятельность в демократическом обществе. Является ли ваша полицейская организация защитником прав человека?» <http://www.coe.int/t/e/human_rights/police/2_publications/>

Равное представительство меньшинств в полицейской организации важно по ряду причин:

- а) Как показатель того, что представители всех этнических групп имеют равные индивидуальные возможности поступить на полицейскую службу и продвигаться по карьерной лестнице;
- б) Как способ содействия интеграции меньшинств посредством их участия в общественной жизни государства и его институтов;⁴
- в) Как способ обеспечения внутри полицейской организации наличия ряда навыков и знаний (включая языковые навыки), необходимых для работы в этнически разнообразном сообществе;
- г) Как средство, содействующее полиции в построении внешних отношений с сообществами меньшинств, основанных на эффективных контактах, сотрудничестве и взаимном доверии.

По этим причинам увеличение репрезентативности полиции должно являться одним из главных приоритетов, в соответствии с Мнением Консультативного комитета Совета Европы по выполнению Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств.⁵ Поэтому необходимо не только активно популяризировать общественный имидж полиции как этнически репрезентативного органа, но и обнародовать шаги, предпринимаемые в этом направлении (например, при помощи методов, указанных в Рекомендации 12). Они должны быть направлены как на значительные и более интегрированные группы, так и на немногочисленные, маргинализированные меньшинства. Также необходимо обеспечить справедливое и уважительное отношение к меньшинствам в рамках полицейской деятельности, чтобы они рассматривали полицейскую организацию в качестве привлекательного работодателя.

Важно, чтобы многонациональный характер полиции присутствовал и был заметен во всех регионах. Это касается как мононациональной, так и многонациональной местности и, особенно, регионов, где меньшинства являются основной группой населения. Также важно, чтобы меньшинства были представлены на руководящих постах в иерархии, а не только на рядовых должностях. Это не только является показателем равных возможностей для всех групп достичь высокого звания и позиции, но и позволяет напрямую представить точку зрения меньшинств в процессе принятия решений на уровне руководства и, в свою очередь, доказывает неподдельно многонациональный характер полиции. В тех ситуациях, когда полиция не может напрямую набрать лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на руководящие должности в краткосрочной перспективе,

⁴ См. «Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями» ВКНМ ОБСЕ (1999г.), <<http://www.osce.org/hcnm/documents.html>>

⁵ http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/

альтернативным методом представления точки зрения меньшинств в полицейской деятельности может стать назначение специальных внештатных советников из числа меньшинств, обладающих достаточными квалификациями.

- 5) *Необходимо поставить статистические цели для улучшения репрезентативности полиции, а также ввести мониторинг этнического состава полиции с целью проследить наличие прогресса.*

Необходимо утвердить статистические прогнозные показатели для обеспечения соответствия кадрового состава полиции этническому составу населения. Желаемый этнический состав полиции должен быть закреплён в качестве цели. Также надо установить реалистичные промежуточные индикаторы, которые необходимо достигнуть в определённые временные рамки.

«Прогнозные показатели» или «цели» необходимо четко отличать от «квот». Прогнозные показатели – это намерения по улучшению репрезентативности определенных групп, которые можно реализовывать разными способами. Примеры методов, обеспечивающих равные возможности на стадии отбора, описаны в Рекомендации 6. Использование прогнозных показателей для обеспечения репрезентативности штата сотрудников по отношению к населению является хорошей практикой для организации. Квотой является выделение определенного количества мест для представителей отдельных групп с целью последующего заполнения в ходе процесса отбора. Использование квот в качестве средства достижения прогнозных показателей при приеме на работу лиц, принадлежащих к меньшинствам, часто является источником жалоб на неравное отношение, влечет риск понижения стандартов и должно, по возможности, избегаться.

Использование квот, однако, может быть оправдано и полезно при особых обстоятельствах. Например, если при осуществлении программы реформы полиции в многонациональном государстве набирается полностью или почти полностью новые кадры, для легитимности полиции на начальном этапе может потребоваться соответствие ее кадрового состава этническому составу населения. В таком случае может быть оправдано установление и заполнение этнических квот, особенно на начальной стадии отбора и обучения, при условии, что все группы будут соответствовать минимальным профессиональным стандартам перед началом исполнения служебных обязанностей. Тем не менее, использование этнических квот должно рассматриваться в качестве исключения, и применяться только на время переходного периода. Последующие действия должны быть направлены на достижение желаемых показателей другими способами.

Необходимо регулярно собирать данные для проверки прогресса в достижении установленных показателей. Правительства должны соответственно распределить задачи и назначить органы, ответственные за

их выполнение. Такой «этнический мониторинг» должен быть интегрирован и осуществляться в рамках общего мониторинга кадров в соответствии с международным правом и общей политикой государства в сфере занятости.

Сбор данных об этнической принадлежности является деликатным и спорным вопросом и в некоторых странах запрещен законом. Однако государства не должны избегать этого вопроса, и такие данные должны быть собраны и обработаны с должным вниманием к европейским стандартам в области защиты личных данных и права на самоопределение (право каждого человека идентифицировать себя как представителя меньшинства или нет). Данные об этнической принадлежности должны быть превращены в анонимные статистические данные, чтобы избежать любой возможности проследить персональные данные, являющиеся источником. При соблюдении этих мер предосторожности права человека не будут нарушены. Следует отметить, что отсутствие таких данных не позволит государствам осуществить мониторинг эффективности мер, принятых для улучшения этнической репрезентативности полиции.

- 6) *Необходимо разработать инициативы по привлечению кадров из числа недостаточно представленных меньшинств. Они должны включать специальные меры, стимулирующие подачу заявлений о приеме на работу и содействующие соискателям в достижении необходимых стандартов, а также сочетаться с действиями по устранению любых прямых или косвенных дискриминационных барьеров.*

Недостаточная представленность меньшинств в полиции является следствием ряда причин, включая нехватку знаний о существующих возможностях, отсутствие необходимого уровня образования, злоупотребление полицией в отношении этих сообществ в прошлом и прямую или косвенную дискриминацию в процессе подбора кадров. Если цель состоит в привлечении большего количества кадров из числа меньшинств, надо сначала проанализировать причины недостаточной репрезентативности в отдельно взятом государстве и затем воздействовать на эти причины путем принятия специальных мер.

Основными примерами специальных мер могут быть следующие действия:

- a) Инициативы по распространению среди меньшинств информации о работе и вакансиях в полиции, по созданию позитивного имиджа полиции и стимулированию заинтересованных лиц к подаче документов на работу. Такие инициативы могут включать распространение брошюр, использование телевидения и радио (а также рекламы), визиты полиции в школы и центры проживания меньшинств (в том числе культурные и религиозные центры), возможность посещения полицейских участков и тренировочных площадок молодежью и совместные инициативы с лидерами

сообществ и этнических ассоциаций/НПО. Также можно проводить целевые кампании по набору лиц, принадлежащих к определенной, недостаточно представленной группе.

- б) Меры по подготовке потенциальных кандидатов с недостаточным образовательным уровнем, которые при дополнительной подготовке подходят для работы в полиции и рассматривают перспективу такой работы с большим энтузиазмом. Они могут проходить в форме кратких интенсивных курсов для потенциальных кандидатов с целью доведения их до требуемого начального уровня.
- в) Действия по определению и противодействию любым возможным причинам дискриминации кандидатов из среды меньшинств в процессе подбора кадров. Эти инициативы могут включать обучение персонала, занимающегося подбором кадров, справедливым методам отбора кадров; пересмотр механизма отбора (например, требование проведения личного собеседования с кандидатами) для выявления возможных стереотипов или излишних барьеров на пути кандидатов из среды меньшинств и пересмотр критериев приема на работу с тем, чтобы сделать их оправданными и удалить излишние барьеры, которые косвенно ставят меньшинства в невыгодное положение.

При внедрении таких инициатив необходимо, чтобы стандарты подбора новых кадров не снижались для кандидатов из числа меньшинств при приеме на работу в полицию. Представители основной группы населения (и СМИ) иногда делают поспешные выводы о том, что стандарты приема на работу в полицию снижаются и что, таким образом, устанавливается механизм их дискриминации из-за специальных поблажек для меньшинств. Руководству полиции необходимо предоставить заверения, что ничего подобного не происходит. В действительности, именно сотрудники полиции из числа меньшинств наиболее заинтересованы в том, чтобы стандарты приема на работу в полицию не снижались, поскольку иначе к ним могут относиться как к «сотрудникам полиции второго сорта».

- 7) *Необходимо также принять меры по обеспечению нейтральной рабочей среды, равного отношения к сотрудникам полиции из числа меньшинств и их признания внутри полицейской организации, а также предоставить им равные возможности для продвижения по карьерной лестнице.*

Меры по улучшению этнической репрезентативности полиции не должны ограничиваться областью подбора кадров. Опыт подсказывает, что представители меньшинств, если к ним не относятся с уважением, как к равным внутри организации и при отсутствии равных возможностей для продвижения по карьерной лестнице, вероятнее всего, уволятся из полиции. Эта тенденция особенно характерна для ранней стадии кампании по набору

сотрудников из числа меньшинств, когда их число внутри полиции незначительно и они чувствуют отчуждение со стороны представителей других сообществ. Сотрудники женского пола из числа этнических меньшинств могут также быть объектом такого давления, поскольку являются «двойным меньшинством» из-за их пола и этнической принадлежности.

По этим причинам важно обеспечить нейтральную рабочую среду, в которой к сотрудникам полиции из числа меньшинств относятся как к равным и в которой они не подвергаются каким-либо негативным стереотипам из-за своей этнической принадлежности. В то же время, эта среда должна быть восприимчивой к разнообразию потребностей, традиций и религий разных групп (например, по отношению к одежде, питанию, а также соблюдению религиозных обычаев, таких как молитва и праздники). Необходимо предусмотреть положительные меры для поддержки карьерного роста сотрудников из числа меньшинств: такие меры могут включать специальные программы обучения по развитию карьеры и внедрение «менторских» схем в отношении перспективных молодых сотрудников. В то же время, необходимо обеспечить существование и эффективное функционирование механизма подачи жалоб внутри организации, чтобы предотвратить замалчивание такого поведения испытывающими на себе дискриминацию сотрудниками полиции. Руководству следует поощрять представителей меньшинств обращаться с жалобами, если они становятся объектом дискриминации или других форм этнически-нетерпимого поведения, чтобы руководство знало о таких проблемах и напрямую могло с ними разобраться.

Учитывая специфические вопросы, затрагивающие некоторых сотрудников из числа меньшинств, они могут увидеть преимущества в совместном формировании профессионального союза. Руководство полиции должно, в принципе, поддерживать такую инициативу и способствовать учреждению такой организации. Формирование таких профсоюзов является правом человека – они могут оказывать взаимную поддержку сотрудникам из числа меньшинств, особенно, если число таких сотрудников незначительно и они географически изолированы. Такие союзы также могут служить каналом коммуникации между руководством полиции и сотрудниками из числа меньшинств и стать для властей источником ценной информации по вопросам меньшинств. Властям следует обеспечить понимание большинством причин формирования таких ассоциаций, а также уважение к ним, как к инструментам обеспечения более прочного фундамента для интеграции сотрудников из числа меньшинств в организацию. Вместе с тем, на данных сотрудников не должно оказываться давление по вопросам вступления или учреждения профсоюза, поскольку некоторые из них могут и не желать выражать свою принадлежность к меньшинству таким образом.

Необходимо с особой заботой подходить к вопросам расстановки и прикомандирования сотрудников из числа меньшинств. Они не должны набираться исключительно для работы в собственных общинах, а, напротив, должны приниматься на работу с целью их превращения в обычных профессиональных сотрудников полиции, способных работать с

представителями всех групп населения. Тем не менее, в государствах, где меньшинства проживают компактно в определенной местности или регионе, большинство сотрудников из числа меньшинств, вероятно, будут набраны в таких регионах и будут в них работать. Как отмечается в Рекомендации 4 выше, полицейская организация, таким образом, получает ощутимые преимущества в плане повышения осведомленности общественности, контактов и общественного доверия. Однако сотрудники из числа меньшинств должны, прежде всего, рассматриваться в качестве обычных сотрудников полиции, а только затем в качестве тех, чья принадлежность к меньшинству может позволить им выполнять специфические задачи полиции путем использования присущих им определенных навыков. На сотрудников из числа меньшинств не должно оказываться давление с целью их прикомандирования в районы компактного проживания меньшинств, а руководство должно поощрять их приобретать опыт в районах смешанного проживания. При выполнении заданий в районах проживания собственного сообщества, руководству необходимо посылать такого сотрудника, по возможности, в этнически смешанной команде.

Как уже отмечалось, упомянутые выше инициативы и изменения требуют коренного сдвига во внутренней культуре полиции от мононациональной к многонациональной организации, а также других важных составляющих реформы полиции, включая ее профессионализацию и развитие ориентации на предоставление услуг населению. Нужно внимательно подходить к процессу культурной трансформации, чтобы как можно скорее получить отдачу и минимизировать противостояние переменам внутри организации. Для этой цели требуется лидерство, приверженность и умелое управление со стороны высшего руководства полиции⁶.

III. Обучение и профессиональная поддержка

- 8) *Полиция должна проходить специальную подготовку и получать иные формы профессиональной поддержки для понимания и адекватного реагирования на чувствительность меньшинств к определенным проблемам, а также эффективного исполнения своей роли с целью укрепления гармонии и снижения напряженности.*

Обучение – важная, но, ни в коем случае, не единственная форма профессиональной подготовки, в которой нуждаются сотрудники полиции для эффективного выполнения своей работы в многонациональном обществе. Своей целью такое обучение должно ставить приобретение сотрудниками полиции специфической квалификации (основанной на осведомленности, знании и навыках), необходимой для работы в такой среде. Следует провести

⁶ Более подробную информацию по вопросам подбора кадров и представительства можно найти в брошюре Европейской платформы по работе полиции и правам человека "Подбор кадров для полиции из сообществ меньшинств и их сохранение." Документ доступен по адресу <<http://www.epphr.dk/downloads.htm>>.

«анализ потребностей в обучении» для определения соответствующих требований к сотрудникам.

Основными категориями потребностей, вероятнее всего, будут культурная и религиозная осведомленность, навыки посредничества и общения с населением, обучение языку и знание прав человека, в частности, прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В многонациональных государствах все сотрудники полиции должны получить минимально необходимое обучение по этим вопросам. Тем не менее, степень необходимости обучения языку и наполнение учебных программ по культуре и религии сообществ будут зависеть от местной специфики.

Опыт показывает, что такое обучение должно быть практичным и иметь прямое отношение к должностным обязанностям. Если обучение носит исключительно теоретический характер, то оно вряд ли окажет влияние на поведение, даже если оно найдет понимание у учащихся. Обучение должно показать полиции насущность и практическое применение полученных новых знаний и навыков, а также продемонстрировать, как эти знания и навыки помогут полиции эффективно и профессионально исполнять свои обязанности, а их применение на практике позволит извлекать выгоды в ежедневной работе.

Нужно осторожно относиться к попыткам использовать тренинги для непосредственного изменения убеждений сотрудников полиции, особенно опытных офицеров. Взрослые зачастую придерживаются устойчивых убеждений, и любые попытки их изменить в рамках короткого курса тренингов могут вызвать сопротивление и привести к противоположным результатам, если не привлечены высококвалифицированные тренеры. Однако необходимо, чтобы обучение включало в себя обсуждение предубеждений и стереотипов по отношению к этническим группам и рассматривало их как потенциальную преграду на пути к справедливому и профессиональному обхождению с меньшинствами. Такое обучение также должно предоставить обучаемым возможность подумать над их собственными взглядами и предрассудками и о том, как исключить влияние этих предрассудков на выполняемую ими работу.

Однако главный акцент в обучении должен быть сделан не на предоставление информации или изменение убеждений, а на практическую помощь полиции при выполнении ежедневной работы в многонациональной среде в соответствии с профессиональными стандартами и международно признанными правами человека. Следовательно, обучение должно рассматриваться как особый и очень важный вид профессиональной поддержки, а также как инструмент профессионального развития. Дальнейшие примеры видов профессиональной поддержки приведены в Рекомендациях 10 и 11 ниже.

В связи с необходимостью практического характера такого обучения важно использовать надлежащие методы. Формализованные лекции вряд ли дадут результат. Их необходимо сочетать с такими интерактивными методами, как

структурированное обсуждение и дебаты с обменом мнениями и опытом. Наиболее ценными элементами тренинга, вероятно, будут практические упражнения и ролевые игры, которые имитируют реальные полицейские задачи в многонациональном обществе.

Такой практический подход к обучению предусматривает изменение роли обучающего. При таком подходе тренер не является экспертом, который обладает и делится какими-то специальными знаниями, а скорее способствует обсуждению и экспериментальному познанию, для чего ему/ей необходимо обладать навыками и доверием. Несмотря на то, что экспертные знания играют важную роль, эксперт, скорее, становится ресурсом, на чьи знания по вопросам меньшинств и межнациональных отношений можно опереться. Существующие знания и опыт обучаемых (особенно сотрудников с опытом работы) также являются важнейшим ресурсом и должны использоваться и оцениваться.

- 9) *Рекомендуется включить занятия по вопросам меньшинств и межнациональных отношений как в программу первоначального полицейского образования, так и в программу курсов повышения квалификации действующих сотрудников всех рангов. Необходимо привлекать представителей меньшинств как к разработке, так и к непосредственному процессу обучения.*

Обучение по вопросам меньшинств и межнациональных отношений должно являться составной частью первоначального полицейского образования, а также должно быть связано с такими предметами, как права человека, работа с населением и предоставление населению услуг. Хотя вопросам меньшинств и межнациональных отношений должно уделяться особое внимание, они не должны отделяться от других областей обучения: принятые на работу сотрудники должны в обычном порядке обучаться всем задачам сотрудника полиции в многонациональном обществе. Сотрудники с опытом работы, однако, должны пройти специальное обучение, посвященное этим вопросам, в форме курсов по повышению квалификации, особенно, если эти темы ранее не были предметами в программе их обучения. Для наружных служб такое обучение может имитировать настоящие оперативные задания (патруль, расследование, арест и т.д.) и должно позиционироваться как позитивный вклад в продолжение профессионального развития. Гражданские сотрудники, особенно отвечающие за контакты с общественностью, должны привлекаться к участию в таких программах.

Старшие сотрудники полиции, ответственные за управление организацией, также должны пройти обучение по этим предметам, но цель их обучения отличается от обучения сотрудников, руководящих патрульно-постовыми службами, участковых или непосредственно работающих с населением. Хотя старшие сотрудники полиции нуждаются в понимании вопросов и задач, с которым сталкивается рядовой полицейский, их обучение должно быть сконцентрировано на реализации политики, установке стандартов работы

полиции и на управлении изменениями внутри организации и в ее культуре, а также на вопросах, относящихся к управлению в ситуации межнациональной напряженности и конфликтов в обществе.

Привлечение представителей меньшинств также является важным ресурсом для обучения сотрудников полиции по вопросам меньшинств и межнациональных отношений. Полиции необходимо узнавать из первых рук о специфике культурной и религиозной практики меньшинств и о восприятии ими полиции. Такие формы обучения также предоставляют возможность прямого общения с представителями меньшинств и совместного обсуждения, участия в упражнениях и ролевых играх (в которых они могут поменяться местами). Успешное участие меньшинств в обучении полиции также помогает построить мосты и укрепить доверие меньшинств к полиции. Меньшинства не только следует приглашать посетить определенные части обучения, но и привлекать на всех стадиях, включая планирование и оценку таких сессий и начальное определение потребностей в обучении. Полиции следует развивать регулярное сотрудничество с широким спектром ассоциаций меньшинств, чтобы приобретать знания и опыт, необходимые для удовлетворения потребностей в обучении по вопросам меньшинств и межнациональных отношений. Участники со стороны ассоциаций меньшинств должны представлять разные возрастные, гендерные и другие уместные категории и не являться исключительно признанными официально или же самопровозглашенными «лидерами сообществ».⁷

- 10) *Кодексы поведения сотрудника полиции должны включать профессиональные стандарты полицейской деятельности в многонациональном обществе, а программы обучения полиции должны содержать специальные компоненты, направленные на достижение этих стандартов. При нарушении стандартов должны приниматься дисциплинарные меры, а их примерное выполнение – получать служебное и общественное поощрение и признание.*

Профессиональное обучение является формой образования со специфической целью: вооружить человека знаниями и навыками для выполнения специфических должностных обязанностей в соответствии с профессиональными стандартами. Для определения этих стандартов необходимо разработать кодексы поведения и обозначить знания и навыки, необходимые профессионалу для достижения таких стандартов. Этот принцип должен применяться в контексте обучения полиции и, в частности, при обучении полиции работе в многонациональной среде. «Анализ потребностей в обучении» и основанные на нем программы обучения (см. Рекомендацию 8 выше) должны способствовать реализации кодексов поведения.

⁷ Дальнейшее руководство по вопросам обучения можно найти в разделе «Обучение полиции по вопросам мигрантов и национальных меньшинств» в публикации Совета Европы «Полиция и права человека» (1997). См. также: <[http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/2_Publications/2.1_Trainers'_Supply_Kit/Ci\(98\)1_Workbook_for_practice_oriented_teaching.asp](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/2_Publications/2.1_Trainers'_Supply_Kit/Ci(98)1_Workbook_for_practice_oriented_teaching.asp)>.

Кодексы поведения основываются на международных стандартах и содержат общие этические принципы, на которых основывается качественная полицейская работа.⁸ Кодексы также могут определять специфические действия, которые необходимо предпринять при выполнении специфических задач полиции. В этом случае их обычно называют «кодексами практики». Кодексы практики, как правило, описывают применение этических принципов при выполнении специальных полицейских задач в особых государственных и законодательных рамках. Поэтому кодексы практики должны разрабатываться каждым государством в отдельности.

Особенно важно разработать кодексы поведения и специальной практики в отношении полицейской деятельности в многонациональной среде в связи с особыми проблемами, присущими такой работе, и ее потенциально спорному характеру. Примеры потенциально трудных ситуаций и противоречивых полицейских задач включают управление открытым межэтническим конфликтом, разрядку напряженности, проведение личного досмотра в этнически чувствительных районах или, в целом, проведение полицейских операций в районах проживания меньшинств. Детальные кодексы практики предоставят специфические рекомендации и поддержку сотрудникам полиции, выполняющим такие задачи (для дальнейших разъяснений см. Рекомендацию 16). Например, на этическом уровне, существует риск коррумпированности в связи с этническим происхождением и, соответственно, необходимо соблюдать бдительность и поощрять профессиональную честность. Тем не менее, такие этические вопросы нужно рассматривать в рамках общих кодексов поведения полиции, скорее чем посредством разработки специальных кодексов поведения в многонациональных условиях.

Выполнение профессиональных стандартов и кодексов поведения должно получать признание руководства полиции и положительно отражаться на продвижении сотрудника полиции по карьерной лестнице. Такой прогресс должен основываться на индивидуальной оценке исполнения обязанностей по отношению к установленным стандартам. При нарушении кодексов и стандартов должны приниматься меры воздействия с целью устранения подобной практики в дальнейшем, а в случаях серьезных нарушений – дисциплинарные взыскания в отношении сотрудника. Ролью обучения должно быть содействие полиции в исполнении обязанностей в соответствии с профессиональными кодексами и стандартами. Сотрудников полиции, демонстрирующих пример успешной практики, необходимо приглашать поделиться своим опытом в ходе обучения других сотрудников. Все эти механизмы профессиональной поддержки должны быть использованы, особенно в работе полиции с меньшинствами.

- 11) *Руководство полиции должно обеспечить выполнение личным составом данных стандартов в работе с меньшинствами,*

⁸ См. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка ООН и Кодекс полицейской этики Совета Европы, ссылка 2.

проявлять лидерство и показывать пример надлежащей практики своей работой.

Одного обучения и кодексов поведения недостаточно для обеспечения соответствия практики полицейской деятельности политике руководства и профессиональным стандартам. Опыт показывает, что положительный пример старших сотрудников полиции и руководящего состава также является существенным фактором. Руководящий состав в полицейской иерархии должен быть образцом подражания для младшего состава и демонстрировать выполнение требуемых стандартов в повседневной работе. Руководство также должно четко указать своим подчиненным, что оно ожидает от них такого же выполнения этих стандартов, а также активно наблюдать за соответствием поведения сотрудников полиции установленным стандартам и правам человека. Если руководство в частном порядке пренебрегает этой политикой, выражает предубеждения в отношении меньшинств или не предпринимает действия по борьбе со случаями дискриминации против меньшинств, то и подчиненные вскоре поймут, что руководство несерьезно относится к своим обязательствам. Меньшинства, которые имеют богатый жизненный опыт выявления различных форм дискриминации со стороны основной группы населения, смогут быстро определить, когда к ним относятся справедливо и уважительно, а когда нет.

Руководящий персонал должен пройти обучение с целью понимания важности данных вопросов, а также эффективного управления ими. Основные принципы такого обучения изложены в Рекомендации 9 и 10 выше. Способность действовать эффективно в многонациональном контексте должна учитываться при рассмотрении возможности повышения сотрудника в рамках полицейской иерархии.

Как подчеркивалось в Рекомендации 7 выше, конечной целью является, посредством твердого и последовательного лидерства и управления этими вопросами, достижение изменений в общей культуре полицейской организации в течение определенного времени. Только тогда организация станет действительно многонациональной, профессиональной и беспристрастной, а успешные и эффективные оперативные действия в многонациональном обществе станут для нее повседневной реальностью.

IV. Взаимодействие с этническими сообществами

- 12) *Перед полицией должна быть поставлена задача выработки методов и практики взаимодействия и сотрудничества с меньшинствами, а также совместного создания атмосферы доверия на местном, региональном и общегосударственном уровне.*

В целом, демократический и ориентированный на предоставление услуг населению подход к полицейской деятельности и, в частности, конкретные

действия по полицейской работе с населением требуют регулярного и эффективного общения между полицией и гражданами. Эффективная полицейская деятельность в демократическом обществе должна основываться не на запугивании, а на согласии общества с выполнением полицией ее функций. Полиции необходима поддержка общественности при выполнении ее работы не только потому, что она должна быть демократически подотчетна, но и потому, что сотрудничество с общественностью на практическом уровне (например, путем предоставления информации, сообщений о преступлениях, участии в расследовании в качестве свидетеля и т.д.) важно для выполнения полицией ее функций. Следовательно, в любом демократическом обществе полиция должна выработать методы и практику общения с общественностью на всех уровнях и завоевать ее доверие.

Полиция в многонациональном обществе сталкивается с дополнительными задачами. Общение и меры по укреплению доверия должны касаться широкого спектра меньшинств с разными языками, культурой, религией и другими особенностями, а также групп, проживающих компактно в определенной местности или географически разбросанных. Более того, некоторые из этих групп, возможно, испытали на себе дискриминацию или иные формы угнетения со стороны государства в прошлом, в том числе со стороны полиции, и до сих пор могут чувствовать сильное недоверие по отношению к ней. Полиции, таким образом, необходимо принять во внимание такое этническое разнообразие и историю отношений в прошлом при подборе методов и в общении с населением на практике, чтобы поддерживать эффективные отношения с различными этническими группами. Особые усилия могут потребоваться для установления отношений доверия с этническими меньшинствами, которые испытали наиболее жесткие формы отчуждения и находятся в наиболее неблагоприятном положении. Это может потребовать терпеливого построения отношений доверия с сообществом и его лидерами на протяжении нескольких лет.

Существуют различные методы, которые может использовать полиция для развития взаимодействия с меньшинствами. Некоторые методы, как, например, использование брошюр и телевидения, по сути, являются формой одностороннего общения и особенно полезны для донесения информации до общественности. Для работы с меньшинствами могут использоваться брошюры на языках меньшинств и телерадиовещание, включая программы на языках меньшинств. Однако более ценными для построения доверия и взаимопонимания являются интерактивные методы, включающие личный контакт и общение между полицией и меньшинствами. К таким методам относятся:

- a) Общественные форумы. Такие должны иметь этнически сбалансированное представительство и проводиться на регулярной основе для обсуждения актуальных для всех участников проблем. Такие форумы выполняют общие консультационные функции и служат источником информации и, соответственно, лучшего

понимания проблем местного сообщества, особенно его отношения к работе правоохранительных органов. Они также должны помочь приблизить национальные меньшинства к государственным органам, способствовать увеличению доверия к полиции, а также предотвратить и разрешить возникающие конфликты.

- б) Встречи с общественностью. Такие встречи нацелены на предоставление полиции как можно более широких возможностей для общения с местным населением. Встречи с общественностью должны быть открыты для всех и посвящаться обсуждению конкретных вопросов. Они являются особенно ценным инструментом в условиях существования напряженности в сообществе, поскольку позволяют полиции напрямую услышать о проблемах местного населения и донести точную информацию о существующем положении и ответных действиях полиции.
- в) Консультативные советы с участием представителей сообществ. Консультативные советы с участием представителей сообществ выполняют специальную функцию консультирования старшего офицерского состава полиции в том, как наиболее эффективно исполнять роль полиции в условиях местного сообщества, включая такие вопросы, как разрешение конфликтов на этнической почве, борьба с проявлениями дискриминации и предоставление информационных услуг населению. В качестве членов таких советов должны быть приглашены лица, имеющие соответствующие навыки и опыт для предоставления рекомендаций такого рода. Они должны быть способны разрабатывать рекомендации с независимой точки зрения, а не просто санкционировать все действия полиции. Членство в консультационных советах должно отражать этнический состав местного населения.
- г) Совместные практические семинары для полиции и представителей сообществ. Такие семинары привлекают полицию и представителей сообществ к совместной работе по решению проблем, возникающих в их взаимоотношениях. Участники таких семинаров, число которых не должно быть высоким, должны быть тщательно отобраны из числа лиц, действительно способных внести вклад в решение обозначенной проблемы или вопроса. Такой формат можно также использовать для обучения с целью улучшить взаимопонимание и методы сотрудничества в целом. Для проведения таких семинаров надо задействовать опытного модератора.
- д) Назначение сотрудников по связям с общинами в полицейских участках. На эту должность следует назначать сотрудников разного этнического происхождения, способных предоставлять информацию лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, по правовым вопросам, возможностям трудоустройства в полиции, а также исполнять роль «общественных приемных», куда представители

меньшинства могут сообщить о возникнувшей проблеме. Подобная практика может также быть установлена в региональных и городских отделениях полиции, в полицейских академиях и тренинговых центрах. В дополнение можно организовывать «дни открытых дверей» на полицейских участках и других учреждениях, во время которых проводить экскурсии (например, для школьников), а также целенаправленно проводить такие мероприятия для этнических меньшинств.

- е) Регулярные визиты специально выделенных патрулей в места проживания общин. На местных полицейских участках можно назначить определенных сотрудников, ответственных за установление и поддержание контакта с каждым этническим меньшинством в округе. В дополнение к тому, что данные сотрудники должны являться контактными лицами для представителей меньшинства, они должны регулярно патрулировать и навещать места проживания меньшинств (в том числе школы), а также, насколько это возможно, установить персональный контакт и доверие с членами местного сообщества. Таким образом, полиция может обеспечить постоянную связь и реагирование на потребности и проблемы национального меньшинства и установить каналы коммуникации, отношения взаимопонимания и доверия.

Такого рода методы необходимо использовать на всех уровнях: общегосударственном, региональном и местном. Необходимое кадровое обеспечение и проблемы будут отличаться в зависимости от уровня. Например, на общегосударственном уровне высшее руководство полиции и политические лидеры должны проводить встречи с лидерами национальных меньшинств в масштабе страны для обсуждения общих вопросов политического и стратегического значения или инцидентов, имеющих общегосударственное значение, в то время как на местном уровне внимание должно быть сконцентрировано на практических вопросах работы полиции с населением или инцидентов на местном уровне. Полиции также необходимо обеспечить использование языков меньшинств как средства общения во время таких встреч (см. Рекомендацию 13 ниже). Кроме того, организовывая определенные мероприятия, следует учитывать разнообразие религиозных и культурных обычаев, например, не планировать мероприятия на время праздников и особых дат. Также полиции важно удостовериться, что механизмы коммуникации полиции и меньшинства распространяются на такие группы, как женщины и молодежь, а не сосредоточены исключительно на старших по возрасту мужчинах.

- 13) *Полиция должна иметь возможность общаться с меньшинствами на языках меньшинств, по возможности путем приема на работу и обучения многоязычных сотрудников, а также путем использования квалифицированных переводчиков.*

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (Статья 10) устанавливает право национальных меньшинств на использование своего языка в общественной сфере и, насколько возможно, в отношениях с властями. Она также указывает на право использовать такие языки в ситуациях ареста или уголовного преследования. Полиция, таким образом, должна обеспечить использование языков меньшинств в отношениях с представителями национальных меньшинств в качестве сотрудников, подозреваемых, свидетелей, или же просто с представителями общественности (предоставляя консультации, действуя с целью профилактики преступности или поддерживая общественный порядок). Учитывая то обстоятельство, что представители национальных меньшинств в различной степени владеют собственным языком, а также официальным языком или языками государства, представляется целесообразным провести исследование для определения адекватных решений в этой области. Полиции необходимо принимать во внимание, что определенные группы в среде национальных меньшинств (например, пожилые люди и женщины) могут менее свободно говорить на языке основной группы населения или официальном языке по причине недостаточного формального образования или ограниченного участия в общественной жизни.

Прием на работу в полицию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, сразу обеспечивает полицейскую организацию главным ресурсом для решения этой задачи. Сотрудники полиции из числа меньшинств, работающие в месте проживания их собственных общин, смогут использовать свой язык в работе. В случае необходимости, они также могут привлекаться в роли переводчиков для своих коллег. Несмотря на это, необходимо, чтобы их коллеги, которые не являются представителями меньшинств, также получали необходимое обучение языкам меньшинств. Также для полиции важно иметь доступ к квалифицированным и опытным переводчикам для общения с представителями национальных меньшинств. При контактах с подозреваемыми или свидетелями особенно важно, чтобы полиция не опиралась при допросе на перевод членов семьи или других лиц, квалификация которых не установлена, так как это может привести к недопониманию и неточностям, подрывающим качество полицейской работы, а также к серьезной несправедливости в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

- 14) *Полиции необходимо поощрять меньшинства к сотрудничеству и общению с полицией, например в качестве партнеров в инициативах по подбору кадров из числа меньшинств и организации обучения по проблемам меньшинств. Меньшинства, со своей стороны, должны быть готовы общаться и сотрудничать с полицией с целью укрепления безопасности сообщества и доступа к правосудию.*

Эффективная полицейская деятельность в демократическом государстве зависит от уровня активности и информированности граждан, их готовности

серьезно относиться к своим гражданским обязанностям, желая сотрудничать и поддерживать полицию в исполнении ею своей роли. В многонациональном государстве необходимо, чтобы национальные меньшинства играли активную роль в данном процессе. Как отмечалось в Рекомендации 12 выше, национальные меньшинства могут иметь меньший опыт участия в общественной жизни и сталкиваться с затруднениями на пути к такому участию (например, языковыми трудностями или дискриминацией). У них также может отсутствовать доверие и уверенность, необходимые для подобного общения с государственными властями, в особенности с полицией. Если намерения полиции установить эффективное взаимодействие с национальными меньшинствами серьезны, то ей необходимо активно поощрять меньшинства играть активную роль и поддерживать их в этом стремлении, а не пассивно ожидать и в последствии жаловаться на отсутствие сотрудничества с меньшинствами, сопоставимого с уровнем контактов с другими группами.

Полиции, таким образом, необходимо определить способы содействия меньшинствам в их участии в таком сотрудничестве, а также помочь им в наращивании собственного потенциала. С этой целью необходимо, также, распределять ресурсы соответствующим образом. Расширения возможностей меньшинства частично можно достичь мерами по укреплению доверия общего характера, описанными в Рекомендации 12, а также путем распространения знаний о правах и обязанностях, относящихся к сфере полицейской деятельности и правосудия. Тем не менее, более эффективным будет построение структурированных и постоянных отношений с организациями меньшинств и НПО, ведущими деятельность в данной области. Такие ассоциации и НПО могут помочь полиции наладить общение с сообществами меньшинств и обеспечить их ценной информацией и советами по этническим вопросам и вопросам меньшинств. Полиция также может формализовать партнерство с такими организациями с целью совместной реализации таких инициатив, как подбор и поддержка потенциальных кадров для полиции из числа национальных меньшинств, консультативное участие в обучении полиции по этническим вопросам и вопросам меньшинств, а также разработка вариантов реагирования в условиях напряженности и конфликта на этнической почве. Партнерство такого рода предусматривает формальное соглашение между двумя или более независимыми организациями о совместной продолжительной работе на равных условиях для достижения общей цели.

Построение эффективного сотрудничества с этническими группами и НПО требует времени и укрепления доверия и взаимопонимания. Обе стороны могут изначально с осторожностью подходить к такому сотрудничеству: меньшинства склонны заподозрить полицию в наличии «скрытой повестки дня», например, в желании собрать оперативные данные о преступной деятельности в среде национальных меньшинств; в то время как полиция, в свою очередь, может относиться с подозрением к истинным мотивам общин и НПО из-за недостатка опыта работы с гражданским обществом, особенно если такие группы в прошлом выступали с публичной критикой в ее адрес. Важно найти общие цели, такие как улучшение взаимоотношений между

полицией и меньшинствами и обеспечение улучшенного доступа меньшинств к правосудию, и на их основе определить пути взаимопомощи при уважении неприкосновенности права НПО критиковать полицию от имени меньшинств за неправильные действия. Опыт, однако, показывает, что преимущества такого сотрудничества значительны и со временем возрастают. Оно также создает рамки, позволяющие решать любые последующие проблемы в отношениях между полицией и меньшинствами на основе диалога и посредничества.⁹

Меньшинства могут самостоятельно внести вклад в улучшение общественной безопасности и доступа к правосудию, в частности, повышая осведомленность своих представителей об их законных правах и обязанностях, оказывая консультативную помощь и поддержку жертвам преступлений, поощряя гражданскую вовлеченность в деятельность по обеспечению общественного правопорядка и сотрудничеству с полицией и, в целом, защищая интересы и обеспечивая справедливое отношение к членам их сообществ по вопросам, относящимся к компетенции полиции и отправлению правосудия. Разрешение многих правонарушений и споров внутри сообществ меньшинств также может быть достигнуто посредством традиционных для таких сообществ механизмов, без обращения в полицию или другие правоохранительные органы государства. Однако необходимо избежать ситуации, когда меньшинства или определенные группы внутри этих сообществ принимают на себя функцию правосудия (например, совершая самосуд), и обеспечить доступ к правосудию и всей судебной системе для всех представителей меньшинств для защиты своих законных прав. Особенно важно, чтобы женщины из числа меньшинств, которые могут на себе испытывать половую дискриминацию или бытовое насилие, имели доступ к системе правосудия и защите своих законных прав, а не зависели от существующих внутри сообщества структур.

- 15) *Рекомендуется создать механизмы демократической подотчетности и ответственности полиции за свои действия перед всеми группами населения. Они должны включать эффективную систему подачи жалоб и их рассмотрения, доступную для представителей национальных меньшинств. Все группы населения должны быть осведомлены о своих правах и обязанностях по отношению к полиции, а также знать о полномочиях полиции и услугах, которые она предназначена предоставлять.*

В демократическом государстве полиция должна быть подотчетной не только по закону судам и органам юстиции, но и напрямую общественности,

⁹ Дальнейшее руководство по наращиванию сотрудничества между полицией и НПО представлено публикацией Европейской Платформы по полицейской деятельности и правам человека «Полиция и НПО: Почему и каким образом НПО по защите прав человека и полиция могут и должны работать вместе» (<<http://www.epphr.dk/downloads.htm>>).

объясняя свои действия населению, которое она обслуживает, и от чьего сотрудничества она зависит. Подотчетность является краеугольным принципом полицейской работы с населением (community policing).

Для обеспечения демократической подотчетности следует создать формальные структуры как на местном, так и на национальном уровне, такие как открытые форумы или представительные советы, на которых полиция будет отчитываться о своей деятельности и в рамках которых ее могут попросить объяснить или оправдать свои действия (также Рекомендация 12 выше). Национальные меньшинства должны быть представлены в таких советах и форумах, которые необходимо проводить в легкодоступных для их участников местах. Национальные меньшинства должны иметь возможность свободно поднимать волнующие их вопросы полицейской деятельности, используя языки меньшинств. Данные формальные структуры должны управляться не самой полицией, а быть независимыми. Государствам необходимо содействовать созданию таких органов, обеспечению их ресурсами, а также поощрять эффективное участие национальных меньшинств в их работе. Государствам также следует учесть потенциальные выгоды от закрепления требования создания структур подотчетности законодательно.

Эффективные механизмы, позволяющие гражданам подать жалобу на поведение полиции (в том числе, по возможности, на родном языке), должны являться составной частью структур подотчетности. Граждане должны иметь возможность получить объяснения по поводу конкретных действий полиции, которые, на их взгляд, причинили вред или были непрофессиональными, а также восстановить справедливость, не обращаясь в суд. Некоторые инциденты могут быть решены путем диалога между гражданами и полицией, и процедура подачи жалоб предоставляет такую возможность. Более серьезные инциденты должны рассматриваться независимым органом, специально уполномоченным для рассмотрения жалоб на полицию, или другими универсальными органами по рассмотрению жалоб граждан, где таковы существуют (например, уполномоченными по правам человека). Необходимо, чтобы меньшинства имели доступ к механизму подачи жалоб, наравне с другими гражданами, для восстановления справедливости в случае злоупотреблений полиции. Руководство полиции должно поддерживать существование таких механизмов подачи жалоб не только в принципе, но и на практике, поскольку их существование позволяет усилить уверенность сообществ в полиции и предоставить руководству важную информацию о том, насколько хорошо полиция справляется со своими обязанностями. Государства должны обеспечить создание механизма подачи жалоб на полицию и его успешное функционирование при гражданском участии и надзоре (в том числе со стороны меньшинств), а также доступ к нему всех этнических групп.

С целью успешного взаимодействия с полицией и, в целом, выполнения гражданских обязанностей, меньшинства должны знать о своих правах и обязанностях по отношению к полиции, а также иметь представление о

полномочиях полиции и услугах, которые она должна предоставлять. Хотя распространение таких знаний в среде граждан может и не входить в круг специфических обязанностей полиции, полиции выгодно и полезно, чтобы граждане обладали такими знаниями для выполнения своей работы в соответствии с демократическими принципами. С этой целью полиции следует активно поощрять общественные образовательные инициативы и участвовать в них, в особенности, поддерживать работу школ в этом направлении и деятельность НПО. В частности, полиция должна поощрять повышение осведомленности меньшинств и участвовать во встречах или обучении лидеров сообществ, организованных с этой целью. Государства не должны полностью взваливать эту задачу на плечи полиции и НПО, а обеспечить широкое распространение информации о правах и обязанностях граждан в отношении полиции, в том числе на языках меньшинств, а также включить эту информацию в утвержденные программы школ.

V. Оперативная работа

- 16) *Необходимо принять меры, направленные на беспристрастное применение полицией закона, дабы предотвратить дискриминацию по этническому принципу и несправедливое отношение к какой-либо этнической группе путем, например, «профилирования по расовым признакам». К таким мерам относится применение кодексов поведения в оперативной деятельности, например, при использовании полицейских полномочий для проведения личного досмотра на улице и в других общественных местах.*

Как уже отмечалось, полиция в демократическом государстве обычно является наиболее видимым органом власти, а также оказывает наиболее осязаемое воздействие на повседневную жизнь граждан. Следовательно, важно, чтобы сотрудники полиции, как представители государства, пользовались своими полномочиями в образцовом порядке. Для этого полиции необходимо всегда действовать профессионально и соблюдать права человека, а также беспристрастно применять закон, не прибегая к дискриминации по этническому признаку.

Сотрудники полиции набираются из широких слоев общества и могут иметь различный уровень знаний и предрассудков о представителях различных меньшинств. Такие предрассудки могут выражаться открыто либо скрываться. В любой форме они могут оказывать влияние на поведение сотрудника полиции по отношению к определенным этническим группам. Поэтому всегда существует опасность, что сотрудники полиции будут по-разному относиться к определенным этническим группам, прямо или косвенно, если не предпринять активные шаги по предотвращению таких явлений.

Особое внимание необходимо уделить практике «профилирования по расовым признакам». Таковым считается рассмотрение полицией расовой или этнической принадлежности лица в качестве определяющей характеристики при идентификации потенциальных нарушителей закона. Лица, подпадающие под соответствующую характеристику, становятся объектом особого внимания со стороны правоохранительных органов, в частности, личного досмотра, осмотра транспортных средств, проверки документов и т.п. Профилирование по расовым признакам предполагает использование расовых или этнических предрассудков, а не реальных действий человека, для вынесения суждений о вероятности того, вовлечен ли он/она в преступную деятельность или нет. Существует множество подтверждений того, что профилирование по расовому признаку широко практикуется на неформальной основе правоохранительными органами по всему региону ОБСЕ, хотя и официально осуждается. Группы, подверженные такому отношению со стороны полиции, отличаются от государства к государству, однако профилирование ромского народа имеет место по всей Европе.

Независимо от национального состава населения, всем государствам рекомендуется ввести мониторинг операций полиции, чтобы определить существование этнической дискриминации. Такой мониторинг предусматривает статистическое измерение того, проводится задержание и обыск в равной степени по отношению ко всем этническим группам, или нет. Использование мониторинга позволит государствам придерживаться их международных обязательств (в частности, в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и Международной конвенцией об устранении всех форм расовой дискриминации), а также внутренних обязательств (в соответствии с конституцией и внутренним правом) по предотвращению дискриминации на расовой почве. Такой мониторинг при надлежащем обращении с личными данными, анонимными и статистически обработанными, не нарушает права человека.

Государствам необходимо принять четкую политику и утвердить профессиональные стандарты, требующие равного отношения и запрещающие дискриминацию при применении закона. Эта политика и стандарты также должны быть подкреплены обучением и подробными кодексами практики. Как указано в Рекомендации 10, кодексы практики должны четко описывать требуемое от сотрудников полиции поведение при выполнении специальных полицейских задач с целью минимизировать риск дискриминационного и непрофессионального поведения. Такие кодексы особенно необходимы при выполнении задач, связанных с риском дискриминационного поведения, например: использование полицейских полномочий для проведения личного досмотра на улице или в других общественных местах, пропуск при пересечении границы, применение силы при арестах, проведение полицейских рейдов в местах проживания общин, управление межэтническими конфликтами и общественными беспорядками. Нарушение кодекса должно наказываться дисциплинарными взысканиями.

В связи с важностью беспристрастных и недискриминационных действий полиции в многонациональных государствах, таким государствам следует провести «систематическую оценку» политики и практики деятельности полиции в отношении национальных меньшинств.¹⁰ Эта оценка должна сопоставить текущую полицейскую практику с международными профессиональными стандартами и обязательствами в области прав человека. Она должна основываться на данных, полученных путем исследований, анализа инцидентов и консультаций с национальными меньшинствами и НПО. Планы действий должны быть составлены таким образом, чтобы привести практику в соответствие с международными стандартами.

- 17) *Полиции необходимо предпринять меры, поощряющие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, подавать заявления о преступлениях с целью укрепления безопасности и доступа к правосудию.*

Полиция во всем мире во многом зависит в раскрытии преступлений от сообщений общественности. В частности, в регионе ОБСЕ существует множество свидетельств того, что меньшинства в меньшей мере склонны сообщать о преступлениях, чем представители иных групп населения. Если полиция хочет обеспечить равное отношение к заявлениям о преступлениях против представителей национальных меньшинств, то она должна стремиться к тому, чтобы меньшинства хотели подавать заявления в той же степени, что и другие группы населения. Полиция должна быть в равной степени профессиональной и эффективной в своей деятельности по выявлению и расследованию преступлений против лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также по привлечению нарушителей к ответственности. Представители меньшинств будут склонны сообщить о преступлении, если они будут уверены в том, что к их сообщениям отнесутся с уважением, а их утверждения примут всерьез. Полиции следует регулярно информировать представителей национальных меньшинств, наравне со всеми гражданами, о прогрессе и результатах дел, к которым они имеют отношение как жертвы или свидетели. Исследования криминологов показывают, что персональный опыт жертв преступлений в общении с полицией является главным фактором, определяющим уровень доверия к полиции не только со стороны меньшинств, но и общества в целом.

Исследования показывают, что факторами, влияющими на уровень подачи заявлений, являются знание процедур подачи заявлений и общий уровень понимания системы уголовного судопроизводства. Полиция может существенно повысить уровень знаний и доверия меньшинств, в частности, посредством сотрудничества с НПО и ассоциациями меньшинств, которые могут помочь в распространении информации о подаче заявлений о

¹⁰ В соответствии с рекомендациями, изложенными в разделе о полицейской деятельности «Плана действий по улучшению ситуации по Рома и Синти» ОБСЕ (2003г.), <http://www.osce.org/documents/odhr/2003/11/1562_en.pdf>.

преступлениях, а также поддержать жертв преступлений в их намерении заявить о преступлении. Особое внимание необходимо уделить тому, чтобы такая информация достигла женщин из числа меньшинств. Полиции необходимо предпринять шаги, обеспечивающие возможность подачи заявления на родном языке меньшинств (см. Рекомендацию 13 выше).

Граждане с большей охотой сообщают полиции о преступлениях, если они полагают, что полиция, в целом, хорошо справляется со своими обязанностями по борьбе с преступностью. Государства должны стимулировать принятие полицией и органами государственной власти на местном уровне меры по укреплению «общественной безопасности». Под «общественной безопасностью» понимают условия, при которых места проживания и работы людей свободны от преступности, а также их чувство безопасности как дома, так и в общественных местах в процессе ежедневной деятельности. Следует привлекать НПО и самих граждан к таким инициативам с целью их собственного участия в обеспечении безопасности районов проживания и трудовой деятельности, а также сотрудничества в этом направлении с полицией. Меньшинства должны активно участвовать в такой деятельности. Поощрение сотрудничества различных этнических групп с полицией на местном уровне посредством совместной работы по обеспечению общественной безопасности, является ценным методом укрепления межнациональных отношений в многонациональном обществе.

- 18) *При проведении регулярного патрулирования в многонациональных районах полиция, по возможности, должна направлять туда многонациональные команды сотрудников для укрепления общественного доверия и повышения эффективности оперативной работы. Полиция также должна обеспечить, чтобы ее тактика и внешний вид (например, количество привлеченных сотрудников, видимость оружия, выбор униформы) отвечали уровню выполняемой задачи и не провоцировали излишний страх и напряженность.*

Как указано в Рекомендации 4 выше, кадровый состав полиции в многонациональном обществе должен быть отражением национального состава этого общества. Это позволяет утвердить легитимность полиции в глазах всех этнических групп, а также предоставить полиции возможность получить практические навыки и опыт для деятельности во всех слоях общества.

Это особенно важно на оперативном уровне на местах, где состав населения многонационален. Полиции необходимо взаимодействовать со всеми группами и обладать их доверием, особенно в ситуациях, связанных с межэтнической напряженностью. Использование смешанного патрулирования и многонациональных команд при расследованиях или другой работе поможет полиции в достижении этой цели. Многонациональные команды также предоставляют возможность использования нескольких языков, что помогает при выполнении задач в многонациональной среде. В то же время, полиция

демонстрирует обществу пример сотрудничества различных национальностей на государственной службе, что является фундаментом успешного многонационального государства.

Использование смешанных патрулей и рабочих групп может потребовать тщательного управления и поддержки со стороны руководства, особенно с новыми кадрами и в районах, где существует межэтническая напряженность в обществе в целом. Руководство должно быть чувствительным к потенциальным источникам напряженности, а также к дополнительному давлению, которое такая напряженность внутри сообществ может оказывать на сотрудников определенной национальности. Там, где сотрудники из числа меньшинств работают в их собственных сообществах, это приносит много преимуществ как полиции, так и сообществу. Однако при возникновении конфликта между меньшинством и полицией, сотрудник полиции из числа меньшинств может стать объектом враждебности (см. Рекомендацию 7 о прикомандировании сотрудников полиции из числа меньшинств). Сотрудники из основной группы населения, работающие в местах проживания преимущественно меньшинства, также могут подвергаться давлению, смягчить и нейтрализовать которое поможет наличие коллеги, являющегося представителем меньшинства. Использование смешанного патрулирования и рабочих групп может предотвратить развитие подобных тенденций, а также подчеркнуть приверженность полиции межнациональному сотрудничеству и профессиональной интеграции.

- 19) *Полиции необходимо эффективно и решительно применять антидискриминационное законодательство. В частности, следует поощрять и приветствовать сообщения о преступлениях на почве этнической ненависти, а также обеспечить их полный учет и расследование.*

Право на равное обращение является основополагающим правом человека, и все государства приняли законы, направленные на предотвращение дискриминации. Государства отличаются по степени и способу охвата законодательством разных форм дискриминации. Например, в некоторых государствах дискриминация регулируется нормами гражданского права и не является зоной ответственности полиции. Также, случаи насилия на почве этнической ненависти могут подпадать под действие специального законодательства или считаться преступлениями с отягчающими обстоятельствами по общему уголовному законодательству, а могут и не получить никакого особого закрепления в законодательстве.

Независимо от законодательного закрепления ответственности полиции за борьбу с преступлениями и насилием на почве этнической ненависти, полиция должна обеспечить неукоснительное и последовательное применения этих законов. Функционирование любого демократического и многонационального государства зависит от эффективного применения полицией законов против дискриминации и расизма. Безусловно, это должно быть тесно связано с

ролью прокуратуры и судов, в соответствии с определенными законодательством каждого государства процедурами и сферой ответственности. Тем не менее, полиции всегда отведена решающая роль.

Случаи физического насилия на почве этнической ненависти являются наиболее серьезными формами преступлений на этнической почве и представляют наиболее серьезную угрозу стабильности и общему благополучию многонациональных демократических государств. Такие деяния не только приносят ущерб каждому человеку в отдельности, но и угрожают всему сообществу и, следовательно, общественному строю в целом, поскольку нацелены на человека, как на члена определенной этнической группы. Необходимо, чтобы полиция понимала важность своей роли в борьбе с этими видами преступлений (посредством обучения по этому предмету), а также зависимость всего общества от ее эффективных действия по борьбе с этим явлением.

Элемент расизма или ненависти на этнической почве в преступлении часто явно выражен, хотя иногда он может быть едва различимым или скрытым. В многонациональном контексте полиция всегда должна рассматривать возможность таких мотивов преступления и (независимо от первоначального мнения сотрудников по делу) всегда расследовать предположение жертвы или любого другого лица о присутствии расовой мотивации. Решение Европейского Суда по защите прав человека по делу *Нахова* четко указывает, что все европейские государства обязаны расследовать возможные мотивы насилия на расовой почве¹¹.

Первым условием эффективной борьбы с преступлениями на почве этнической ненависти является существование процедуры по учету таких преступлений и их последующего эффективного расследования. Эти процедуры должны гарантировать надлежащий сбор доказательств элементов этнически мотивированного преступления для последующего представления в суде. Сотрудники полиции должны пройти обучение для следования этим процедурам и понимать их важность. Полиция также должна добиться того, чтобы не только представители основной группы населения, но и представители меньшинств, которые несоразмерно чаще становятся жертвами этих преступлений, имели необходимый уровень доверия к полиции и сообщали о таких преступлениях; а также сотрудничать с НПО и ассоциациями меньшинств с этой целью. Полиция также должна собирать информацию о таких преступлениях в анонимной, обобщенной и статистической форме, а также анализировать ее для мониторинга динамики таких преступлений и их успешного расследования. Этими данными следует делиться с другими государственными органами и НПО, чтобы они сотрудничали с полицией с целью профилактики таких преступлений.¹²

¹¹ Европейский Суд по защите прав человека (Большая палата) 6 июля 2005г., «Нахова и другие против Болгарии» (№ 43577/98 и № 43579/98) (<<http://www.echr.coe.int>>).

¹² С 2004 года специальная программа ОБСЕ – «Программа по борьбе с преступлениями, совершенными на почве ненависти» БДИПЧ – предоставляет помощь полиции в государствах-участниках ОБСЕ по этим вопросам. См. <http://www.osce.org/odihr/item_11_16251.html>.

- 20) *Государства должны сделать механизмы поддержки жертв преступлений в равной степени доступными для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.*

Государства-участники ОБСЕ по-разному подходят к признанию потребностей и прав жертв преступлений, а также предлагают различный уровень консультационной помощи и поддержки. В некоторых государствах такие меры незначительны или же полностью отсутствуют. Тем не менее, в последние годы международное сообщество уделяет возрастающее внимание необходимости признания прав жертв преступлений путем принятия ряда конвенций и деклараций, особенно в отношении женщин и детей. Такие документы указывают на ряд соответствующих прав жертв преступлений, включая право на личную свободу и достоинство, на возмещение причиненного вреда, на медицинское, физическое и социальное содействие, на информацию о ходе расследования и, в целом, на доступ к правосудию.

Даже в странах, где такое правовое обеспечение существует, исследования показывают, что этнические меньшинства, становясь жертвами преступлений, имеют меньший доступ к такой поддержке и в большинстве случаев не могут ею воспользоваться. Этому существует ряд объяснений, включая местонахождение такой поддержки, незнание о таких услугах в среде меньшинств или недоверие к ним, недостаточное понимание теми, кто предоставляет эти услуги, этнокультурных различий и недостаточный уровень владения ими языками меньшинств.

Полиция не является единственным или главным органом, ответственным за поддержку жертв, – им является государство в целом. Государства должны создать национальные структуры, способные оказывать поддержку жертвам преступлений на местах, а также обеспечить доступ к такой поддержке и ее приемлемость для всех этнических групп. Организации по поддержке жертв преступлений должны быть полностью независимыми от государственных органов (и рассматриваться населением как таковые), но тесно сотрудничать с ними. Необходимо максимально использовать участие гражданского общества и НПО.

Тем не менее, полиция играет важную роль в поддержке жертв преступлений, что является показателем общей эффективности полицейской деятельности. Полиция часто является первым государственным органом, к которому обращаются жертвы преступления. На этой стадии они могут быть эмоционально подавленными, получившими физические повреждения, неосведомленными о своих правах и, в целом, нуждаться в срочной консультации и поддержке. Выполняя свои обязанности в соответствии с уголовным законодательством, полиция должна быть способна предоставить помощь в чрезвычайной ситуации, а также далее направить жертву в соответствующие структуры для получения адресной помощи. Важно, чтобы полиция выполняла функции помощи в чрезвычайной ситуации эффективно – как для безопасности жертвы, так и для поддержания доверия жертвы к полиции. Полиции необходимо поддерживать это доверие для того, чтобы

жертвы охотно предоставляли информацию для расследования, а также давали показания в суде. По этим причинам важно информировать жертв о ходе расследования преступлений, совершенных против них. В случае, когда существует угроза безопасности жертвы в результате преступления или ее желания дать показания, полиции следует обеспечить защиту жертвы.

Полиции необходимо обеспечить уверенность как меньшинств, так и основной группы населения, в оказании поддержки и защите жертв преступлений со стороны полиции. В случае существования предыстории конфликтов и недостаточного доверия между меньшинствами и полицией, важно предпринять активные шаги по преодолению этого потенциального барьера. Полиции следует уделять особое внимание поддержке и защите жертв преступлений или насилия на почве этнической ненависти. Такие случаи часто имеют продолжение в виде повторного преследования или даже мести, обмена угрозами или насилия между членами различных этнических групп. Целые сообщества, таким образом, а не только их отдельные представители, могут стать объектом преследования в случаях преступлений на почве этнической ненависти. Полиции необходимо признать необходимость поддержки и защиты сообщества, а не только индивидуальной семьи или человека. В случае необходимости, для этих целей следует провести оценку рисков.

VI. Предупреждение и урегулирование конфликтов

- 21) *Необходимо провести обучение полиции и поставить перед ней задачу проявлять инициативу в налаживании отношений с меньшинствами с целью выявления и, по возможности, снижения напряженности, которая может привести к конфликту на этнической почве.*

Как указано во Введении, ВКНМ отводит полиции ключевую роль в предупреждении межнациональных конфликтов. Это обусловлено следующими факторами: ответственностью полиции за поддержание общественного порядка и спокойствия, наличием у нее полномочий для достижения этой цели, а также информации о напряженности или инцидентах, которые могут привести к межнациональному конфликту; обладанием полицией профессиональными навыками, которые могут быть использованы с целью предотвращения перерастания такой напряженности и инцидентов в открытое физическое насилие между этническими группами.

Часто ответственность полиции по отношению к межнациональным конфликтам сводится к реагированию в случае возникновения открытых конфликтов, а именно, к наведению порядка и привлечению к ответственности нарушителей закона. Такое толкование упускает из виду важность роли полиции на более ранних стадиях потенциального развития конфликта, а также в деэскалации напряженности между этническими группами после восстановления общественного порядка. Безусловно,

полиция не несет исключительной ответственности за предупреждение конфликтов на этнической почве и за принятие мер по их урегулированию, но, в сотрудничестве с властями и гражданским обществом, она может сыграть решающую роль.

Важным вкладом со стороны полиции в предупреждение межнациональных конфликтов является мониторинг уровня напряженности между этническими группами на основании фактических данных и систематических показателей. Данные должны отражать: (а) количество и серьезность отдельных инцидентов (например, угроз межличностного насилия) между представителями различных групп, которые обладают потенциалом для эскалации, и (б) сведения, полученные из источников в среде сообществ, об уровне межэтнической неприязни среди групп или о существовании планов совершения враждебных действий. Для сбора таких сведений полиции необходимо построить отношения доверия и наладить контакты со всеми этническими группами, а также установить связь с надежными и непредвзятыми источниками информации.

Систематические показатели должны быть выработаны для возможности обобщения и сравнения информации об уровне этнической напряженности во времени и по разным регионам. Такие показатели должны отслеживаться как на национальном, так и на местном уровне. Другие органы власти, на местном или региональном уровне, и НПО также могут производить мониторинг напряженности. В то время, как детальная информация, полученная в результате такого мониторинга, должна оставаться конфиденциальной, важно, чтобы полиция и органы власти, в определенных обстоятельствах, оповещали общественность о результатах наблюдения (например, в случаях, когда СМИ или экстремистские группировки преувеличивают существующий уровень напряженности в корыстных целях).

Государствам следует обеспечить существование и эффективное функционирование механизма мониторинга полицией этнической напряженности как на местном, так и на национальном уровне. Для этого надо провести четкое распределение обязанностей по сбору и управлению данными, а также организовать необходимое обучение ответственных за это сотрудников.

Государства должны также позаботиться о том, чтобы офицеры полиции четко понимали важность своей роли в предупреждении конфликтов на этнической почве, а также чтобы эта роль была отражена в программах обучения полиции. Целью обучения является понимание старшим составом и руководителями оперативных подразделений потенциальных причин и динамики развития межнациональных конфликтов, получение ими навыков посредничества, а также понимание того, как может быть использован публичный авторитет полиции для склонения потенциально конфликтных групп к поиску ненасильственных решений.

Государства также должны гарантировать, что «предупреждение конфликтов на этнической почве» не служит, в понимании полиции, оправданием репрессивных мер по отношению к меньшинствам, ущемляющих их права, а превентивные меры являются частью более широкой политики по поддержке интеграции меньшинств и укреплению межэтнических отношений. Легитимность полиции и ее способность склонить все этнические группы к поиску ненасильственных путей решения в конфликтных ситуациях будут напрямую зависеть от того, воспринимается ли полиция, как орган заслуживающий доверия и действующий справедливо по отношению ко всем группам населения в соответствии с правами человека, или нет.

- 22) *Полиция должна быть надлежащим образом подготовлена и оснащена для профессионального и беспристрастного урегулирования общественных беспорядков и конфликтов на этнической почве, а также для действий по деэскалации конфликтов и их разрешению, по мере возможности, при помощи посредничества и минимального использования силы.*

Поддержание общественного порядка является главной обязанностью полиции в демократическом государстве. В многонациональном государстве открытый межнациональный конфликт является крайне серьезной формой нарушения общественного порядка, поскольку содержит угрозу основам социального единства государства. Следовательно, способность полиции управлять и подавлять такие вспышки общественных беспорядков является принципиально важной для поддержания благополучия многонационального общества. Поэтому сотрудники, отвечающие за операции по восстановлению порядка и урегулированию межнациональных конфликтов, должны пройти соответствующее обучение. Также, для этих целей должны быть разработаны детальные кодексы практики (Общие инструкции по профессиональной поддержке и кодексам практики представлены в Рекомендациях 8-10).

При урегулировании межнациональных конфликтов полиция должна быть не только технически эффективной, но и поддерживать свою легитимность в глазах всех групп и всегда действовать в соответствии с международно-признанными правами человека. Главным вопросом является применение силы полицией. Хотя полиция имеет право в соответствии с законом применять силу для урегулирования открытых конфликтов, использование силы в минимальной степени и только в случаях абсолютной необходимости должно являться профессиональной целью. По мере возможности, должны быть использованы альтернативные методы, такие как посредничество, а также должны быть разработаны четкие указания, в каких обстоятельствах применение силы оправдано и как оно должно осуществляться.¹³

¹³ Подходя к использованию силы в целом, полиция должна следовать рекомендациям ООН Базовые принципы использования силы и огнестрельного оружия для охраны правопорядка (<http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp43.htm>).

Полиция должна всегда помнить, что ее деятельность неотделима от общего контекста межнациональных отношений: она является неотъемлемой составляющей непрерывного социального и политического процесса в демократическом государстве. Ее действия, как органа государственной власти, ответственного за урегулирование открытых конфликтов внутри государства, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, имеют решающее влияние на дальнейшее развитие межнациональных отношений и будущее государства в целом. В связи с этим, ее способность сохранить доверие всех этнических групп во время урегулирования конфликта и восстановления общественного порядка, является чрезвычайно важной. Если полиция действует предубежденно (или ее действия воспринимаются как таковые) по отношению к меньшинствам, ее легитимность в глазах меньшинств, как органа, представляющего государство, будет утеряна. Поэтому важно, чтобы все офицеры полиции, независимо от этнического происхождения, действовали профессионально честно в ситуации межнационального конфликта.

- 23) *Полиция должна тесно сотрудничать с другими органами государственной власти, особенно на местном уровне, с целью координации ее деятельности по предупреждению и урегулированию межнациональных конфликтов с общими мерами, направленными на укрепление интеграции меньшинств и строительство успешного многонационального общества.*

В то время, как урегулирование открытых конфликтов является главной обязанностью полиции, предупреждение таких конфликтов является задачей, решению которой полиция может и должна способствовать, но которая не является исключительно ее прерогативой. Другие органы власти также должны активно действовать и, в особенности, проявлять лидерство в выявлении и устранении глубинных причин таких конфликтов. Какие именно органы должны быть задействованы, зависит от характера таких причин: например, если конфликт обусловлен проблемой места проживания и собственности на жилье, жилищное управление может взять на себя главную роль. Решающую роль сыграют органы, способные объединить членов противостоящих групп, построить мосты на персональном уровне и организовать совместные проекты по продвижению общих интересов. В долгосрочной перспективе, образование, и особенно программы объединяющие молодежь из разных групп, станет решающим фактором и, следовательно, должно быть задействовано управление по вопросам образования. Поскольку данные вопросы должны решаться на местном уровне, значительная роль также отводится органам местного самоуправления.

Как на национальном, так и на местном уровне, полиция и другие органы власти должны объединиться для совместной разработки стратегии (в том числе, с использованием СМИ) предотвращения межнациональных конфликтов, обеспечения целостности многонационального общества.

Существует множество примеров, когда такие конфликты возникли или усилились в первую очередь из-за того, что ответственные органы не выявили признаки на начальной стадии, не проявили приверженности к предупреждению их развития или не сумели организовать эффективные и скоординированные действия по их устранению. Государствам следует стремиться поощрять координацию действий соответствующих органов на национальном и местном уровнях, как часть более широкой стратегии по поддержке интеграции меньшинств на всех уровнях. Действия полиции, совместно с другими органами власти и при участии национальных и этнических меньшинств, должны восприниматься как неотъемлемая составляющая процесса достижения единства в многонациональном обществе.

Большанские Рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях и Пояснительная записка, 2008

Введение

Решением, принятым в Хельсинки в июле 1992 года, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) учредила пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ), призванного способствовать предотвращению конфликтов по возможности на самом раннем этапе. За пятнадцать лет активной деятельности ВКНМ наработал уникальный опыт в сфере определения причин и предотвращения потенциальных конфликтов на межнациональной почве. В частности, ВКНМ сосредоточивал внимание на ситуациях, которые касались этнических групп, составляющих в количественном отношении большинство населения в одном и меньшинство – в другом, зачастую соседнем, государстве. Подобные случаи затрагивают интересы властей обоих государств, являя собой потенциальный источник межгосударственной напряженности или даже конфликтов. Собственно говоря, такая напряженность во многом определяла ход новой и новейшей европейской истории.

Этнокультурные и государственные границы редко совпадают. Почти во всех странах проживают меньшинства, многие из которых живут по обе стороны государственной границы. Сообщества меньшинств зачастую служат мостом между странами, способствуя их процветанию и укреплению дружественных отношений, создавая условия для диалога и толерантности. Следовательно, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны обладать возможностью свободно устанавливать и поддерживать беспрепятственные и мирные контакты через государственные границы, развивать культурные и экономические связи. Однако, в случаях, когда трансграничные культурные связи приобретают политический подтекст и государства в одностороннем порядке предпринимают шаги по защите и поддержке так называемого «родственного меньшинства», находящегося вне их юрисдикции, возникает риск политической напряженности или даже насилия.

В прошлом ВКНМ неоднократно сталкивался с такого рода напряженностью во многих странах в регионе ОБСЕ и досконально осознает потенциальные

угрозы, связанные с чрезмерной политизацией проблем меньшинств в межгосударственных отношениях. По мнению ВКНМ, существует необходимость внести ясность в то, как государства могут проявлять свою заинтересованность по отношению к национальным меньшинствам, не ставя под угрозу мир и дружественные отношения. Именно поэтому были разработаны настоящие Рекомендации, основанные на принципах международного права и на обширном опыте ВКНМ. Они призваны прояснить, как государства могут оказывать поддержку и помощь лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, проживающим в других странах, способами, которые не ведут к обострению межнациональных или двусторонних отношений.

Рекомендации основываются на опыте Рольфа Экеуса (ВКНМ 2001-2007), изложенном в его заявлении 2001 года «Суверенитет, ответственность и национальные меньшинства», а также в «Докладе о привилегиях для национальных меньшинств со стороны «родственного государства»*, изданном Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) в том же году. Оба документа разъясняют, при каких обстоятельствах и в каких рамках государства могут поддерживать граждан другой страны, исходя из этнических, культурных или исторических связей. Документы также подчеркивают двойную ответственность государств, которая состоит в защите в рамках своей юрисдикции прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также, в качестве члена международного сообщества, в ответственном поведении по отношению к меньшинствам, пребывающих под юрисдикцией другого государства.

Основные послы Рекомендаций о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях перекликаются с двумя вышеназванными документами и указывают, что, во-первых, уважение и защита прав национальных меньшинств, в соответствии с нормами международного права, является ответственностью государства, на территории которого проживает меньшинство. Во-вторых, государства могут проявлять заинтересованность в благополучии сообществ меньшинств за рубежом, в особенности тех, с которыми их объединяет этническая, культурная, языковая или религиозная самобытность, или же общее культурное наследие. Однако в рамках международных правовых норм это не предполагает права осуществлять юрисдикцию над населением, проживающим на территории другого государства. В заключение, государства могут проявлять свою заинтересованность через предоставление привилегий национальным меньшинствам за рубежом только по результатам консультаций с государством их проживания, проявляя должное уважение к принципам территориальной целостности, суверенитета, дружественных и добрососедских отношений. Государства обязаны гарантировать, что их политика по отношению к национальным меньшинствам за пределами собственных границ не подрывает интеграционные усилия государства, на

* Термин «родственное государство» будет использоваться в данном документе. Существуют также и другие термины, передающие схожее значение, напр. «историческая родина» или «материнское государство».

территории которого проживает меньшинство, и не подпитывает сепаратистские тенденции.

Текст 19 отдельных рекомендаций объединен в четыре раздела: общие принципы; обязательства государств по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам; привилегии, предоставляемые государствами лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам за рубежом; многосторонние и двусторонние инструменты и механизмы. Рекомендации предоставляют нормативное и практическое руководство для государств, в соответствии с общими принципами суверенитета, прав человека и прав меньшинств и международной ответственности. Более детальное разъяснение каждой рекомендации предоставлено в прилагаемой Пояснительной записке, которая также содержит ссылки на соответствующие международные стандарты. Каждую рекомендацию надлежит читать вместе с соответствующим пунктом Пояснительной записки и в контексте документа, как целого.

Следует отметить, что вопросы о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях зачастую возникают в отношениях между страной проживания меньшинства и так называемого «родственного государства». Это понятие употребляется для обозначения тех государств, большинство населения которых разделяет этнические или культурные характеристики с меньшинством населения другой страны. Настоящие рекомендации сосредоточивают внимание в главной степени, но не исключительно, на таких государствах. Рекомендации также применимы к более широкой категории стран, которые могут иметь заинтересованность в меньшинствах за пределами собственных границ, основываясь на связях исторического, религиозного или языкового характера, которые не обязательно рассматриваются как «родственные государства». К тому же, употребление понятия «родственное государство» по отношению к государствам и национальным меньшинствам является спорным и не имеет общепринятого научного или правового определения. Поэтому, слова «родственное государство» и «родственное меньшинство» не употребляются в тексте Рекомендаций и приводятся только в отдельных случаях в Пояснительной записке, когда они имеют дополнительную разъяснительную ценность.

Употребляемое в данном документе понятие «национальное меньшинство» охватывает широкий спектр групп меньшинств, включая религиозные, языковые и культурные, а также этнические меньшинства, независимо от того, признаны они таковыми или нет государствами, на территории которых они проживают, и несмотря на их официальное обозначение. Рекомендации распространяются на все вышеназванные группы. Также необходимо отметить, что слово «меньшинство» употребляется в тексте Рекомендаций в качестве удобного сокращения и подразумевает «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам».

В процессе подготовки Рекомендаций по национальным меньшинствам в межгосударственных отношениях ВКНМ получил ценный вклад и поддержку своих сотрудников, в частности, д-ра Натали Сабанадзе, профессора Франческо Палермо, д-ра Аннелиз Верстихел и г-на Боба Дина. В составлении документа также участвовали бывшие сотрудники офиса ВКНМ д-р Уолтер Кемп (Управление ООН по наркотикам и преступности), профессор Джон Пакер (Университет Эссекса), г-жа Дженана Хаджиомерович.

ВКНМ также консультировали следующие эксперты:

профессор Гудмундур Альфредссон, директор Института прав человека и гуманитарного права им. Рауля Валленберга, Лундский университет; профессор Богдан Ауреску, лектор Бухарестского университета, заместитель члена Венецианской комиссии; г-жа Ильзе Брандс-Керис, директор Латвийского центра по правам человека и этническим исследованиям, Рига; профессор Воин Димитриевич, директор Белградского центра по правам человека; профессор Асбьѳрн Эйде, старший научный сотрудник Норвежского института по правам человека, Осло; г-жа Симона Граната-Менини, председатель Группы по вопросам конституционного сотрудничества, Секретариат Венецианской комиссии, Страсбург; профессор Ян Эрик Хельгесен, президент Венецианской комиссии, Страсбург; профессор Кристин Хенрад, Эразмский университет, Роттердам; д-р Энико Хорват, независимый эксперт, Париж; г-н Анти Коркеакиви, Центр по правам человека и глобальному правосудию при Школе права Университета Нью-Йорка; д-р Эмма Ланчнер, Европейская академия Больzano/Бозен и Университет Граца; г-н Марк Латтимер, исполнительный директор Международной группы по национальным меньшинствам, Лондон; профессор Йозеф Марко, Университет Граца; профессор Анна Матвеева, Лондонская школа экономики и политических наук; г-н Алан Филлипс, президент Консультативного совета по Рамочной конвенции Совета Европы по защите национальных меньшинств, Страсбург; профессор Эдуардо Руиз-Виштейс, директор Института по правам человека, Университет Деусто, Бильбао; профессор Левенте Салат, Университет Бабеш-Больяй, Клуж-Напока; профессор Питер ван Дайк, президент Отдела административной юрисдикции Государственного Совета Нидерландов, Гаага, член Венецианской комиссии; профессор Митша Жагар, Институт этнических исследований, Любляна.

Цель этих рекомендаций – предоставить руководство представителям государств, национальных меньшинств и международных организаций по решению вопросов, возникающих в контексте межгосударственных отношений и затрагивающих интересы национальных меньшинств, путем защиты прав принадлежащим к ним лиц, а также способами, направленными на предотвращение конфликтов, поддержание межэтнического согласия и укрепление добрососедских отношений. Призывая государства сделать правильный выбор в разработке политики и принятии конкретных мер по

снятию напряженности в связи с существованием национальных меньшинств за пределами государственных границ, ВКНМ надеется на достижение основополагающей цели своего мандата – предотвращение конфликтов.

Рекомендации

I. Общие принципы

- 1) Суверенитет подразумевает юрисдикцию государства над собственной территорией и населением, границы которого определяются исключительно в рамках международного права. Ни одно государство не может осуществлять юрисдикцию над населением либо частью населения другого государства на территории этого государства без его согласия.
- 2) Суверенитет также подразумевает обязанность государства уважать и защищать права человека и основные свободы всех граждан, проживающих на его территории и находящихся под его юрисдикцией, включая права и свободы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Уважение и защита прав меньшинств является, в первую очередь, ответственностью государства, на территории которого проживает меньшинство.
- 3) Защита прав человека, включая права национальных меньшинств, является вопросом, представляющим законный интерес для международного сообщества. Государства должны поднимать вопросы, связанные с ситуацией лиц или положением в других государствах, в рамках международного сотрудничества и развития дружественных отношений. Также подразумевается полное принятие со стороны государств международных стандартов в области прав человека и установленных контрольных механизмов, отслеживающих их выполнение.
- 4) Государство может иметь интерес и даже закрепленную в конституции обязанность поддерживать лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и проживающих на территории других стран, исходя из этнических, культурных, языковых, религиозных, исторических или каких-либо иных связей. Вместе с тем, в соответствии с нормами международного права это ни в коей мере не наделяет государство правом осуществления юрисдикции над этими лицами на территории другого государства без согласия этого государства.

II. Обязанности государств по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам

- 5) Государства обязаны гарантировать право каждого, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на равенство перед законом и равную защиту закона. Таким образом, дискриминация по признаку принадлежности к национальному меньшинству или сходным признакам запрещается. Достижение основополагающего равенства может потребовать принятия специальных мер, которые не должны рассматриваться в качестве дискриминационных.
- 6) Государства обязаны уважать и поддерживать права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, включая право свободно выражать, сохранять и развивать свою культурную, языковую или религиозную самобытность, не подвергаясь каким-либо попыткам ассимиляции вопреки своей воле.
- 7) Государства должны способствовать интеграции общества и укреплять его сплоченность. Это подразумевает предоставление национальным меньшинствам механизмов эффективного участия на всех уровнях управления, в особенности в вопросах, затрагивающих их интересы, но не ограничиваясь ими. Интеграция может быть достигнута лишь тогда, когда лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, в свою очередь, участвуют во всех аспектах общественно-политической жизни и уважают правила и предписания страны, на территории которой они проживают.
- 8) Государства не должны излишне ограничивать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать беспрепятственные и мирные контакты через границы с лицами, законно проживающими в других государствах, в особенности, с которыми они имеют общую национальную или этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность либо общее культурное наследие.

III. Привилегии, предоставляемые государствами лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам за рубежом

- 9) Государства могут предоставлять привилегии лицам, проживающим за рубежом, принимая во внимание вышеуказанные принципы. К подобным привилегиям относятся, в частности, культурные и образовательные возможности, льготы на поездки, разрешение на работу и облегченный доступ к получению виз. Привилегии должны предоставляться на недискриминационной основе. Государства проживания не должны препятствовать предоставлению или использованию привилегий, которые соответствуют нормам

международного права и принципам, лежащим в основе настоящих Рекомендаций.

- 10) Государства должны воздерживаться от односторонних мер, в частности, от предоставления привилегий гражданам других государств на основе этнических, культурных, языковых, религиозных или исторических связей, которые направлены или приводят к подрыву принципа территориальной целостности государств. Государства не должны предоставлять прямую или косвенную помощь подобным инициативам со стороны негосударственных организаций.
- 11) Принимая решение о предоставлении гражданства иностранным гражданам, государства могут принимать во внимание знание языка, культурные, исторические или семейные связи. Однако государства должны гарантировать, что предоставление гражданства соответствует принципам дружественных добрососедских отношений и территориальной независимости, а также воздерживаться от массового предоставления гражданства, даже если двойное гражданство разрешено государством проживания. Если государство допускает двойное гражданство в рамках собственной правовой системы, оно не должно проводить дискриминацию по отношению к лицам, имеющим двойное гражданство.
- 12) Государства могут оказывать поддержку образованию за рубежом, например, в части языкового обучения, подготовки учителей, предоставления стипендий, учебников и школьного оборудования. Поддержка должна осуществляться на недискриминационной основе, при четко выраженном или подразумеваемом согласии государства проживания, и соответствовать используемым внутренним и международным образовательным стандартам.
- 13) Государства могут оказывать поддержку культурным, религиозным или другим неправительственным организациям, при условии соблюдения законодательства и при четко выраженном или подразумеваемом согласии страны, в которой они зарегистрированы и работают. Однако государства должны воздерживаться от финансирования политических партий этнического или религиозного характера в другом государстве, так как это может иметь дестабилизирующее влияние и подрывать дружественные межгосударственные отношения.
- 14) Свободный прием трансграничного вещания как прямого, так и посредством повторной передачи или ретрансляции, не должен запрещаться на этнических, культурных, языковых или религиозных основаниях. Ограничения могут налагаться исключительно на передачи с использованием языка вражды, подстрекающие к насилию, расизму или дискриминации.

- 15) Предоставляя привилегии лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам за рубежом, государства должны гарантировать последовательность в поддержке национальных меньшинств в рамках собственной юрисдикции. В случаях, когда государства проявляют большую заинтересованность в меньшинствах за рубежом, нежели в собственных, или активно поддерживают определенное национальное меньшинство в одном государстве, пренебрегая интересами этого же меньшинства в других странах, мотивы и искренность их действий могут быть поставлены под вопрос.

IV. Многосторонние и двусторонние инструменты и механизмы

- 16) Сотрудничество между государствами в рамках дружественных двусторонних или многосторонних отношений должно основываться на территориальной, а не на этнической основе. Трансграничное сотрудничество между местными и региональными властями и органами самоуправления меньшинств может способствовать развитию терпимости и процветанию, укреплению межгосударственных отношений и диалога по проблемам меньшинств.
- 17) В решении вопросов о защите прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, государства должны руководствоваться правилами и принципами, установленными международными документами по защите прав человека, в особенности многосторонними инструментами и механизмами, созданными специально для обеспечения стандартов и исполнения обязательств по отношению к национальным меньшинствам.
- 18) Государствам рекомендуется заключить двусторонние договоры и создать другие двусторонние механизмы для повышения уровня защиты прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Через подобные механизмы государства могут обмениваться информацией и высказывать озабоченность, реализовывать интересы и идеи и дополнительно поддерживать меньшинства в духе дружественных отношений. Двусторонний подход должен соответствовать духу основных правил и принципов, закрепленных в многосторонних соглашениях.
- 19) Государства должны наиболее эффективно использовать все доступные внутренние и международные инструменты для успешного разрешения споров и предотвращения конфликтов, связанных с проблемами меньшинств. К таким инструментам относятся совещательные и консультативные органы, в частности, советы по вопросам национальных меньшинств, совместные комиссии и соответствующие международные организации. Механизмы посредничества и арбитража должны быть установлены заранее путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений.

Пояснительная записка

I. Общие принципы

- 1) *Суверенитет подразумевает юрисдикцию государства над собственной территорией и населением, границы которого определяются исключительно в рамках международного права. Ни одно государство не может осуществлять юрисдикцию над населением либо частью населения другого государства на территории этого государства без его согласия.*

Принцип государственного суверенитета, закрепленный в Статье 1 и 2 Устава Организации Объединенных Наций (далее именуемого «Уставом ООН»), является основой международного права. Он находит подтверждение в ряде других международных документов: в Хельсинкском Заключительном акте 1975 года (Принцип IV), в Парижской хартии для новой Европы (1990 год) и, в частности по отношению к национальным меньшинствам, в Документе Копенгагенского совещания по человеческому измерению (1990 год) (далее именуемом «Копенгагенским документом») (пункт 37), в Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (1995 год) (далее именуемой «Рамочной конвенцией») (Преамбула и Статья 21), в Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992 год) (далее именуемой «Декларацией ООН о меньшинствах») (Статья 8 (4)), в Заключительном документе Инаугурационной конференции ЕС о Пакте стабильности в Европе (далее именуемом «Пактом стабильности») (пункт 1.6). Международное право предусматривает экстратерриториальную юрисдикцию для особых случаев и определенных ситуаций, однако, в ограниченной форме.

- 2) *Суверенитет также подразумевает обязанность государства уважать и защищать права человека и основные свободы всех граждан, проживающих на его территории и находящихся под его юрисдикцией, включая права и свободы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Уважение и защита прав меньшинств является, в первую очередь, ответственностью государства, на территории которого проживает меньшинство.*

После окончания Второй мировой войны был создан правовой режим, основанный на следующем принципе: защита прав человека и основных свобод, включая права и свободы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, является ответственностью государства, обладающего юрисдикцией над данной частью населения. Таким образом, в соответствии с нормами международного права государства обязаны гарантировать

каждому гражданину в рамках собственной юрисдикции реализацию прав и свобод человека, включая права национальных меньшинств. Обязанности по защите прав человека закреплены, наряду с другими документами, в Хельсинском Заключительном акте (Принцип 7, пункт 4), Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 год) (далее именуемой «Европейской Конвенцией о правах человека») (Статья 1) и, в частности по отношению к национальным меньшинствам, в Международном пакте о гражданских и политических правах ООН (1966 год) (Статья 27), в Декларации ООН о меньшинствах (Статья 1 (1)), Копенгагенском документе (пункт 33(1) и 36(2)) и в Рамочной конвенции (Статья 1). Следовательно, защита прав национальных меньшинств является, в первую очередь, но не исключительно, ответственностью государства проживания меньшинства: она также является вопросом, представляющим законный интерес для международного сообщества, как говорится в Рекомендации 3 ниже.

Сохранение мира и стабильности требует от государства комплексного подхода к положению и защите лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, соответствующего, по мере возможности, их специальному статусу и определенным обстоятельствам. Начиная с принципа VII декалога Хельсинского Заключительного акта, государства-участники ОБСЕ неоднократно подчеркивали фундаментальную связь между уважением прав национальных меньшинств и сохранением мира и стабильности. На эту связь вновь и вновь указывалось в более поздних основополагающих документах, в частности, в Итоговом документе Мадридской встречи (1983 год) (Принцип 15), Итоговом документе Венской встречи (1989 год) (Принципы 18 и 19) и в Парижской хартии для новой Европы (1990 год), а также в документах последующих встреч на высшем уровне, например, в Копенгагенском документе (1990 год) (Часть IV, пункт 30), Хельсинском документе (1992 год) (Часть IV, пункт 24) и Лиссабонском документе (1996 год) (Часть I, Лиссабонская декларация о модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века, пункт 2). Более конкретно связь обозначена, в числе других документов, в преамбуле Декларации ООН о меньшинствах (1992 год), преамбуле Рамочной конвенции и в Заключительной декларации Венской встречи на высшем уровне Совета Европы (1993 год). Таким образом, защита прав национальных меньшинств страной их проживания является не только краеугольным камнем международного права, но и предусловием мира, безопасности и демократического управления, особенно в многонациональных государствах.

- 3) *Защита прав человека, включая права национальных меньшинств, является вопросом, представляющим законный интерес для международного сообщества. Государства должны поднимать вопросы, связанные с ситуацией лиц или положением в других государствах, в рамках международного сотрудничества и*

развития дружественных отношений. Также подразумевается полное принятие со стороны государств международных стандартов в области прав человека и установленных контрольных механизмов, отслеживающих их выполнение.

Несмотря на то, что защита прав человека, включая права меньшинств, является в первую очередь обязанностью государства проживания меньшинства, она также является вопросом, представляющим законный интерес для международного сообщества. Это положение подчеркивается государствами-участниками ОБСЕ, в частности, в Документе Московского совещания по человеческому измерению (1991 год), поскольку уважение прав и свобод человека является одним из оснований международного правового порядка. В особенности по отношению к правам национальных меньшинств, в третьем параграфе Раздела II Доклада Совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств (Женева, 1991 год) указывается, что «вопросы, касающиеся национальных меньшинств, а также соблюдение обязательств по международному праву и международных обязательств в отношении прав принадлежащих к ним лиц, являются вопросами, вызывающими законную международную озабоченность и, следовательно, не являются исключительно внутренним делом соответствующего государства».

Поскольку защита прав человека, включая права национальных меньшинств, является составной частью международного сотрудничества, озабоченность государств по поводу ситуации лиц или положения в других государствах должна выказываться в рамках базовых принципов международного права, в особенности, в рамках развития дружественных отношений. Заключая двусторонние соглашения государства должны позаботиться о том, чтобы они не подрывали и не противоречили международным стандартам, закрепленным в инструментах многостороннего сотрудничества. Более детально об этом говорится в Части IV настоящих Рекомендаций. Для углубления взаимопонимания и создания атмосферы доверия государства должны сотрудничать по вопросам, затрагивающим интересы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, среди прочего, путем обмена информацией и опытом, например, посредством создания совместных комиссий. Процедурные нормы добрососедства, дружественных отношений и международного сотрудничества закреплены, в частности, в Уставе ООН (Статья 1(2)), Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (1970 год) и в Парижской хартии для новой Европы. Декларация ООН о меньшинствах (Статья 6 и 7), Копенгагенский документ СБСЕ (пункт 36 (1)), Рамочная конвенция (Статья 1, 2 и 18) и Пакт стабильности (пункт 1(5)) подтверждают эти принципы, в частности, по отношению к национальным меньшинствам.

В контексте международной ответственности за уважение и защиту прав человека, включая права национальных меньшинств, государства должны исполнять взятые на себя обязательства по отношению к международным органам надзора и гарантировать право на беспрепятственное обращение в международные суды и трибуналы. Государства должны поддерживать, развивать и в полной мере участвовать в работе контрольных и консультативных органов, так как они исполняют важную роль в укреплении обстановки прозрачности, понимания и добрых намерений, и обеспечивают исполнение международных правовых норм.

- 4) *Государство может иметь интерес и даже закрепленную в конституции обязанность поддерживать лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и проживающих на территории других стран, исходя из этнических, культурных, языковых, религиозных, исторических или каких-либо иных связей. Вместе с тем, в соответствии с нормами международного права это ни в коей мере не наделяет государство правом осуществления юрисдикции над этими лицами на территории другого государства без согласия этого государства.*

Этот принцип указывает на разграничение между правами и интересами, а также между внутренним и международным правом. Государство может проявлять интерес к защите лиц, проживающих на территории другого государства, имеющих общие этнические, культурные, языковые, религиозные, исторические либо другие черты с большинством собственного населения. Этот интерес может быть даже закреплен в конституции. Закрепление подобного интереса во внутригосударственном праве, однако, ни в коей мере не предполагает, согласно нормам международного права, осуществления властных полномочий над данной категорией лиц. Государство не может осуществлять властные полномочия в какой-либо форме на территории других государств без их согласия. Международное право четко определяет исключения из этого правила, например, касательно юрисдикции над дипломатическими представительствами, судами или гражданами за рубежом.

Как правило, государство может предоставить консульскую защиту своим гражданам за рубежом только после консультаций и заключения договоренности с государством проживания или временного пребывания, за исключением наиболее экстренных обстоятельств гуманитарного характера, когда проведение подобных консультаций не представляется возможным или же препятствует оказанию эффективной защиты. Требование о предварительных консультациях еще более обоснованно, если лицо за рубежом не является гражданином вмешивающегося государства. Тот факт, что государство рассматривает лицо за пределами собственных границ как

относящееся к «родственному меньшинству», не оправдывает односторонней интервенции по защите этого лица.

II. Обязанности государств по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам

- 5) *Государства обязаны гарантировать право каждого, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на равенство перед законом и равную защиту закона. Таким образом, дискриминация по признаку принадлежности к национальному меньшинству или сходным признакам запрещается. Достижение основополагающего равенства может потребовать принятия специальных мер, которые не должны рассматриваться в качестве дискриминационных.*

Принцип недискриминации и равенства закреплен практически во всех международных инструментах по защите прав человека, в частности, во Всеобщей декларации прав человека (1948 год) (Статья 2 и 7), Международном пакте о гражданских и политических правах ООН (Статья 2, 26 и 27) и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966 год) (Статья 2). Статья 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год) указывает, что этот инструмент также направлен на ликвидацию дискриминации по признаку «родового, национального или этнического происхождения». Статья 14 Европейской Конвенции о правах человека также отчетливо распространяет принцип недискриминации на признаки «национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам», а также дополнительный Протокол №12 к Европейской Конвенции о правах человека устанавливает общее запрещение дискриминации.

В последнее время принцип недискриминации по признаку, среди прочих, национального и этнического происхождения был закреплен Европейским Союзом в Амстердамском договоре (1997 год) (Статья 13 Договора о Европейском Союзе), Хартии основных прав Европейского Союза (2000 год) (Статья 22) и Директивах 2000/43/ЕК и 2000/78/ЕК. ОБСЕ также включила принцип о недискриминации и равенстве в Хельсинский Заключительный акт (Принцип VII), Итоговый документ Венской встречи (1989 год) (пункты 13.7 и 13.8) и Копенгагенский документ (пункты 5.9, 25.3 и 25.4). По отношению, в частности, к меньшинствам, свободная от дискриминации реализация прав меньшинств гарантирована в Декларации ООН о меньшинствах (Статья 2.1) и в Копенгагенском документе СБСЕ (пункт 31). Что не менее важно, этот принцип и стандарты включены в конституции большинства государств-участников ОБСЕ.

Рамочная конвенция (Статья 4) недвусмысленно запрещает в пункте 1 дискриминацию по признаку принадлежности к национальному меньшинству. В пункте 2 также указывается, что могут потребоваться дополнительные и

надлежащие меры для достижения полного и эффективного равенства между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и представителями основной группы населения. Чтобы не считаться дискриминационными, подобные меры должны соответствовать принципу пропорциональности. Этот вопрос разъяснен в Рекомендации 10 ниже.

- 6) *Государства обязаны уважать и поддерживать права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, включая право свободно выражать, сохранять и развивать свою культурную, языковую или религиозную самобытность, не подвергаясь каким-либо попыткам ассимиляции вопреки своей воле.*

Уроки прошлого показывают, что уважение прав меньшинств является ключевым условием поддержания мира и стабильности внутри государств и между ними. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право поддерживать и развивать свою культуру и сохранять неотъемлемые элементы самобытности, а именно религию, язык, традиции и культурное наследие. Это право может быть реализовано только при условии отказа государствами от попыток ассимилировать меньшинства вопреки их воле.

Международное право подтверждает обязательство государств защищать право лиц, принадлежащих к меньшинствам, поддерживать свою самобытность путем предоставления надлежащих возможностей для развития своей культуры, использования своего языка, исповедования своей религии и эффективного участия в общественно-политической жизни. Это обязательство закреплено, в частности, в Международном пакте о гражданских и политических правах ООН (Статья 27), в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (ЮНЕСКО, 1960 год) (Статья 5.1.с.), Декларации ООН о меньшинствах (Статья 1, 2(2) и 2(3)), Копенгагенском документе СБСЕ (пункты 33 и 35) и в Рамочной конвенции (Статья 5(1), 8 и 10-15). ВКНМ опубликованы конкретные рекомендации и руководство об эффективном применении этих прав в разных областях, в частности, образования (Гаагские Рекомендации о правах национальных меньшинств на образование, 1996 год), использования языка (Ословские Рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка, 1998 год) и участия в общественно-политической жизни (Лундские Рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни, 1999 год).

- 7) *Государства должны способствовать интеграции общества и укреплять его сплоченность. Это подразумевает предоставление национальным меньшинствам механизмов эффективного участия на всех уровнях управления, в особенности в вопросах, затрагивающих их интересы, но не ограничиваясь ими. Интеграция может быть достигнута лишь тогда, когда лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, в свою очередь,*

участвуют во всех аспектах общественно-политической жизни и уважают правила и предписания страны, на территории которой они проживают.

Мир, стабильность, безопасность и процветание, исходя из опыта ВКНМ, достигаются сообществами исключительно путем укрепления интеграции меньшинств при уважении их этнокультурной самобытности. Политика интеграции, уважающая многообразие, не предполагает жесткого выбора «или-или». Она является вопросом поиска надлежащего баланса между признанием прав меньшинств на поддержание и развитие собственного языка, культуры и самобытности и, одновременно, построением интегрированного общества, в котором каждый имеет возможность принимать участие и влиять на политическую, социальную и экономическую жизнь. Этот принцип подчеркивается, в частности, в Рамочной конвенции (Статья 5 и 6).

Как государства, так и меньшинства заинтересованы в интегрированном обществе, с налаженным участием граждан и их взаимодействием. Такое общество является результатом непрерывного демократического процесса, способствующего надлежащему управлению, и требует приверженности обеих сторон. Отчужденность и разделение между сообществами и группами не могут стать подходящими основаниями для построения нормально функционирующего общества с хорошими перспективами сохранения стабильности в будущем. Интеграция подразумевает взаимодействие, а не только терпимое отношение к множеству культур.

Таким образом, лица, принадлежащие к меньшинствам, не только имеют право на возможность развивать самобытность (как подчеркивается в Рекомендации 6 выше), но и обязанность участвовать в культурной, социальной, экономической и общественно-политической жизни, интегрируясь, таким образом, в жизнь всего общества. Это подразумевает, например, необходимость изучать государственный язык и, в то же время, наличие надлежащих возможностей для обучения своему родному языку или на своем родном языке, как обусловлено в Копенгагенском документе (пункт 34), Гаагских Рекомендациях о правах национальных меньшинств на образование (Рекомендация 1) и Пояснительном докладе к Статье 14 Рамочной конвенции. Интеграция также предусматривает, что национальные меньшинства должны участвовать во всех аспектах управления страны проживания. Их участие не должно ограничиваться сферами, непосредственно затрагивающими их интересы.

- 8) *Государства не должны излишне ограничивать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать беспрепятственные и мирные контакты через границы с лицами, законно проживающими в других государствах, в особенности, с которыми они имеют общую национальную или*

этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность либо общее культурное наследие.

Неотъемлемым правом лиц, принадлежащих к меньшинствам, является установление и поддержка беспрепятственных и мирных связей через государственные границы с лицами, законно проживающими в других государствах, с которыми они имеют общее национальное или этническое происхождение, культурное наследие или вероисповедание. Это право гарантируется Декларацией ООН о меньшинствах (Статья 2(5)), Копенгагенским документом СБСЕ (пункт 32 (4)) и Рамочной конвенцией (Статья 17 (1)). Настоящая Рекомендация, следовательно, касается индивидуального права. Государства не должны препятствовать его осуществлению за исключением ситуаций, когда существует обоснованный риск для безопасности. Многосторонние и двусторонние инструменты и механизмы трансграничного сотрудничества между государствами описываются в Части IV Рекомендаций.

III. Привилегии, предоставляемые государствами лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам за рубежом

- 9) *Государства могут предоставлять привилегии лицам, проживающим за рубежом, принимая во внимание вышеуказанные принципы. К подобным привилегиям относятся, в частности, культурные и образовательные возможности, льготы на поездки, разрешение на работу и облегченный доступ к получению виз. Привилегии должны предоставляться на недискриминационной основе. Государства проживания не должны препятствовать предоставлению или использованию привилегий, которые соответствуют нормам международного права и принципам, лежащим в основе настоящих Рекомендаций.*

Государства могут проявлять заинтересованность в поддержке лиц, проживающих за рубежом, в частности, путем предоставления им привилегий. В соответствии с «Докладом о привилегиях для национальных меньшинств со стороны «родственного государства», одобренном в 2001 году Европейской комиссией за демократию через право (далее именуемом «Докладом Венецианской комиссии» - CDL-INF (2001) 19), принятие государствами односторонних мер по защите «родственных меньшинств», независимо от того, проживают они в соседнем или другом государстве, возможно при условии соблюдения следующих принципов: а) территориальной целостности государства; b) добросовестного выполнения международных обязательств; с) дружественных отношений между государствами; d) уважения прав человека и основных свобод, включая запрещение дискриминации. Сам факт того, что получатели такого рода поддержки проживают за рубежом, не является нарушением принципа территориальной целостности государства.

Доклад Венецианской комиссии также предусматривает, что государства вправе принимать законы или устанавливать правила, затрагивающие интересы граждан других государств, без получения предварительного согласия государства их проживания при условии, что эти законы или правила будут иметь последствия только в пределах собственных границ. Например, государство может в одностороннем порядке принять решение о предоставлении определенного числа стипендий достойным иностранным студентам, которые желают получить образование в данном государстве.

Однако если закон направлен конкретно на иностранных граждан, проживающих в другом государстве, и будет иметь последствия на территории этого иностранного государства, необходимо проконсультироваться с государством проживания лиц, о которых идет речь. В этом отношении необходимо проводить различие между ситуациями, когда согласие затрагиваемого государства подразумевается, а именно в вопросах, регулируемых договорами или международными обычаями, и ситуациями, когда согласие должно быть четко выражено (Раздел D.a.i. Доклада Венецианской комиссии).

В интересах мира, стабильности и дружественных межгосударственных отношений государство проживания не должно препятствовать предоставлению или получению привилегий, если они соответствуют нормам международного права. Последние предусматривают, что привилегии должны предоставляться недискриминационным образом, т.е. они должны преследовать законные цели и быть пропорциональными.

Как указывается в Докладе Венецианской комиссии, законной целью считается развитие культурных связей между целевой группой населения и населением «родственного государства». Развитие образовательных или личных связей также считается законной целью. Привилегии, предоставляемые государствами, таким образом, могут включать культурные и образовательные возможности, льготы на поездки, разрешение на работу, облегченный доступ к получению виз и приобретению собственности.

Получение таких привилегий часто обусловлено наличием удостоверений личности, выданных «родственным государством». Подобные документы должны являться исключительно подтверждением права на получение услуг в соответствии с определенным законом или постановлением. Они не должны иметь своей целью установление политических связей между обладателем и «родственным государством» и не должны заменять документы, удостоверяющие личность, выданные властями государства проживания.

Недискриминационными считаются преференции, направленные и затрагивающие лиц в одинаковых обстоятельствах в равной степени. Для этого результат применения мер по предоставлению привилегий иностранцам должен быть пропорционален, т.е. в наименьшей степени ограничивать формальное равное отношение ко всем лицам, принадлежащим к одной категории. Например, в Докладе Венецианской комиссии указывается что,

дифференцированный режим в предоставлении привилегий в области образования может быть оправдан законной целью развития культурных связей между целевой группой населения и населением «родственного государства». Однако, чтобы считаться приемлемыми, предоставляемые привилегии должны быть подлинно связаны с культурой «родственного государства», открыты для всех заинтересованных и квалифицированных лиц, независимо от их этнической принадлежности, а также быть пропорциональными. Например, предоставление образовательных привилегий на недискриминационной основе предполагает использование в качестве законной предпосылки к их получению критерия владения языком.

- 10) *Государства должны воздерживаться от односторонних мер, в частности, от предоставления привилегий гражданам других государств на основе этнических, культурных, языковых, религиозных или исторических связей, которые направлены или приводят к подрыву принципа территориальной целостности государств. Государства не должны предоставлять прямую или косвенную помощь подобным инициативам со стороны негосударственных организаций.*

Предоставление привилегий определенным группам за рубежом, которое может подпитывать сепаратистские тенденции и иметь ослабляющее или разъединяющее влияние в государстве проживания, нарушает принципы суверенитета и дружественных отношений между государствами. Односторонние шаги подобного толка могут включать выборочное финансирование зарубежных политических партий, основанных на этнических, культурных, языковых или религиозных связях; предоставление документов, удостоверяющих личность, с указанием этнического происхождения; массовое предоставление гражданства гражданам другого государства, о чем говорится ниже в Рекомендации 11.

Кроме того, международный мир и безопасность могут быть поставлены под угрозу действиями, которые подрывают общественную интеграцию или сплоченность общества в других государствах. Статья 1 Устава ООН подчеркивает важность предотвращения и устранения угроз миру. История показывает, что когда государства предпринимали односторонние шаги, включая шаги символического характера, по защите меньшинств, проживающих за пределами их юрисдикции, исходя из «национального родства», это приводит к напряженности, трениям или даже конфликтам с использованием насилия.

К подобным последствиям могут привести и инициативы негосударственных организаций, таких как религиозные учреждения, пользующиеся прямой или косвенной поддержкой государственных властей. В рамках собственных границ государства должны предпринимать превентивные или исправительные меры в отношении таких негосударственных организаций, которые внедряют или поддерживают инициативы по отношению к группам

меньшинств за рубежом, поощряющие насилие или подпитывающие сепаратистские тенденции. Это руководство должно быть прочитано в тесной связи с Рекомендацией 3, которая подчеркивает важность международного сотрудничества и поддержания дружественных отношений в решении проблем, касающихся ситуации лиц или положения в других государствах.

- 11) *Принимая решение о предоставлении гражданства иностранным гражданам, государства могут принимать во внимание знание языка, культурные, исторические или семейные связи. Однако государства должны гарантировать, что предоставление гражданства соответствует принципам дружественных добрососедских отношений и территориальной независимости, а также воздерживаться от массового предоставления гражданства, даже если двойное гражданство разрешено государством проживания. Если государство допускает двойное гражданство в рамках собственной правовой системы, оно не должно проводить дискриминацию по отношению к лицам, имеющим двойное гражданство.*

Предоставление гражданства в целом рассматривается как сфера исключительной внутренней юрисдикции каждого отдельного государства. Предпочтение может отдаваться лицам, исходя из владения языком, а также культурных, исторических или семейных связей. Однако, ситуация становится более деликатной, когда речь идет о лицах, проживающих в других государствах. Конкурирующие претензии или попытки государств осуществлять юрисдикцию над их гражданами, независимо от их места проживания, потенциально приводят к напряженности. Вероятность последней возрастает, когда гражданство предоставляется массово, т.е. определенной группе лиц или в значительных количествах по отношению к размерам населения страны проживания или ее административных единиц. Следовательно, государства должны воздерживаться от предоставления гражданства без наличия подлинной связи между государством и лицами, которым оно предоставляется, в соответствии с постановлением Международного Суда ООН в деле Ноттебома (1955 I.C.J. 4).

Несмотря на то, что государства имеют право свободно определять, кто является их гражданами, они не должны злоупотреблять этим правом, нарушая принципы суверенитета и дружественных добрососедских отношений. Последствия предоставления гражданства исключительно на основе этнических, национальных, языковых, культурных или религиозных связей, в особенности лицам, проживающим в соседнем государстве, должны быть в полной мере предусмотрены. Одним из последствий, например, может стать возникновение дифференцированного режима по отношению к этим лицам и к другим лицам, проживающим на территории «родственного государства», которым может быть отказано в доступе к гражданству. Статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год) и Статья 5 Европейской конвенции о гражданстве

(1997 год) предписывают, что нормы государства, регулирующие гражданство, не должны проводить различий или включать практику, равносильную дискриминации по признаку, среди прочих, национального или этнического происхождения.

В этой связи, следует отметить, что, поскольку государства имеют ограниченную юрисдикцию над своими гражданами за рубежом, она должна осуществляться с соблюдением принципов суверенитета и дружественных добрососедских отношений. Более того, государство проживания несет основную ответственность за защиту своего населения, включая лиц, принадлежащих к меньшинствам, даже если они обладают множественным гражданством. Оно также и не должно допускать дискриминации по отношению к лицам с двойным гражданством. Во избежание конфликта лояльностей, государство может обратиться с законной просьбой к своим гражданам аннулировать другие гражданства в случае занятия высоких политических постов, таких как глава государства или член парламента.

- 12) *Государства могут оказывать поддержку образованию за рубежом, например, в части языкового обучения, подготовки учителей, предоставления стипендий, учебников и школьного оборудования. Поддержка должна осуществляться на недискриминационной основе, при четко выраженном или подразумеваемом согласии государства проживания, и соответствовать используемым внутренним и международным образовательным стандартам.*

Культура не знает государственных границ. Помощь и поддержка образованию за рубежом способствует развитию языкового и культурного многообразия. Государства могут проявлять заинтересованность в определенных языковых, культурных или этнических сообществах, проживающих за рубежом, поддерживая их в культурной области. Поддержка может заключаться, например, в обеспечении учебниками, организации языковых курсов, подготовке учителей, предоставлении стипендий, школьных помещений и оборудования, а также в поддержке библиотек, музеев, искусства и тому подобного. Помощь такого рода должна предоставляться, по мере возможности, при участии властей государства проживания. По отношению к учебникам государства должны гарантировать, что все образовательные материалы, включая предоставленные другими государствами, отвечают их внутренним и международным стандартам в сфере образования и обладают сбалансированным содержанием, отвечающим общепринятым ценностям терпимости и плюрализма мнений и культур.

Конвенция о борьбе с дискриминацией в сфере образования (Статья 5) указывает, что, с одной стороны, образование должно содействовать укреплению взаимопонимания, терпимости и дружбы между народами, расовыми или религиозными группами. С другой стороны, она признает, что

лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право на осуществление образовательной деятельности при соблюдении национального суверенитета. Важность международного сотрудничества в сфере образования подчеркивается, в частности, в Гаагских Рекомендациях о правах национальных меньшинств на образование (Рекомендации 1-3) и в Конвенции ООН о правах ребенка (1989 год) (Статья 28.3). Эта же Конвенция одной из функций образования считает укрепление терпимости и межкультурного понимания (Статья 29.1 b-d / (b), (c), и (d)).

Следуя принципу добрых отношений, культурная и образовательная помощь определенным группам за рубежом должна предоставляться при наличии четко выраженного или подразумеваемого согласия государства, в котором проживает группа-получатель. В соответствии с Докладом Венецианской комиссии, когда предоставляемые «родственным государством» привилегии имеют явные культурные цели, такие как продвижение изучения ее национального языка и культуры, согласие государства проживания может даже подразумеваться. В таком случае, «родственное государство» может принимать односторонние административные или законодательные меры, которые не должны излишне ограничиваться государством проживания, если их действие согласовывается с принципами, изложенными в Рекомендации 10, и не нарушает принципа недискриминации, изложенного в Рекомендации 9.

- 13) *Государства могут оказывать поддержку культурным, религиозным или другим неправительственным организациям, при условии соблюдения законодательства и при четко выраженном или подразумеваемом согласии страны, в которой они зарегистрированы и работают. Однако государства должны воздерживаться от финансирования политических партий этнического или религиозного характера в другом государстве, так как это может иметь дестабилизирующее влияние и подрывать дружественные межгосударственные отношения.*

Поддержка гражданского общества за рубежом может иметь разные формы. В сферах помимо образования и культуры, режим преференций для групп меньшинств, проживающих на территории другого государства, является более проблематичным и, как отмечается в Докладе Венецианской комиссии, должен считаться скорее исключением, чем правилом. Меры, которые имеют экстрагосударственное действие в сферах помимо культуры и образования, должны предприниматься с четко выраженного согласия государства, в чьей юрисдикции они имеют последствия.

Как упоминается в Рекомендации 10, поддержка со стороны другого государства не должна иметь дестабилизирующего или разъединяющего влияния. Помощь организациям за рубежом должна предоставляться в духе добрососедства и углублять региональное сотрудничество, не ставя под угрозу суверенитет или сплоченность многонационального государства. В этом контексте, поддержка и финансирование политических партий и

движений этнического или религиозного характера за рубежом не рекомендуется, так как она может оказывать влияние на внутренний политический процесс и часто ведет к чрезмерной политизации проблем меньшинств в ущерб интеграции общества и добрым межгосударственным отношениям.

- 14) *Свободный прием трансграничного вещания как прямого, так и посредством повторной передачи или ретрансляции, не должен запрещаться на этнических, культурных, языковых или религиозных основаниях. Ограничения могут налагаться исключительно на передачи с использованием языка вражды, подстрекающие к насилию, расизму или дискриминации.*

Государства не должны препятствовать свободному приему трансграничного вещания. Создание преград считается посягательством на свободу выражения мнений, которая гарантируется международными инструментами по защите прав человека и, что касается трансграничного телевидения, Статьей 4 Европейской конвенции о трансграничном телевидении (1989 год). В Рекомендации 13 Рекомендаций по использованию языков национальных меньшинств в телерадиовещании (далее именуемых «Рекомендациями о телерадиовещании») подчеркивается, что свободный прием трансграничного вещания «не должен ограничиваться по языковому принципу». В дополнение, Статья 9(1) Рамочной конвенции предписывает, что свобода выражения мнений включает свободу придерживаться какого-либо мнения и свободу получать и обмениваться информацией или идеями на языке меньшинства без вмешательства со стороны государственной власти и независимо от границ. Государства, таким образом, обязаны гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, недискриминацию в вопросах доступа к внутреннему и зарубежному телерадиовещанию. Более того, Статья 11(2) Европейской Хартии о региональных языках и языках национальных меньшинств (1992 год), допуская возможность регулирования, предписывает, что «Стороны обязуются гарантировать свободу прямого приема радио- и телевизионных передач из соседних стран на языке, используемом в форме, идентичной или близкой региональному языку или языку меньшинства в стране, и не препятствовать ретрансляции радио- и телевизионных передач на таком языке из соседних стран».

Государства проживания меньшинств могут налагать ограничения на печатные издания, телерадиовещание и другие средства информации, включая новые, если они пропагандируют национальную, расовую или религиозную ненависть, подстрекающую к дискриминации, расизму, насилию и вражде, или разжигают ненависть. Об этом, а также о всяком запрещении пропаганды войны, говорится в Статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах ООН. Европейская конвенция о правах человека (Статья 10) указывает, что право на свободу выражения мнения включает «свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со

стороны публичных властей и независимо от государственных границ». Эта же статья обуславливает, что осуществление этих свобод «может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений [...]». В соответствии с постановлениями Европейского суда по правам человека, ограничения должны быть соразмерными преследуемым законным целям (например, решение в деле Хендисайд против Соединенного Королевства от 7 декабря 1976 года, Серия А, № 24).

В то же время, доступность иностранного телерадиовещания на языке меньшинства не освобождает государство от обязанности содействовать развитию вещания внутри страны на этом языке, равно как и не оправдывает сокращения времени вещания на этом языке. Этот принцип закреплен в Рекомендациях о телерадиовещании ВКНМ (Рекомендация 13(2)) и в Ословских Рекомендациях о правах национальных меньшинств в области языка (Рекомендация 11). Консультативный совет по Рамочной конвенции также подтверждает этот принцип (ACFC/INF/OP/I(2003)004, пункт 50), указывая, что «доступность [...] программ из соседних государств не отменяет необходимости вещания внутри страны по вопросам, затрагивающим интересы национальных меньшинств, и вещания на их языке». В целях укрепления общественной сплоченности и интеграции национальных меньшинств в жизнь общества меньшинства должны иметь доступ не только к иностранному телерадиовещанию на своем языке, но и к таким средствам информации в государстве проживания. Следовательно, государства должны содействовать как развитию вещания на языках меньшинств внутри страны, так и производству радио- и телевизионных программ по вопросам, затрагивающим интересы меньшинств, основными СМИ.

- 15) *Предоставляя привилегии лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам за рубежом, государства должны гарантировать последовательность в поддержке национальных меньшинств в рамках собственной юрисдикции. В случаях, когда государства проявляют большую заинтересованность в меньшинствах за рубежом, нежели в собственных, и активно поддерживают определенное национальное меньшинство в одном государстве, пренебрегая интересами меньшинств в других странах, мотивы и искренность их действий могут быть поставлены под вопрос.*

Защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, является в главной степени обязательством государства, под чьей юрисдикцией они находятся. Следовательно, логично ожидать, что государство, которое проводит политику по поддержке интересов определенных меньшинств за рубежом, будет надлежащим образом защищать интересы лиц, принадлежащих к

национальным меньшинствам, проживающих на собственной территории. Государства также должны быть последовательны в поддержке «родственных меньшинств» в разных странах проживания и избегать явных несоответствий в подходе к похожим ситуациям. Государство проживания меньшинства может привлечь внимание к расхождениям и поставить под сомнение лежащие в основе такого поведения мотивы.

Этот пример ни в коем случае не должен быть использован в оправдание отклонения от принципов, закрепленных в Рекомендациях 2, 5 и 6 или, в целом, от международных стандартов защиты интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам. Государства, которые воздерживаются от активной поддержки меньшинств за рубежом, не должны пренебрегать правами меньшинств, проживающих на их собственной территории. В то же время, эта Рекомендация не должна толковаться как призыв к полной взаимности в межгосударственных отношениях в вопросах защиты меньшинств, так как внутренние стандарты, установленные отдельными государствами, не всегда применимы к ситуациям в других государствах.

IV. Многосторонние и двусторонние инструменты и механизмы

- 16) *Сотрудничество между государствами в рамках дружественных двусторонних или многосторонних отношений должно основываться на территориальной, а не на этнической основе. Трансграничное сотрудничество между местными и региональными властями и органами самоуправления меньшинств может способствовать развитию терпимости и процветанию, укреплению межгосударственных отношений и диалога по проблемам меньшинств.*

В Преамбуле Рамочной конвенции подтверждается, что «развитие терпимой и процветающей Европы зависит не только от сотрудничества между государствами, но и основывается на трансграничном сотрудничестве между местными и региональными властями при соблюдении конституционной и территориальной целостности каждого государства». В последние десятилетия было разработано значительное число международных и наднациональных инструментов для развития трансграничных отношений. Первой была принята Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (1980 год) и дополнительные протоколы к ней. В недавнее время, Европейский Союз также сделал важный вклад в развитие правовых инструментов для приграничного сотрудничества, приняв в 2006 году Постановление (ЕС) № 1082/2006 Европейского Парламента и Совета о Европейских группах по территориальному сотрудничеству (ЕГТС).

В частности, по отношению к меньшинствам Статьи 17 и 18 Рамочной конвенции поощряют государства принимать меры по углублению трансграничного сотрудничества с целью осуществления защиты

самобытности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Однако, приграничное сотрудничество должно осуществляться скорее на территориальной, чем на этнической основе: оно должно быть направлено на благо всего населения, проживающего в административной единице государства. Более того, сотрудничество должно осуществляться в рамках дружественных двусторонних или многосторонних отношений, исходя из общих международных правовых принципов дружественных и добрососедских отношений, о чем детально говорится в Рекомендации 3 выше.

- 17) *В решении вопросов о защите прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, государства должны руководствоваться правилами и принципами, установленными международными документами по защите прав человека, в особенности многосторонними инструментами и механизмами, созданными специально для обеспечения стандартов и исполнения обязательств по отношению к национальным меньшинствам.*

Права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, составляя часть международных прав человека, являются универсальными правами. Следовательно, они должны быть интерпретированы одинаково в соответствии со стандартами, установленными многосторонними инструментами, в частности, ООН, ОБСЕ, Советом Европы и Европейским Союзом. Как указано в Рекомендации 3, права меньшинств являются вопросом, представляющим интерес для международного сообщества. Государства, соответственно, могут отдавать предпочтение выражению своей озабоченности через многосторонние механизмы, так как на двусторонние отношения могут оказывать влияние неравные переговорные позиции и поскольку двусторонние отношения склонны пренебрегать интересами меньшинств, не имеющих «родственного государства».

Следует отметить, что прозрачность способствует углублению взаимопонимания и доброй воли, а независимый контроль помогает гарантировать соблюдение международных правовых норм. Таким образом, государства могут получить всестороннюю выгоду от предоставления регулярной отчетности об их деятельности по отношению к национальным меньшинствам за рубежом международным институтам, в частности, Комитету по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) или Консультативному комитету Совета Европы по выполнению Рамочной конвенции.

- 18) *Государствам рекомендуется заключить двусторонние договоры и создать другие двусторонние механизмы для повышения уровня защиты прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Через подобные механизмы государства могут*

обмениваться информацией и высказывать озабоченность, реализовывать интересы и идеи и дополнительно поддерживать меньшинства в духе дружественных отношений. Двусторонний подход должен соответствовать духу основных правил и принципов, закрепленных в многосторонних соглашениях.

В недавнее время в рамках межгосударственных отношений наблюдается значительный рост числа двусторонних соглашений о приграничном сотрудничестве, направленных на улучшение защиты интересов национальных меньшинств, в частности, путем создания совместных комиссий. В соответствии с международными стандартами двусторонние соглашения и предусмотренные ими механизмы играют полезную роль в укреплении защиты лиц, принадлежащих к меньшинствам. Статья 18 Рамочной конвенции призывает государства заключать подобные договоренности. Они являются каналом для обмена информацией и озабоченностью, реализации интересов и идей, а также для дальнейшей защиты определенных меньшинств при согласии государства, под юрисдикцией которого они находятся. Статьи 26 и 31 Венской конвенции о праве международных договоров (1969 год) предусматривают, что договоры должны исполняться и толковаться добросовестно. Двусторонние соглашения не должны опускаться ниже уровня минимальных международных стандартов, а желательно превышать и дополнять их. Договоры не должны содержать формулировок, ведущих к толкованию, которое отклоняется от установленных в многостороннем порядке стандартов; они должны скорее дополнять, чем заменять обязанности государства проживания меньшинства.

- 19) *Государства должны наиболее эффективно использовать все доступные внутренние и международные инструменты для успешного разрешения споров и предотвращения конфликтов, связанных с проблемами меньшинств. К таким инструментам относятся совещательные и консультативные органы, в частности, советы по вопросам национальных меньшинств, совместные комиссии и соответствующие международные организации. Механизмы посредничества и арбитража должны быть установлены заранее путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений.*

Двусторонние соглашения о защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам на территории обоих государств, часто предусматривают создание совместных комиссий, контролирующих их исполнение. В дополнение, законодательство многих государств обуславливает формирование консультативных органов по вопросам меньшинств. Эффективными являются те из них, которые объединяют представителей меньшинств и экспертов, имеют доступ к надлежащим ресурсам и вниманию со стороны органов и лиц, причастных к принятию решений. Эти положения подчеркиваются в Декларации ООН о меньшинствах (Статьи 2(2) и 2(3)), Копенгагенском документе (пункт 35), Рамочной конвенции (Статья 15) и, по

отношению к консультативным органам в частности, в Лундских Рекомендациях об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (12 и 13).

Консультативные и экспертные органы, такие как Венецианская комиссия, предоставляют государствам полезные рекомендации и юридические советы по спорным законодательным инициативам. Государства должны консультироваться с ними до принятия подобных законодательных актов. Более того, подобные законодательные акты должны подвергаться периодическому внутреннему обзору и могут содержать положения об истечении срока действия.

Международный опыт, в частности, опыт Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, подтверждает важность привлечения в случаях возникновения споров независимых третьих сторон, многостороннего посредничества или механизмов арбитража для достижения мирного и жизнеспособного решения. Сочетание использования многосторонних и двусторонних инструментов особенно эффективно, так как оно способствует более беспристрастному ведению переговоров и принятию мер для исправления ситуации.

Для заметок

Для заметок