

Европейский центр по вопросам меньшинств



ВОПРОСЫ МЕНЬШИНСТВ

**в Республике Беларусь,
Европе и мире**

Сборник материалов

Минск
«Медисонт»
2012

УДК 323.15(476+100)(082)

ББК 66.5(100)

В74

Составители, авторы предисловия: А. Осипов, А. Василевич

Вопросы меньшинств в Республике Беларусь, Европе и мире /
В74 Европейский центр по вопросам меньшинств ; сост., авт. предисл.
А. Осипов, А. Василевич. — Минск : Медисонт, 2012. — 200 с.
ISBN 978-985-6982-50-0.

Сборник, составленный Европейским центром по вопросам меньшинств (Германия), предлагает общее введение в вопросы защиты национальных и этнических меньшинств. Он состоит из нескольких обзорных текстов, дающих общие сведения об истории и контекстах возникновения и развития проблематики меньшинств, об основных международных инструментах в этой области, о приоритетах и основных направлениях работы международных организаций, о связи защиты меньшинств с другими способами организации этнического и культурного разнообразия, а также о том, какое значение тема меньшинств имеет для Беларуси.

Издание адресуется всем интересующимся вопросами этнокультурной политики: сотрудникам органов государственной власти, преподавателям вузов, работникам учреждений культуры, исследователям, учащимся.

УДК 323.15(476+100)(082)

ББК 66.5(100)

Научно-популярное издание

ВОПРОСЫ МЕНЬШИНСТВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ, ЕВРОПЕ И МИРЕ

Сборник материалов

Составители: **Осипов Александр, Василевич Анна**

Компьютерный дизайн, верстка А. Невинская

Корректор Ю. Ирхина

Подписано в печать 22.05.2012. Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 11,6. Уч.-изд. л. 10,1. Тираж 299 экз. Заказ 1383.

Выпущено по заказу Европейского центра по вопросам меньшинств

Издатель и полиграфическое исполнение:

общество с ограниченной ответственностью «Медисонт».

ЛИ № 02330/0630725 от 24.11.2010. ЛП № 02330/0552782 от 01.10.2010.

Ул. Тимирязева, 9, 220004, Минск.

ISBN 978-985-6982-50-0

© Европейский центр по вопросам меньшинств, 2012

© Оформлены. ООО «Медисонт», 2012

Содержание



О Европейском центре по вопросам меньшинств	5
Предисловие	6
Права меньшинств. Международные стандарты и руководство по их соблюдению	9
Введение.....	10
Определения	11
Сфера защиты прав меньшинств	17
Защита прав меньшинств в международном праве прав человека	25
Международные правозащитные механизмы, рассматривающие вопросы прав меньшинств.....	31
Постановка вопросов для анализа	42
Включение вопросов меньшинств в общественную повестку. Практическое руководство	52
Введение: меньшинства в Европе	52
Основные вопросы для анализа проблем меньшинств.....	54
Обязательства, касающиеся участия меньшинств: нормативные и политические рамки.....	57
Европейские юридические и квазигирические инструменты	62
Борис Цилевич. Современное национальное государство и культурное многообразие: концепции и правовые рамки Совета Европы	72
Актеры	73
Подходы и методы	76
Политические декларации и рекомендации	77
Юриически обязывающие инструменты	80
Судебные прецеденты: решения Европейского суда по правам человека.....	86
Трансляция стандартов с международного уровня на национальный.....	89
Политики многообразия на национальном уровне	93
Современные интерпретации международных стандартов политики многообразия.....	95
Заключение	99

Фернан де Варенн. Руководство по правам меньшинств и их языкам	100
Общее введение	100
Права человека, демократия и меньшинства	101
Юридические и политические обязательства и права меньшинств.....	102
Использование миноритарных языков на негосударственном уровне ...	105
Использование миноритарных языков в государственных учреждениях	124
Официальное использование личных имен и топонимов	132
Государственные СМИ и использование миноритарных языков	133
Политическая деятельность, избирательные кампании и официальное использование миноритарных языков	134
Гражданство, языковые требования и исключение меньшинств из числа граждан	138
Инструменты и механизмы, используемые в случаях нарушения прав меньшинств.....	140
Заключение	143
Анита Соболева. Дискриминация по признаку языка	145
Владимир Малахов. Культурный плюрализм versus мультикультурализм	164
Александр Осипов. Этнокультурная политика в Беларуси: сопоставление с международным контекстом	171
Введение: общая постановка задачи.....	171
Общий обзор ситуации	171
Терминология.....	174
Нормативная база	175
Конституция и внутреннее законодательство	182
Иное национальное законодательство, имеющее отношение к меньшинствам	185
Беларусь в международном контексте	195
Резюме.....	197
Полезные Интернет-ресурсы	199

О Европейском центре по вопросам меньшинств

.....

Европейский центр по вопросам меньшинств (ЕЦВМ) является независимым международным исследовательским институтом, учрежденным правительствами Германии, Дании и федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн (www.ecmi.de). Головной офис центра находится во Фленсбурге, в Германии, на границе с Данией; ЕЦВМ имеет отделения в Приштине и Тбилиси. Центр проводит практически ориентированные и фундаментальные исследования, предоставляет информацию, консультации и документацию по вопросам регулирования общественных отношений, связанных с национальными и этническими меньшинствами в Европе. Центр консультирует как европейские правительства и межправительственные организации, так и неправительственные организации, в первую очередь организации национальных и этнических меньшинств.

В ЕЦВМ трудится многонациональный коллектив исследователей; также в своей работе центр опирается на сеть ассоциированных сотрудников, проводит совместные с другими академическими институтами проекты и мероприятия и взаимодействует со СМИ и общественностью посредством предоставления информации и результатов собственной аналитической работы. Тематические приоритеты в работе центра — право и государственное управление, развитие гражданского общества, культурное разнообразие, предотвращение и урегулирование конфликтов, гражданство, участие в общественной жизни и этические вопросы. Особое место в деятельности ЕЦВМ занимает проведение тренингов и обучающих программ. В данной сфере Центр опирается на успешный опыт решения проблем меньшинств в немецко-датском пограничье, где он базируется.

«...Поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, способствуют политической и социальной стабильности государств, в которых они проживают.»

Преамбула Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

Предисловие

Данный сборник выпускается в рамках программы Европейского центра по вопросам меньшинств (ЕЦВМ, European Centre for Minority Issues). ЕЦВМ, учрежденный правительствами Германии, Дании и немецкой федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн, проводит исследования по теме национальных и этнических меньшинств и способствует диалогу ученых и практиков для улучшения этнических отношений в странах Европы и соседних регионах. Среди основных направлений деятельности центра — сотрудничество с представителями органов государственной власти, организациями национальных общностей и исследователями Республики Беларусь для их более активного участия в международном обмене опытом и европейских дискуссиях о проблемах меньшинств.

Было бы ошибкой рассматривать вопросы меньшинств изначально в качестве проблемы, неизбежно угрожающей конфликтами и нестабильностью. Напротив, полноправное и полноценное участие меньшинств в жизни общества является важным условием развития любой страны, а также важным фактором в международном сотрудничестве. Вопросы меньшинств — обширная и сложная область теоретических дискуссий и практической политики. Более того, она не может быть отделена от других тематических областей, таких как гражданская интеграция, мультикультурализм, предотвращение и ликвидация дискриминации, развитие межкультурного диалога и толерантности. Необходимость в понимании и уважении культурной, этнической и языковой неоднородности населения возникает и ощущается практически в любой стране, а умение находить и проводить в жизнь стратегии, гарантирующие сосуществование людей разного происхождения, цвета кожи, языка и религии, стало объективным требованием, которое современная жизнь предъявляет любому обществу.

Вопросы меньшинств и соприкасающиеся с ними темы сложны, и пока еще никому не удалось выработать подходящие для всех стран и всех этнических групп рецепты решения возникающих трудностей и проблем. Все страны, даже в Европе, отличаются друг от друга составом населения, традициями, особенностями правовой системы, и международные инструменты по правам человека, в том числе касающиеся меньшинств, предлагают только общие принципы и ориентиры. Их необходимо постоянно приспосабливать к сложной и тем более меняющейся ситуации, а для этого требуется постоянный диалог между правительствами разных стран, между государственными органами и организациями меньшинств, а также между практиками — представителями меньшинств, управленцами и политиками — и учеными-экспертами. Этот диалог ведется на национальном и европейском уровне, и более заметное и активное участие в нем Беларуси было бы полезно для всех в долгосрочной перспективе. Предпосылкой для такого диалога является наличие сообщества заинтересованных и информированных людей, необязательно только тех, кто профессионально занимается вопросами меньшинств, и данный сборник преследует цель дать общие представления всем, кто хотел бы больше знать об этой теме и так или иначе ей заниматься.

Настоящий сборник предлагает общее введение в вопросы защиты меньшинств. Он состоит из нескольких обзорных текстов, дающих общие сведения об истории и контекстах возникновения и развития этой проблематики, об основных международных инструментах по защите меньшинств, о компонентах защиты меньшинств, о приоритетах и основных направлениях работы международных организаций, о связи защиты меньшинств с другими способами осмысления разнообразия, а также о том, какое значение тема меньшинств имеет для Беларуси.

Сборник открывается выдержками из брошюры «Права меньшинств. Международные стандарты и руководство по их соблюдению», изданной Офисом Верховного комиссара ООН по правам человека и содержащей общий обзор вопросов защиты меньшинств и участия в ней главным образом организаций системы ООН. Извлечения из брошюры Европейского центра по вопросам меньшинств «Включение вопросов меньшинств в общественную повестку на Южном Кавказе. Практическое руководство» в основном посвящены задачам и особенностям работы европейских организаций, занимающихся меньшинствами. Статья депутата Парламентской Ассамблеи Совета Европы, известного латвий-

ского политика и специалиста по вопросам меньшинств Бориса Цилевича «Современное национальное государство и культурное многообразие: концепции и правовые рамки Совета Европы» представляет собой подробный комментарий того, какие теоретические представления и стратегии лежат в основе подходов, проводимых в отношении меньшинств и шире — этнического разнообразия — международными организациями и национальными властями. Обзорный текст самого авторитетного современного специалиста по правовому регулированию вопросов использования языка Фернана де Варенна посвящен одному из важнейших компонентов защиты меньшинств — лингвистическим правам, так как они формулируются и защищаются международными инструментами. Извлечения из статьи видного российского юриста Аниты Соболевой позволяют понять содержание термина «дискриминация», возможности и границы его использования в связи с защитой меньшинств и в контексте языковых прав. Статья известного российского философа и политолога Владимира Малахова «Культурный плюрализм versus мультикультурализм» посвящена смежной тематической области — мультикультурализму и акцентирует внимание на особенностях восприятия этнической неоднородности общества вообще в западных странах и постсоветских государствах. Наконец, обзор, составленный сотрудником ЕЦВМ Александром Осиповым, кратко описывает основные компоненты и черты этнокультурной политики Беларуси и показывает черты сходства и параллели с другими европейскими странами.

Настоящий сборник адресован всем интересующимся вопросами защиты меньшинств и шире — этнокультурной политики: участникам неправительственных организаций, сотрудникам органов государственной власти, преподавателям вузов, работникам учреждений культуры, исследователям, студентам.

Составители выражают признательность Офису Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций, Отделу лицензирования и авторских прав Секретариата ООН, Центру изучения гражданства и идентичности при Институте философии Российской академии наук (Москва), Правовой инициативе открытого общества (Open Society Justice Initiative, Будапешт), Автономной некоммерческой организации «Юристы за конституционные права и свободы» (Москва) и лично авторам Б. Л. Цилевичу, Ф. де Варенну, А. К. Соболевой, В. С. Малахову за любезное разрешение на перепечатку текстов.

Александр Осипов, Анна Василевич

Права меньшинств. Международные стандарты и руководство по их соблюдению*

.....

Примечание

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города, района или их властей, или относительно делимитации их границ.

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

Сокращения

МОТ — Международная организация труда.

НПО — неправительственные организации.

НПЗУ — национальные правозащитные учреждения.

ПРООН — Программа развития Организации Объединенных Наций.

УВКБ — Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

УВКПЧ — Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

ЮНЕСКО — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры.

* Нью-Йорк и Женева: Организация Объединенных Наций, 2010 HR/PUB/10/3
Текст приводится с сокращениями; полное издание на русском языке доступно на сайте Управления Верховного комиссара ООН по правам человека — http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_ru.pdf.

© Организация Объединенных Наций, 2010. Все права глобально защищены.

Введение

Стремление групп, не относящихся к доминирующей части населения, сохранить свои культурные, религиозные или этнические особенности проявилось одновременно с возникновением национальных государств в восемнадцатом и девятнадцатом столетиях. Начало признанию и защите прав меньшинств в международном праве было положено Лигой Наций, принявшей несколько договоров по правам меньшинств. Когда на смену Лиге Наций в 1945 году пришла Организация Объединенных Наций, она тоже постепенно разработала ряд норм, процедур и механизмов, касающихся меньшинств.

В частности, в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года и Декларации 1992 года о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (далее Декларация Организации Объединенных Наций о правах меньшинств), признаются и защищаются права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Однако на практике эти права далеко не всегда реализуются.

В деле поощрения и защиты прав меньшинств требуется уделять особое внимание таким вопросам, как признание существования меньшинств; принятие мер, направленных на обеспечение гарантий их прав на недискриминацию и равенство; содействие поликультурному и межкультурному образованию; содействие их участию во всех сферах общественной жизни; учет их интересов в процессах развития и сокращения масштабов нищеты; существование диспропорций в социальных показателях, таких как занятость, охрана здоровья и жилищные условия; положение женщин и особые интересы детей, принадлежащих к меньшинствам.

Во всем мире меньшинства нередко становятся также жертвами вооруженных конфликтов и междоусобной борьбы. Особое беспокойство вызывает положение беженцев и внутренне перемещенных лиц, принадлежащих к меньшинствам, прежде всего женщин и детей. Лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, зачастую становятся также жертвами множественной дискриминации и могут быть лишены, в частности, доступа к надлежащему жилищу, земле и собственности и даже гражданству.

Поскольку ключевая роль при выработке долговременных решений по улучшению участи меньшинств отводится обязательствам стран и правозащитному подходу, УВКПЧ подготовило настоящее издание для того, чтобы повысить осведомленность его персонала и коллег из других организаций и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций о правах меньшинств и препятствиях, с которыми сталкиваются меньшинства в деле осуществления своих прав. Можно надеяться, что данное издание поможет коллегам в Организации Объединенных Наций содействовать повышению эффективности ориентированных на меньшинства страновых программ на базе принципов, закрепленных в соответствующих международных договорах и документах по правам человека, в частности в Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств.

Определения

Какие группы являются меньшинствами по международному праву?

В статье 1 Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств, принятой в 1992 году консенсусом, говорится о меньшинствах как о самобытных национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых группах и предусмотрена обязанность государств охранять их существование. Согласованного на международном уровне определения того, какие группы являются меньшинствами, не существует. Нередко подчеркивается, что существование меньшинства является вопросом факта и что любое определение должно включать в себя как объективные факторы (как, например, наличие этнической, языковой или религиозной общности), так и субъективные факторы (в том числе идентификацию индивидами себя как членов меньшинства).

Трудность согласования широко приемлемого определения заключается в многообразии ситуаций, в которых живут меньшинства. Одни из них живут компактно в четко определенных районах, отдельно от доминирующей части населения. Другие рассредоточены по всей территории страны. У некоторых меньшинств существует прочное осознание их коллективной идентичности и письменная история; у других сохраняется лишь фрагментарное представление об их общих корнях.

Под термином «меньшинство», как он используется в системе Организации Объединенных Наций, обычно понимаются, согласно Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств, национальные или этнические, религиозные и языковые меньшинства. Во всех государствах на их национальной территории существует одна или несколько групп меньшинств, для которых характерна их собственная национальная, этническая, языковая или религиозная идентичность, отличная от идентичности большинства населения.

Согласно определению, сформулированному в 1977 году Специальным докладчиком Подкомиссии Организации Объединенных Наций по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Франческо Капоторти, меньшинство представляет собой:

группу меньшей численности по сравнению с остальной частью населения государства, занимающую недоминирующее положение, члены которой, являясь гражданами государства, имеют этнические, религиозные или языковые особенности, отличные от особенностей остальной части населения, и проявляют, хотя бы только имплицитно, чувство солидарности, имеющее целью сохранить их культуру, традиции, религию или язык¹.

Хотя критерий гражданства, включенный в вышеприведенное определение, нередко оспаривается, критерий недоминирующего положения сохраняет свою актуальность. В большинстве случаев группа, считающаяся меньшинством, по своей численности будет составлять меньшинство, но в других случаях численное большинство населения может также занимать недоминирующее положение, аналогичное положению меньшинства, как, например, положение чернокожего населения в условиях режима апартеида в Южной Африке. В некоторых ситуациях группа, составляющая большинство в государстве в целом, может занимать недоминирующее положение в том или ином районе такого государства.

Наряду с этим утверждается, что помимо некоторых конкретных объективных критериев, как, например, критерии, перечисленные в определении Капоторти, необходимо принимать во внимание использование субъективных критериев, таких как стремление членов данных групп сохранить свои характерные особенности и желание таких индивидов считаться членами такой группы. В современных

¹ E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, пункт 568.

условиях существует общее согласие с тем, что признание за группой статуса меньшинства не относится лишь к исключительной компетенции государства, а должно основываться как на объективных, так и на субъективных критериях.

Нередко возникает вопрос о том, являются ли меньшинствами, например, инвалиды, лица, принадлежащие к некоторым политическим группам, или лица с определенной сексуальной ориентацией (лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, трансгендеры или лица с интерсексуальностью). Хотя Декларация Организации Объединенных Наций о правах меньшинств посвящена национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, необходимо также бороться с множественной дискриминацией и устранять ситуации, когда лица, принадлежащие к национальному или этническому, религиозному и языковому меньшинству, подвергаются также дискриминации по иным признакам, таким как пол, инвалидность или сексуальная ориентация. Точно также важно помнить о том, что во многих странах меньшинства нередко относятся к числу наиболее маргинализированных групп в обществе и серьезно страдают, например, пандемическими заболеваниями, такими как ВИЧ/СПИД, и в основном имеют ограниченный доступ к службам охраны здоровья.

Считаются ли коренные народы меньшинствами?

Так же как и в случае меньшинств, нет общепринятого на международном уровне определения коренных народов. На этот счет можно руководствоваться, например, деятельностью Рабочей группы по коренным народам, положениями Конвенции № 169 Международной организации труда (МОТ) и содержанием Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. В различных источниках отмечаются следующие характерные особенности либо отдельно, либо в сочетании с другими: коренные народы являются потомками народов, населявших их земли или территории до колонизации или до установления государственных границ; они имеют самобытные социальные, экономические и политические системы, свой язык, свою культуру и свои верования и твердо намерены сохранять и развивать свою самобытность; они демонстрируют твердую привязанность к землям своих предков и приверженность охране их природных ресурсов; и/или они не принадлежат к доминирующей группе общества и придерживаются самоидентификации как коренных народов.

Хотя коренные народы могут претендовать на права меньшинств согласно международному праву, в Организации Объединенных Наций существуют мандаты и механизмы, конкретно посвященные защите их прав. В своей работе Организация Объединенных Наций применяет принцип самоидентификации по отношению к коренным народам и меньшинствам. С практической точки зрения между коренными народами и национальными, этническими, языковыми и религиозными меньшинствами существует ряд связей и общих особенностей. Обе эти группы обычно не занимают доминирующего положения в обществе, в котором они живут, и их культуры, языки и религиозные верования могут отличаться от тех, которые свойственны большинству населения или доминирующим группам.

Как коренные народы, так и меньшинства обычно хотят сохранять и развивать свою самобытную идентичность. На местах можно обнаружить ситуации, когда определенная коренная группа населения может оказываться в положении, схожим с положением меньшинства, и точно так же некоторые меньшинства могут, как и коренные народы, иметь прочную и давнюю связь со своими землями и территориями, которые обычно ассоциируются с самоидентификацией коренных народов.

С точки зрения прав меньшинствами традиционно выдвигаются на первый план их права на защиту своего существования, признание их самобытности и на гарантии их эффективного участия в общественной жизни и уважения их культурных, религиозных и языковых отличий. Коренные народы, также выдвигая на первый план аналогичные права, в то же время традиционно выступают за признание их прав на землю и ресурсы, самоопределение и участие в процессе принятия решений по затрагивающим их вопросам. В Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов предусмотрено требование к государствам консультироваться и сотрудничать с коренными народами с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем осуществлять деятельность в области развития, которая может их затрагивать, тогда как в Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств предусмотрено более общее право принимать участие в процессе принятия решений и содержится требование, касающееся необходимости учитывать законные интересы лиц, принадлежащих к меньшинствам, при национальном планировании и разработке программ.

В настоящем издании не рассматриваются специфические особенности коренных народов, поскольку основное внимание в нем уделяется некоренным национальным, этническим, языковым и религиозным меньшинствам.

Применимы ли права меньшинств к негражданам?

Согласно положениям договоров по правам человека, государства несут обязательство защищать права всех лиц, на которых распространяется их юрисдикция или которые находятся в пределах действия их юрисдикции. Прямые изъятия из этого принципа касаются, в частности, политических прав.

Комментарий Рабочей группы по меньшинствам к Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, имеет большое значение в том отношении, что в нем разъясняется, как следует толковать существенные положения этого документа. Что касается гражданства, например, то в нем говорится, что «хотя гражданство как таковое не следует относить к категории разграничений, лишаящих некоторых лиц или некоторые группы лиц возможности пользоваться предусмотренными в Декларации правами меньшинств, существует ряд других факторов, которые могут иметь значение в процессе проведения разграничений между правами, на осуществлении которых могут настаивать различные меньшинства».

Например, «лица, проживающие на территории соответствующего государства в течение длительного времени, могут рассчитывать на более широкие права по сравнению с теми лицами, которые прибыли в страну недавно». В Комментарие отмечается, что «наиболее конструктивным представляется подход, позволяющий избегать проведения абсолютного разграничения между «новыми» и «старыми» меньшинствами путем исключения из категории меньшинств первых и включения в эту категорию вторых; вместо этого необходимо исходить из признания принципа, согласно которому в процессе применения Декларации «старые» меньшинства должны иметь более широкие права по сравнению с «новыми» меньшинствами»².

На практике в соответствии с нормами международного права некоторые права меньшинств стали применяться к недавно прибывшим

² E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, пункты 10–11.

мигрантам, для которых характерна общность этнической, религиозной или языковой идентичности. Отношение к ним должно базироваться на предусмотренном нормами международного обычного права принципе недискриминации, который имеет в международном праве основополагающее значение и отражен во всех договорах и документах по правам человека. Более того, право не подвергаться дискриминации гарантируется согласно ряду документов, имеющих прямое отношение к меньшинствам. К их числу относятся Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенция о статусе апатридов, Конвенция о статусе беженцев и Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают.

Какова связь между меньшинствами, негражданами и лицами без гражданства?

Одна конкретная проблема, касающаяся меньшинств и вопросов гражданства, заключается в том, что слишком часто члены определенной группы получают отказ в получении гражданства или лишаются своего гражданства по основаниям их национальной или этнической, религиозной и языковой принадлежности. Такая практика противоречит международному праву, особенно ввиду статьи 9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, в которой говорится, что «договаривающееся Государство не может лишить никакое лицо или группу лиц их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям». Таким образом, важно отметить, что дискриминация по отношению к какому-либо лицу по одному из вышеприведенных оснований, вследствие чего данное лицо произвольно лишается гражданства, может служить фактором, отвечающим некоторым критериям для определения статуса беженца.

Большинство лиц без гражданства, которых в мире насчитывается примерно 15 миллионов, принадлежат также к этническим, религиозным или языковым меньшинствам. Дискриминация меньшинств зачастую приводит к исключению их из категории граждан. Такое положение дел нередко складывается в новых независимых государствах, которые определяют понятие гражданства таким образом, что это исключает возможность получения гражданства лицами, принадлежащими к определенным меньшинствам, которые рассматриваются как «иностранцы», несмотря на их давнюю связь с территорией нового го-

сударства. Наряду с тем, что дискриминация может являться причиной безгражданства, сам факт отсутствия гражданства у членов той или иной группы может отрицательно сказываться на их возможности пользоваться широким кругом прав человека. Хотя в принципе большинство прав человека гарантируются каждому лицу, находящемуся под юрисдикцией государства, на практике неграждане, включая апатридов, сталкиваются с препятствиями в деле осуществления прав человека. Такие препятствия могут приобретать еще более серьезный характер, если лицо без гражданства принадлежит также к какому-либо меньшинству.

Решать проблему безгражданства можно за счет применения норм, изложенных в универсальных и региональных договорах по правам человека, в том числе норм, касающихся регистрации детей при рождении, права на приобретение гражданства, недискриминации при приобретении, изменении и сохранении гражданства мужчинами и женщинами и предоставления гражданства детям. В Конвенции о сокращении безгражданства содержатся подробные указания на этот счет.

Сфера защиты прав меньшинств

Исходя из мирового опыта общин меньшинств и содержания Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств и других международных стандартов, имеющих отношение к правам меньшинств, можно определить следующие главные проблемы: выживание и существование, развитие и защита самобытности меньшинств, равенство и недискриминация и эффективное и действенное участие в жизни общества.

Выживание и существование

Согласно вышеупомянутому Комментарию Рабочей группы по меньшинствам, любые меры по защите лиц, принадлежащих к меньшинствам, должны быть направлены прежде всего на защиту физического существования лиц, принадлежащих к меньшинствам, включая защиту от геноцида и преступлений против человечества. В Дурбанской декларации 2001 года подчеркивается, что «этническая, культурная, языковая и религиозная самобытность меньшинств, там где они существуют, должна быть защищена и что лица, относящиеся к таким меньшинствам, должны иметь равное положение и пользоваться сво-

ими правами человека и основными свободами без какой бы то ни было дискриминации» (пункт 66).

Во время конфликтов физическая неприкосновенность лиц, принадлежащих к меньшинствам, несомненно, подвергается самой серьезной угрозе и необходимо уделять внимание обеспечению меньшинств, включая тех, которые перемещаются внутри своей страны или за ее пределы в качестве беженцев, доступа к чрезвычайной гуманитарной помощи, такой как продовольствие, жилище и охрана здоровья. Как отметил бывший Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Кофи Аннан на Стокгольмском международном форуме в январе 2004 года: «Мы должны защищать особенно права меньшинств, поскольку они чаще всего становятся объектом геноцида»³.

Неуважение, незащищенность и несоблюдение прав меньшинств могут по меньшей мере служить одним из существенных факторов, если и не главной причиной, их вынужденного перемещения и могут — в самом худшем случае — даже приводить к исчезновению таких общин. Из этого следует, что вынужденное перемещение меньшинств может также служить свидетельством того, насколько уважаются, защищаются и соблюдаются права меньшинств в стране, которую они вынуждены покинуть. Хотя в ситуации перемещения выявление всех групп, которые могут считаться меньшинствами, может быть связано с трудностями, механизмы защиты, включая оказание гуманитарной помощи, необходимо разрабатывать таким образом, чтобы позволить этим группам в максимально возможной степени сохранить свою самобытность. Важно отметить, что защита существования меньшинств требует также уважения и защиты их религиозного и культурного наследия, которое является определяющим атрибутом их самобытной групповой идентичности.

Поощрение и защита самобытности меньшинств

В вопросе о правах меньшинств центральное место отводится поощрению и защите их самобытности, что позволяет предотвратить принудительную ассимиляцию и утрату культур, религиозных верований и языков, являющихся фундаментом богатого разнообразия мира и частью его общего достояния. Недопущение принудительной assi-

³ См. пресс-релиз Организации Объединенных Наций SG/SM/9126/Rev. 1 от 11 февраля 2004 года.

миляции предполагает не только терпимое отношение к разнообразию и плюрализму самобытной идентичности, но и требует их защиты и уважения. Суть вопроса о правах меньшинств сводится к обеспечению уважения самобытной идентичности при недопущении того, чтобы за дифференцированным отношением к группам или лицам, принадлежащим к таким группам, скрывалась дискриминационная практика и политика. Поэтому для уважения культурного, религиозного и языкового разнообразия требуется принимать позитивные меры и признавать, что за счет такого разнообразия меньшинства обогащают общество.

Равенство и недискриминация

Право не подвергаться дискриминации имеет первостепенное значение для защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, во всех регионах мира. Меньшинства повсюду в своей повседневной жизни испытывают на себе прямую и косвенную дискриминацию и дискриминацию де-юре и де-факто.

Недискриминация и равенство перед законом являются двумя основными принципами международного права прав человека. Принцип недискриминации запрещает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, имеющие целью или следствием сведение на нет или умаление признания, использования или осуществления на равных началах всех прав человека и основных свобод⁴. Критерия проявления дискриминационного намерения не предусмотрено. Фраза «имеющие целью или следствием» означает законодательство и/или политику, которые могут быть текстуально нейтральными, но толковаться так, что это приводит к дискриминации.

Нормами международного права запрещается как прямая, так и косвенная дискриминация.

Косвенная дискриминация является более тонкой формой дискриминации, и поэтому ее труднее обнаружить и предотвратить. Она имеет место, когда определенная практика, определенное правило или требование по формальным признакам являются нейтральными, но в то же время больше всего сказываются на конкретных группах, если только

⁴ См. Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пункт 1 статьи 1.

такая практика, правило или требование не являются необходимыми и целесообразными для достижения определенной законной цели. Сосредоточение внимания на неодинаковых последствиях той или иной меры для индивида как члена определенной группы позволяет лучше выявлять коренные причины дискриминации и неравенства.

Дифференцированное отношение может быть допустимым, если цель заключается в преодолении дискриминации, практиковавшейся в прошлом, или в устранении сохраняющегося неравенства. По существу в международном праве прав человека существуют положения, предусматривающие принятие особых мер в интересах определенных лиц или групп для ликвидации дискриминации и достижения полного равноправия не только в законодательном порядке, но и на практике. Это предусмотрено в ряде правовых документов. Положения Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации позволяют принимать особые меры «с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод»⁵.

Международной конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин государствам разрешается принимать «временные специальные меры», направленные на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами⁶. Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 18 о недискриминации заявил, что государства-участники иногда должны принимать «практические меры с целью сглаживания или устранения условий, которые влекут за собой или же поощряют осуществление дискриминации, запрещенной Пактом» и что «такие меры могут предполагать предоставление на какое-то время данной части населения некоего преференциального режима в конкретных областях по сравнению с остальной частью населения..., когда такие меры являются необходимыми для исправления фактической дискриминации».

В своей общей рекомендации № 32 (2009) Комитет по ликвидации расовой дискриминации изложил дополнительные руководящие ука-

⁵ Пункт 4 статьи 1. См. также пункт 2 статьи 2.

⁶ Пункт 1 статьи 4.

зания относительно сферы действия принципа недискриминации по смыслу пункта 1 статьи 1 Конвенции и, что еще более важно, относительно значения, придаваемого «особым мерам». По мнению Комитета, «перечень прав человека, в отношении которых согласно Конвенции действует этот принцип, не является исчерпывающим и охватывает любую область прав человека, регламентируемую органами власти в государстве-участнике <...> с целью устранения расовой дискриминации со стороны каких-либо лиц, групп или организаций»⁷.

Что касается «особых мер», преследующих цель обеспечения равенства, то Комитет указал, что этот термин означает также меры, которые в некоторых странах могут характеризоваться как «преференциальные меры», «преференциальные действия» или «позитивные действия», в то время как термин «позитивная дискриминация» в контексте международных норм в области прав человека является *contradictio in terminis*⁸, и его следует избегать. К «особым мерам» относится вся совокупность законодательных, исполнительных, административных, бюджетных и нормативных инструментов на любом уровне деятельности государственного аппарата, а также разработанные и осуществляемые на основе этих инструментов планы, политика, программы и преференциальные режимы в таких областях, как занятость, жилье, образование, культура и участие в общественной жизни применительно к обездоленным группам. Обязательство принимать особые меры отличается от общего позитивного обязательства государств-участников Конвенции обеспечивать права человека и основные свободы на недискриминационной основе лицам и группам лиц, находящимся под их юрисдикцией; это общее обязательство вытекает из положений Конвенции в целом и неразрывно связано со всеми ее частями. Особые меры должны учитывать специфику положения, которое надлежит исправить, носить законный характер, быть необходимыми в демократическом обществе, отвечать принципам справедливости и соразмерности и применяться на временной основе.

Важно отметить, что Комитет в своей общей рекомендации также указал, что «особые меры не следует путать с конкретными правами, принадлежащими определенным категориям лиц или общине, как, например, права лиц, принадлежащих к меньшинству, пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды или

⁷ См. также подпункты d) и b) пункта 1 статьи 2.

⁸ «Противоречием в терминах» — прим. сост.

пользоваться своим языком <...>. Такие права относятся к числу постоянных, признанных в качестве таковых в договорах по правам человека, в том числе документах, принятых в контексте деятельности Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений. Государствам-участникам следует четко соблюдать различие между особыми мерами и постоянными правами человека в своих законах и на практике. Оно предполагает, что лица, обладающие постоянными правами, могут также воспользоваться в своих интересах особыми мерами»⁹.

Несмотря на то что осуществление Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации может способствовать интеграции в общество, исключительно важно при этом обеспечить, чтобы интеграция не понималась как принудительная ассимиляция и не приводила к принудительной ассимиляции в доминирующей культуре. Практика осуществления прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, наглядно свидетельствует о необходимости не только понимать и исправлять существующее неравенство, но и с уважением относиться к различиям и многообразию. Особые меры по защите существования и самобытности меньшинств и по содействию условиям для поощрения такой самобытности, в том числе за счет образования на языке меньшинств, следует отличать от временных особых мер. Особые меры по защите меньшинств могут иметь постоянный характер. Полноценное и неограниченное участие государства в обеспечении эффективной интеграции меньшинств в жизнь общества путем утверждения специальных процедур, ведущих к созданию соответствующих учреждений, и посредством принятия мер, позволяющих меньшинствам принимать решения, осуществлять законодательные и административные полномочия и развивать свою культуру, является наилучшим подходом к предупреждению конфликтов. В связи с этим Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял замечание общего порядка № 21 (2009) о праве каждого человека принимать участие в культурной жизни, которое влечет за собой обязательство государств-участников признавать, уважать и защищать культуру меньшинств в качестве важнейшего компонента самобытности самих государств.

⁹ См. также общую рекомендацию № 25 (2004) Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, пункт 19, и «Рекомендации Форума по вопросам меньшинств» (A/HRC/10/11/Add/1, пункт 12).

<...>

Люди не должны подвергаться дискриминации за то, что они демонстрируют свою групповую самобытность. Важная роль этого принципа нашла свое отражение в комментарии Рабочей группы по меньшинствам, где говорится, что «правительства или лица, принадлежащие к большинству населения, зачастую терпимо относятся к лицам иного национального или этнического происхождения до тех пор, пока они не начинают отстаивать свое право на самобытность, язык и традиции. Во многих случаях дискриминация или преследования начинаются именно после того, как они заявляют о своих правах в качестве лиц, принадлежащих к определенной группе»¹⁰.

Недавно Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял замечание общего порядка № 20 (2009), в котором излагаются руководящие указания относительно обязательства государства гарантировать недискриминацию при пользовании каждым экономическим, социальным и культурным правом, закрепленным в Пакте. В нем освещаются различные проявления дискриминации, разъясняется, как формальная дискриминация и дискриминация по существу, прямые и косвенные формы дифференцированного обращения и дискриминация в публичной и частной сферах могут сводиться к нарушению пункта 2 статьи 2 Пакта. В качестве примера косвенной дискриминации в нем отмечается, что требование представить свидетельство о рождении для зачисления в школу может являться дискриминацией в отношении представителей этнических меньшинств или неграждан, у которых нет таких свидетельств или которым в них было отказано.

<...>

Эффективное и действенное участие в жизни общества

Участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в делах государства и во всех областях политической, экономической, социальной и культурной жизни страны, в которой они проживают, имеет кардинальное значение для сохранения их самобытности и борьбы с социальной отчужденностью. Необходимы механизмы, позволяющие обеспечить такое положение, при котором разнообразие в обществе, опосредованное существованием групп меньшинств, находит свое отражение в государ-

¹⁰ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, пункт 53.

ственных институтах, таких как национальные парламенты и гражданская служба, включая полицию и судебные органы, а лица, относящиеся к меньшинствам, имеют в них надлежащее представительство, и их мнение учитывается при принятии решений, затрагивающих их или территории и районы, в которых они проживают. Такое участие должно быть действенным, а не просто символическим. При этом необходимо признавать, например, что представленность меньшинств, как правило, является недостаточной и что их проблемам может не уделяться надлежащее внимание. Участие женщин, принадлежащих к меньшинствам, в жизни общества представляет собой особую проблему.

Участие должно быть эффективным. В ходе своей второй сессии 12 и 13 ноября 2009 года Форум по вопросам меньшинств сосредоточил свое внимание на эффективном участии меньшинств в политической жизни. Ключевым положением, рассматривавшимся на этом Форуме, служил пункт 2 статьи 2 Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств, в котором предусмотрено право лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, «активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни». Чтобы участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, было эффективным, недостаточно, чтобы государства обеспечивали только их формальное участие; государства должны также принимать меры к тому, чтобы участие представителей меньшинств оказывало значительное влияние на принимаемые решения, позволяя тем самым обеспечить, по мере возможности, совместное авторство таких решений¹¹.

Международное сообщество признает эти проблемы и разработало в интересах меньшинств ряд документов и механизмов, имеющих целью обеспечить международную и национальную защиту меньшинств. Однако поскольку общества эволюционируют, исключительно важно вновь рассматривать, анализировать и корректировать в случае необходимости эти документы и механизмы, с тем чтобы они обеспечивали эффективное участие меньшинств в жизни общества.

¹¹ См. А/НCR/13/23, пункт 53, в котором независимый эксперт по вопросам меньшинств ссылается на Совет Европы, Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Комментарий по вопросам эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и ведении государственных дел (ACFC/31DOC (2008)001, пункты 18 и 19).

Защита прав меньшинств в международном праве прав человека

Основные источники прав меньшинств

В 1992 году Генеральная Ассамблея консенсусом приняла **Декларацию Организации Объединенных Наций о правах меньшинств** (резолюция 47/135), которая является основным справочным документом о правах меньшинств. Она предоставляет лицам, принадлежащим к меньшинствам:

- право на защиту государством существования меньшинств и их национальной или этнической, культурной, религиозной и языковой самобытности (статья 1);
- право пользоваться достоянием своей культуры, исповедовать свою религию и использовать свой язык в частной жизни и публично (пункт 1 статьи 2);
- право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни (пункт 2 статьи 2);
- право активно участвовать в принятии касающихся их решений на национальном и региональном уровнях (пункт 3 статьи 2);
- право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование (пункт 4 статьи 2);
- право устанавливать и поддерживать мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, как в пределах своей страны, так и через границы государства (пункт 5 статьи 2);
- свободу осуществления своих прав как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации (статья 3).

Государства должны защищать права лиц, принадлежащих к меньшинствам, и содействовать их осуществлению, принимая меры:

- к тому, чтобы они могли максимально и эффективно пользоваться всеми своими правами без какой бы то ни было дискриминации и на основе полного равенства перед законом (пункт 1 статьи 4);
- в целях создания благоприятных условий, позволяющих им выражать свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи (пункт 2 статьи 4);

- к тому, чтобы они имели надлежащие возможности для изучения своего родного языка или обучения на своем родном языке (пункт 3 статьи 4);
- в целях стимулирования изучения истории, традиций, языка и культуры меньшинств, проживающих на их территории, и для обеспечения членам таких меньшинств надлежащих возможностей для получения знаний, необходимых для жизни в обществе в целом (пункт 4 статьи 4);
- к тому, чтобы они могли участвовать в обеспечении экономического прогресса и развития (пункт 5 статьи 4);
- к тому, чтобы при планировании политики и программ страны и международных программ сотрудничества и оказания помощи их интересы должным образом учитывались (статья 5);
- направленные на сотрудничество с другими государствами в вопросах, касающихся меньшинств, в том числе в обмене информацией и опытом, с целью развития взаимопонимания и доверия (статья 6);
- в целях поощрения уважения прав, изложенных в Декларации (статья 7);
- в целях выполнения обязанностей и обязательств, которые они приняли на себя в соответствии с международными договорами и соглашениями, участниками которых они являются.

Наконец, специализированные учреждения и другие организации системы Организации Объединенных Наций должны также содействовать осуществлению прав, изложенных в Декларации (статья 9).

В 2005 году Рабочая группа по меньшинствам приняла комментарий, цель которого — служить руководством в вопросах толкования и применения Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств¹².

Содержание Декларации Организации Объединенных Наций вытекает из Международного пакта о гражданских и политических правах и, в частности, из его статьи 27, которая гласит:

¹² См. раздел С главы I выше. Кроме того, Рабочая группа рассмотрела Профиль и Матрицу по меньшинствам, в которых приводится контрольный перечень вопросов и мер, основанных на положениях и принципах, изложенных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств и в Комментарии (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/3).

в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

Этой статьей защищаются права лиц, принадлежащих к меньшинствам, на национальную, этническую, религиозную или языковую самобытность или на сочетание этих особенностей и на сохранение таких, которые они хотят сберечь и развивать. Хотя в этой статье говорится о правах меньшинств в странах, где существуют меньшинства, ее применимость не зависит от официального признания меньшинства государством. Государства, ратифицировавшие Пакт, обязаны гарантировать всем лицам под их юрисдикцией возможность пользоваться их правами; для этого могут потребоваться специальные меры, направленные на преодоление неравноправия меньшинств.

Замечание общего порядка № 23 (1994) Комитета по правам человека о правах меньшинств служит авторитетным толкованием статьи 27. Комитет отметил, что «данная статья устанавливает и признает за лицами, принадлежащими к меньшинствам, право, которое является ясно различимым и предоставляется в дополнение ко всем другим правам, которыми эти лица вместе со всеми другими членами общества уже пользуются в соответствии с Пактом». Предусмотренное статьей 27 право является в структуре Пакта автономным.

Толкование его сферы применения Комитетом по правам человека имеет своим следствием обеспечение признания существования различных групп в пределах территории государства и того факта, что принятие решений о таком признании не является прерогативой только государства и что позитивные меры со стороны государства могут «быть необходимы также для сохранения самобытности какого-либо меньшинства и прав его членов пользоваться своей культурой и языком и развивать их, а также исповедовать свою религию совместно с другими членами группы».

В пункте 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах прямо говорится, что «участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, на-

ционального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

В замечании общего порядка № 14 (2000) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на наивысший достижимый уровень здоровья говорится, что учреждения, товары и услуги здравоохранения должны находиться в физической досягаемости для всех групп населения, особенно для уязвимых или социально отчужденных, в том числе для этнических меньшинств. Кроме того, все учреждения, товары и услуги здравоохранения должны отвечать особенностям культуры, например, соответствовать принципу уважения культуры меньшинств. «Государства несут обязанность *уважать* право на здоровье, в частности воздерживаясь от принятия мер, закрывающих или ограничивающих равный доступ всем, в том числе <...> представителям меньшинств, <...> к профилактическим, лечебным и паллиативным услугам здравоохранения».

В статье 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации дискриминация определяется как «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни».

Статьей 30 Конвенции о правах ребенка предусмотрено, что «в тех государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства или лица из числа коренного населения, ребенку, принадлежащему к таким меньшинствам или коренному населению, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

В Основных принципах и руководящих положениях, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, принятых Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/147 от 16 декабря 2005 года, говорится, что «при реституции следует, по возможности, восстановить первоначальное положение жертвы, существовавшее до совершения

грубых нарушений международных норм в области прав человека или серьезных нарушений международного гуманитарного права. Реституция включает в себя, соответственно: восстановление свободы, пользование правами человека, восстановление документов, удостоверяющих личность, восстановление семейной жизни и гражданства, возвращение на прежнее место жительства, восстановление на работе и возврат имущества». Этот принцип допускает широкое толкование и может охватывать право на восстановление статуса лица как представителя коренного народа или меньшинства, в частности? в тех случаях, когда это предусмотрено национальным законодательством или когда такой статус был утрачен в результате вынужденного перемещения.

Дополнительные источники прав меньшинств

Одним из правовых источников, на которые делается ссылка в Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств в целях защиты их прав является Конвенция о предупреждении геноцида и наказании за него. Она — одна из первых конвенций, принятых Генеральной Ассамблеей (резолюция 260 А (III) от 9 декабря 1948 года), и касается защиты групп, включая меньшинства, и их права на физическое существование. Никакого механизма для наблюдения за ее выполнением создано не было. Специальные трибуналы по бывшей Югославии и Руанде были первыми международными судебными органами, которые применяли эту международную Конвенцию. В статье II Конвенции геноцид определяется как «следующие действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую:

- убийство членов такой группы;
- причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы;
- предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее;
- меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы;
- насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую».

Римским статутом Международного уголовного суда предусмотрено уголовное преследование за преступления, охватывающие не только геноцид, но и преступления против человечества. Деяния, которые представляют собой преступления против человечества, перечислены в пункте 1 статьи 7 Статута. Важно отметить, например, что насильственное перемещение населения с целью изгнания лиц, принадлежащих к меньшинствам, с территории, на которой они проживают, или с тем же следствием, а также насильственная стерилизация будут представлять собой серьезные нарушения Римского статута.

В соответствии с Конвенцией МОТ о дискриминации в области труда и занятий 1958 года (№ 111) государства обязаны определять и проводить национальную политику, направленную на поощрение и обеспечение равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятий с целью искоренения прямой и косвенной дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, иностранного или социального происхождения (статьи 1 и 2). Такая национальная политика должна не допускать дискриминации и обеспечивать равенство де-юре и де-факто в отношении доступа к образованию и профессиональному обучению, службам занятости, к труду и различным занятиям, а также в оплате и условиях труда.

В Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 года предусмотрено, что все члены Организации имеют обязательство соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь основополагающие принципы и права в области труда («основополагающие стандарты в области труда»). К их числу относятся принцип недопущения дискриминации в области труда и занятий, свобода объединения и право на ведение коллективных переговоров, упразднение всех форм принудительного или обязательного труда, а также запрещение детского труда. В соответствии с этой Декларацией осуществляется надзор за соблюдением принципа равенства возможностей и равного отношения к меньшинствам.

В Конвенции ЮНЕСКО об охране нематериального культурного наследия 2003 года предусмотрены гарантии охраны и уважения обычаев, форм представления и выражения, знаний и навыков, а также связанных с ними инструментов, предметов, артефактов и культурных пространств, признанных сообществами, группами и, в некоторых случаях, отдельными лицами в качестве части их культурного наследия. С этой целью в соответствии с Конвенцией учреждены Фонд

нематериального культурного наследия и списки репрезентативного наследия и наследия, нуждающегося в срочной охране.

Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения 2005 года побуждает государства интегрировать культуру в качестве одного из стратегических элементов в национальную и международную политику развития и принимать меры, направленные на охрану и поощрение разнообразия культурного самовыражения на их территории. В ней подчеркивается важное значение равного достоинства и уважения всех культур, включая культуру лиц, принадлежащих к меньшинствам, и свободы создавать, производить, распространять и распределять традиционные формы культурного самовыражения и иметь к ним доступ и предлагается государствам принимать меры по созданию способствующей этому среды. Наряду с этими источниками в ряде региональных договоров по правам человека также содержатся положения, на которые можно ссылаться в целях содействия прогрессу в обеспечении прав меньшинств. В Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств включены особенно подробные положения, касающиеся прав меньшинств в различных областях.

Международные правозащитные механизмы, рассматривающие вопросы прав меньшинств

Договорные органы по правам человека

В целях обеспечения реализации прав, предусмотренных международными конвенциями по правам человека, были учреждены комитеты для наблюдения за прогрессом государств-участников в деле выполнения принятых ими обязательств. Комитетами, деятельность которых особенно актуальна применительно к правам меньшинств, являются:

- Комитет по правам человека, который осуществляет наблюдение за выполнением Международного пакта о гражданских и политических правах (см. также раздел А главы III выше, касающийся, в частности, его статьи 27);
- Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, наблюдающий за осуществлением Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах;

- Комитет по ликвидации дискриминации, который наблюдает за осуществлением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации;
- Комитет по правам ребенка, который осуществляет наблюдение за осуществлением Конвенции о правах ребенка;
- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, который наблюдает за осуществлением Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
- Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, который осуществляет наблюдение за осуществлением Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей;
- Комитет по правам инвалидов.

Ратифицируя эти конвенции, государства берут на себя обязательство представлять соответствующим комитетам периодические доклады, освещающие принимаемые ими законодательные, судебные, политические и иные меры, направленные на осуществление закрепленных в этих договорах прав, принадлежащих, в частности, непосредственно меньшинствам. На основе информации, которая предлагается комитетам, они могут вести диалог с представившими доклад государствами-участниками. По итогам рассмотрения доклада комитет принимает «заключительные замечания», в которых может отмечаться, что имели место нарушения прав меньшинств, содержаться рекомендация государству воздерживаться от любых дальнейших посягательств на такие права или призыв принять меры по исправлению подобного положения¹³. Сотрудники Организации Объединенных Наций, ответственные за страны, где меньшинства сталкиваются с определенными проблемами, могут связаться с секретариатом, проводящим подготовку сессий того или иного комитета, рассматривающего ситуацию в данной стране.

Кроме того, Комитет по ликвидации расовой дискриминации учредил механизм раннего предупреждения для привлечения внимания государств-участников к ситуациям, когда расовая дискриминация достигает тревожного уровня. Комитет фактически использует как меры

¹³ Дополнительную информацию о договорных органах по правам человека см. на сайте www.ohchr.org.

раннего предупреждения, так и процедуры незамедлительных действий, имеющих целью упредить нарушения Конвенции и реагировать на них более эффективно. Критерии для мер раннего предупреждения могут применяться при наличии следующих признаков:

- наличие значительных и устойчивых форм расовой дискриминации, находящих отражение в социальных и экономических показателях;
- наличие тенденций к эскалации расовой ненависти и насилия или расовой пропаганды и призывов к расовой нетерпимости со стороны лиц, групп или организаций, особенно со стороны выборных или других должностных лиц;
- принятие нового законодательства, носящего дискриминационный характер;
- политика сегрегации или фактического исключения членов какой-либо группы из политической, экономической, социальной и культурной жизни;
- преследования в уголовном порядке всех форм расовой дискриминации или отсутствие эффективных механизмов, включая отсутствие средств правовой защиты;
- политика и практика безнаказанности в отношении: i) насилия со стороны государственных или частных лиц, нацеленного на членов какой-либо группы, идентифицируемой по признакам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения; ii) серьезных заявлений политических руководителей/видных деятелей, потворствующих или оправдывающих насилие против группы, идентифицируемой по признакам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения; iii) создания и организации военизированных групп и/или экстремистских политических групп, придерживающихся расистских взглядов;
- значительные потоки беженцев и перемещенных лиц, в особенности в тех случаях, когда такие лица принадлежат к конкретным этническим группам;
- посягательство на традиционные земли коренных народов или принудительное выселение таких народов с их земель, в особенности в целях эксплуатации природных ресурсов;
- загрязняющие и опасные виды деятельности, свидетельствующие о складывающихся в систему проявлениях расовой дискрими-

нации, чреватой нанесением значительного ущерба конкретным группам¹⁴.

В дополнение к договорным органам по правам человека в 2004 году был учрежден мандат Специального советника по предупреждению геноцида, в функции которого, в частности, входит играть роль механизма раннего предупреждения для Генерального секретаря и Совета Безопасности за счет доведения до их сведения информации о ситуациях, которые могут привести к геноциду. С этой целью Специальный советник собирает информацию о массовых и серьезных нарушениях прав человека и международного гуманитарного права, имеющих этническую и расовую природу, которые могут привести к геноциду; выносит рекомендации Совету Безопасности (через Генерального секретаря) относительно мер, необходимых для предупреждения или пресечения геноцида; и поддерживает связи с системой Организации Объединенных Наций в отношении мер по предупреждению геноцида (включая меры по укреплению потенциала Организации Объединенных Наций в области анализа и управления информацией, касающейся геноцида или связанных с ним преступлений). Правовыми рамками для деятельности Специального советника служит Конвенция о предупреждении геноцида и наказании за него¹⁵.

Специальные процедуры по правам человека¹⁶

Независимый эксперт Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств

Мандат Независимого эксперта Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств был учрежден в 2005 году с задачей, в частности, поощрять осуществление Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств, выявлять передовую практику и возможности УВКПЧ в сфере технического сотрудничества, про-

¹⁴ Дополнительную информацию о механизме раннего предупреждения этого Комитета см документ A/62/18, приложение III.

¹⁵ Дополнительную информацию об этом мандате см. на сайте www.un.org/preventgenocide/adviser (по состоянию на 26 августа 2010 года).

¹⁶ Общее название механизмов, учрежденных Советом по правам человека — ранее Комиссией по правам человека — для рассмотрения либо ситуации в конкретных странах, либо тематических вопросов, касающихся всех стран мира.

водить консультации и диалог с правительствами по вопросам меньшинств в их странах и принимать во внимание мнения неправительственных организаций (НПО)¹⁷.

Информация о конкретном положении той или иной группы или индивида, а также об общем положении меньшинств в стране или регионе может направляться Независимому эксперту через УВКПЧ. На основе информации, полученной из различных источников, Независимый эксперт может поднимать вопросы непосредственно перед правительствами. Независимый эксперт обычно вместе с другими мандатариями специальных процедур направляет правительствам настоятельные просьбы или письма, содержащие конкретные заявления. Он посещает страны по приглашению правительств для продолжения конструктивных консультаций, наблюдения за осуществлением соответствующих программ и мер в области политики, для регистрации вопросов, вызывающих озабоченность, и выявления областей сотрудничества с правительствами. Кроме того, Независимый эксперт ведет работу по приоритетным темам, включая подготовку тематических докладов и проведение семинаров и консультаций.

Один из ключевых тематических приоритетов в 2006 и 2007 годах заключался в сосредоточении внимания на том, что политика и стратегии сокращения масштабов нищеты, направленные на достижение Целей развития тысячелетия, никак не влияют на улучшение положения многих меньшинств. Независимый эксперт также создала в 2007 году экспертные консультации по вопросу о дискриминационном отказе в гражданстве или лишении гражданства как одном из методов изоляции национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств. В 2008 году Независимый эксперт активно сотрудничала с ПРООН в целях повышения степени вовлеченности этой Программы в процессы развития в интересах меньшинств.

Форум по вопросам меньшинств

В 2007 году Совет по правам человека в своей резолюции 6/15 учредил Форум по вопросам меньшинств в качестве платформы для поощрения диалога и сотрудничества по вопросам, относящимся к лицам, принадлежащим к национальным или этническим, рели-

¹⁷ Дополнительную информацию о мандате Независимого эксперта см. на сайте www.ohchr.org.

гиозным и языковым меньшинствам. Форум вносит тематический и экспертный вклад в работу Независимого эксперта по вопросам меньшинств; выявляет и анализирует наилучшую практику, вызовы, возможности и инициативы с целью дальнейшего осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств. Работой Форума руководит Независимый эксперт по вопросам меньшинств. Он/она готовит его ежегодные совещания и включает тематические рекомендации Форума в свой доклад. Форум также должен вносить вклад в усилия Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по улучшению сотрудничества между механизмами, органами и специализированными учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций, касающимися деятельности, связанной с поощрением и защитой прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том числе на региональном уровне¹⁸.

Первая сессия Форума состоялась 15 и 16 декабря 2008 года. Ее темой являлся вопрос о праве меньшинств на образование. В ней принимали участие представители государств-членов, механизмов, органов и специализированных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, межправительственных организаций, региональных организаций и механизмов в области прав человека, национальных правозащитных учреждений (НПЗУ) и других национальных органов, ученые и эксперты по вопросам меньшинств и представители неправительственных организаций. В центре внимания находились мнения экспертов и участников, представлявших общины меньшинств. УВКПЧ пригласило несколько экспертов из каждого региона либо потому, например, что они принадлежат к определенной группе меньшинств, либо ввиду их профессиональных экспертных знаний в сфере образования, особенно в том, что касается прав и опыта меньшинств.

Форум принял ряд рекомендаций по этой теме, которые были включены в годовой доклад Независимого эксперта по вопросам меньшинств (A/ HCR/10/11/Add/1) и представлены Совету по правам человека на его десятой сессии в марте 2009 года.

Осуществляя руководство работой Форума по вопросам меньшинств, Независимый эксперт существенно содействовала подготовке второй

¹⁸ Дополнительную информацию о Форуме см. на сайте www.ohchr.org.

сессии, посвященной вопросу об эффективном участии меньшинств в политической жизни, и представила справочный документ по этой теме (A/HRC/FMI/2009/3). В этом документе она рассматривает право на эффективное участие как одно из основных прав человека, которое закреплено в ряде ключевых международно-правовых документов и лежит в основе осуществления всех прав человека, женщин и мужчин, принадлежащих к этническим или национальным, религиозным и языковым меньшинствам.

На Форуме были выработаны рекомендации, которые предусматривают принятие конкретных мер и имеют целью обеспечить признание меньшинств и их большую вовлеченность в процессы принятия решений и в то же время создать им возможности для сохранения своей самобытности и особенностей. Рекомендации Форума были представлены Совету по правам человека на его тринадцатой сессии (A/HRC/13/25).

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека оказывало субстантивную поддержку Форуму. Одним из вкладов в работу Форума служил документ, содержащий обзор его работы и деятельности договорных органов по правам человека, касающейся меньшинств и права на эффективное участие в политической жизни (A/HRC/FMI/2009/5). Оно также организовало обсуждение в дискуссионной группе темы «Декларация о правах меньшинств: проблемы и возможности» для рассмотрения вопроса о том, в какой мере региональные организации, субъекты гражданского общества и другие заинтересованные стороны используют Декларацию в своей деятельности в качестве рабочего и справочного инструмента. Это мероприятие предоставило возможность членам дискуссионной группы и другим участникам выявить позитивные примеры и основные проблемы в использовании Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств.

Являясь предшественницей Форума, Рабочая группа Организации Объединенных Наций по меньшинствам в период с 1995 по 2006 год провела 12 сессий и служила представителям меньшинств платформой, позволяющей поднимать беспокоящие их вопросы в Организации Объединенных Наций и вступать в прямой диалог с правительствами. Рабочая группа не только способствовала концептуализации прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, но и выявляла передовую

практику и меры, направленные на поощрение и защиту меньшинств. Для рассмотрения Рабочей группой были подготовлены и представлены многочисленные документы. Список таких документов доступен на сайте УВКПЧ.

Другие специальные процедуры

УВКПЧ оказывает секретариатскую поддержку ряду других специальных процедур с мандатами, предусматривающими рассмотрение и мониторинг ситуаций в области прав человека, оказание консультативной помощи и подготовку открытых докладов о положении в области прав человека. Мандаты, касающиеся конкретных стран или территорий, известны как «страновые мандаты»; мандаты, касающиеся конкретных важных вопросов прав человека общемирового значения, называются «тематическими». Эти механизмы призваны реагировать на индивидуальные жалобы, проводить исследования, оказывать консультативную помощь по вопросам технического сотрудничества и вести общую работу по поощрению и защите прав человека. Большинство мандатариев получают информацию, касающуюся утверждений о конкретных нарушениях прав человека, и направляют правительствам призывы к незамедлительным действиям или письма, содержащие утверждения о нарушениях, обращаясь к ним с просьбой предоставить разъяснения. По приглашению правительств они совершают поездки в страны.

Наряду с Независимым экспертом по вопросам меньшинств деятельность других мандатариев по гражданским, культурным, экономическим, политическим и социальным правам также касается положения меньшинств, и многие из них получают информацию о нарушениях прав меньшинств применительно к их конкретной сфере прав человека и экспертной компетенции. Особенно актуальными в этом отношении являются следующие мандаты: вопрос о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях; вопрос о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень; вопрос о крайней нищете; право на питание; свобода мнений и их свободного выражения; свобода религии или убеждений; право на здоровье; право на образование; вопрос о положении правозащитников; вопрос о правах человека внутренне перемещенных лиц; вопрос о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости;

вопрос о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; торговля людьми; вопрос о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях. Существуют также новые мандаты, которые могут представлять особый интерес для меньшинств, особенно мандат Независимого эксперта в области культурных прав¹⁹.

Механизмы Совета по правам человека

Универсальный периодический обзор

В 2006 году Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 60/251 и постановила, что Совет по правам человека должен проводить универсальные периодические обзоры (УПО) выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека. Все государства-члены Организации Объединенных Наций будут проходить обзор раз в четыре года. Универсальный периодический обзор проводится на основе трех докладов: доклада самого государства и двух докладов УВКПЧ, а именно: компиляции информации, имеющейся у Организации Объединенных Наций (почерпнутой из докладов договорных органов, докладов мандатариев специальных процедур и других официальных документов Организации Объединенных Наций), и краткого изложения сообщений (НПО, НПЗУ, академических учреждений и региональных организаций). Для подготовки этих трех документов, которые могут включать информацию о положении лиц, относящихся к меньшинствам, органы Организации Объединенных Наций могут: i) оказывать помощь государствам по вопросам подготовки их докладов с проведением соответствующих консультаций; ii) направлять в УВКПЧ сообщения и/или привлекать внимание УВКПЧ к их собственным изданиям на предмет их рассмотрения и возможного включения в информационные доклады Организации Объединенных Наций; iii) распространять информацию среди заинтересованных сторон, включая НПО, в порядке оказания содействия в подготовке их сообщений.

Обзор государства происходит в ходе трехчасового интерактивного диалога в Рабочей группе по универсальному периодическому обзору, состоящей из 47 членов Совета по правам человека. Затем Совет

¹⁹ Дополнительную информацию о специальных процедурах см. на сайте www.ohchr.org.

по правам человека проводит пленарную сессию для рассмотрения и принятия итогового документа по УПО, в который включается доклад, содержащий резюме хода работы, выводы и/или рекомендации и добровольные обязательства, взятые на себя государством. В ходе этой пленарной сессии представители органов Организации Объединенных Наций и заинтересованных сторон, включая НПЗУ и НПО, имеют возможность выступить на одночасовом заседании, посвященном каждому государству, проходящему обзор.

На этапе последующих мер по итогам обзора органы Организации Объединенных Наций могут оказывать помощь в реализации таких мер, в частности, посредством обеспечения перевода (в том числе на языки меньшинств) и широкого распространения документов УПО; поощрения использования/содействия использованию рекомендаций, в том числе по вопросам меньшинств, всеми заинтересованными сторонами на национальном уровне; рассмотрения документации УПО при подготовке документов планирования, включая общий анализ по стране (ОАС)/Рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и их собственные конкретные программы. Вопросы поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, нередко поднимаются в докладах самих государств и в компиляции, подготавливаемой УВКПЧ, а также в рекомендациях и в заявлениях государств-членов.

Механизмы МОТ

Надзор за применением конвенций МОТ осуществляется Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций и Комитетом Конференции по применению стандартов. В своих периодических докладах о применении Конвенции МОТ о дискриминации в области труда и занятий 1958 года (№ 111) государства должны указывать, какие меры они приняли для ликвидации дискриминации и какие достигнуты результаты. Профсоюзы и организации работодателей имеют право представлять надзорным органам свои замечания относительно применения этой Конвенции. В своих комментариях и выводах надзорные органы контролируют применение Конвенции на законодательном уровне и на практике. Комитет экспертов нередко формулирует свои замечания, касающиеся обеспечения равенства возможностей и отношения к меньшинствам.

Доклады об осуществлении Конвенции № 111 должны представляться раз в два года. Комитет проводит свои сессии ежегодно в ноябре — декабре.

Его доклады публикуются каждый год в марте и обсуждаются Комитетом по применению стандартов в ходе ежегодной сессии Международной конференции труда в июне²⁰.

Последующие меры по осуществлению Декларации 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда предусматривают представление членами МОТ ежегодных докладов, а также публикацию Генеральным директором ежегодного глобального доклада об основополагающих принципах и правах в сфере труда, закрепленных в этой Декларации. В глобальных докладах 2003 и 2007 годов основное внимание уделялось дискриминации в сфере труда. В обоих докладах рассматривались вопросы, касающиеся меньшинств²¹.

Механизмы ЮНЕСКО

Комитет по конвенциям и рекомендациям Исполнительного совета рассматривает конфиденциальные (групповые и индивидуальные) жалобы о нарушениях прав человека в областях, входящих в сферу компетенции ЮНЕСКО (образование, наука, культура и информация, особенно в связи со статьями 18–20, 26 и 27 Всеобщей декларации прав человека), которые, согласно утверждениям, были совершены на территории государств-членов ЮНЕСКО. Этот Комитет состоит из 29 членов и проводит свои сессии два раза в год. Он стремится решать проблемы, о которых ему сообщается, в духе сотрудничества, диалога и взаимопонимания, а не выступать в роли своего рода трибунала.

В неотложных случаях Генеральный директор может лично выступать с представлениями гуманитарного характера от имени предполагаемых жертв нарушений прав человека в областях, входящих в сферу компетенции ЮНЕСКО.

²⁰ С комментариями и выводами надзорных органов можно ознакомиться на странице международных стандартов в области труда сайта Международной организации труда по адресу www.ilo.org/public/ehglish/standards/norm (по состоянию на 24 августа 2010 года).

²¹ С глобальными докладами и дополнительной информацией относительно этой Декларации можно ознакомиться на сайте www.ilo.org/declaration.

Постановка вопросов для анализа

Приводимые ниже контрольные списки содержат примеры вопросов, которые следует рассматривать при планировании мероприятий по поощрению и защите меньшинств в соответствии с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах меньшинств. Постановку этих вопросов следует рассматривать как непрерывно ведущуюся работу, которая со временем может быть расширена, в частности с учетом опыта, полученного на местах.

Структуры и условия для улучшения положения меньшинств

- Существуют ли в стране организации групп меньшинств? Имеют ли женщины и мужчины равный доступ к организационным структурам и механизмам, представляющим интересы меньшинств, таким как НПО, занимающимся поощрением прав меньшинств?
- Существуют ли определенные нейтральные структуры или пространство для диалога между представителями меньшинств и официальными лицами центральных и/или местных органов власти, и существуют ли возможности для страновой группы Организации Объединенных Наций участвовать в работе по налаживанию и/или улучшению такого диалога?
- Какие в настоящее время существуют в стране основные структуры (правительственные, международного сообщества, гражданского общества) по поощрению и защите прав меньшинств, закрепленных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств?
- Существует ли конкретный механизм по сбору дезагрегированных данных, в том числе о доступе к образованию, жилищу и охране здоровья и о состоянии здоровья, позволяющие выносить независимое суждение о реальном положении меньшинств? Существуют ли дезагрегированные данные, в том числе по полу и возрасту?
- Разработала ли страновая группа Организации Объединенных Наций какой-либо механизм (включая создание тематической группы) или политику для проведения консультаций с меньшинствами и для решения вопросов, вызывающих у них озабоченность?
- Включена ли конкретная оценка положения меньшинств в общий анализ по стране (ОАС)? Если да, то включены ли вопросы, каса-

ющиеся их положения или вызывающие у них озабоченность, в Рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи? Учитываются ли положение меньшинств и вопросы, вызывающие у них озабоченность, в вашей страновой программе?

- Анализировались ли специфические потребности меньшинств при подготовке призывов об оказании помощи (например, о выделении средств донорами и учреждениями на цели финансирования единых межучрежденческих призывов об оказании помощи и общих планов гуманитарной деятельности) тем странам, в которых положение в области прав человека и гуманитарная ситуация вызывают особое беспокойство?

Оценка положения меньшинств в национальном контексте

- Признаются ли в стране группы меньшинств? Если да, то обеспечено ли это правовыми или директивными документами?
- Каковы в стране самые актуальные проблемы меньшинств? Например, проведение анализа несоответствий и ситуационного анализа для оценки того, какими правами наделены меньшинства и какими они не могут пользоваться, по каким причинам.
- Являются ли эти проблемы характерными только для меньшинств, или же с аналогичными проблемами сталкиваются и другие группы или слои общества?
- Затрагивают ли такие проблемы в равной мере женщин и мужчин внутри групп меньшинств и в обществе в целом?
- Какие рекомендации были вынесены договорными органами по правам человека или мандатариями специальных процедур по вопросу о положении меньшинств?
- Имеются ли НПО, занимающиеся проблемами, затрагивающими меньшинства? Подготавливали ли они или НПЗУ доклады, обследования или другие исследования, и поднимались ли проблемы меньшинств в средствах массовой информации или международными НПО?
- Существуют ли дезагрегированные данные по признакам национального или этнического происхождения, религии и языка, свидетельствующие о положении меньшинств по сравнению с положением населения в целом?

Определение приоритетов для улучшения положения меньшинств

Защита существования национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств

- Имели ли место в истории случаи преследования, систематического и массового насилия, зверств, сексуального насилия или актов геноцида по отношению к меньшинствам?
- Есть ли случаи принудительной высылки или насильственной депортации членов групп меньшинств из страны?
- Существуют ли конкретные ситуации, когда группы меньшинств и/или их члены обрекаются на социальное отчуждение или целенаправленно подвергаются мерам такого рода?
- Существуют ли ситуации, когда меньшинства испытывают страдания как прямое или косвенное следствие событий в истории, и называется ли по-прежнему это наследие на их жизни или средствах к существованию?
- Расследуются ли систематически случаи насилия в отношении меньшинств, если нет, то почему? Каковы основные причины насилия в отношении меньшинств?
- Уважаются ли свобода вероисповедания и право пользоваться своей культурой и сохранять ее?
- Подвержены ли женщины, принадлежащие к меньшинствам, особой опасности физического насилия или социальной отчужденности, и какие введены в действие профилактические меры по предупреждению таких ситуаций?

Поощрение и защита прав на самобытность, образование и культуру

- Какие виды программ и мер могут быть разработаны для создания благоприятных условий, позволяющих женщинам и мужчинам, принадлежащим к меньшинствам, проявлять свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи?
- Как можно обеспечить пользование меньшинствами равными возможностями в изучении родного языка и/или обучении на родном языке, включая изучение их истории, традиций, языка и культуры?

- Каким образом можно обеспечить в условиях гуманитарного кризиса, и, в частности, в случаях вынужденного перемещения, право детей, принадлежащих к меньшинствам, на изучение их родного языка?

Поощрение и защита прав на равенство и недискриминацию

- Приняло ли государство всеобъемлющие конституционные положения и/или законодательство о недопущении дискриминации, и какое место в них занимают права и меры по защите меньшинств?
- Существуют ли очевидные различия в пользовании основными правами человека между различными группами, включая меньшинства?
- Систематически ли регистрируются жалобы на дискриминацию, когда возможными жертвами дискриминации являются лица, принадлежащие к меньшинствам?
- В какой мере страновая группа Организации Объединенных Наций может применять скоординированный подход, направленный на борьбу как с социальной, так и с институциональной дискриминацией?
- Имели ли место зарегистрированные случаи дискриминации женщин в их собственных общинах меньшинств? Что делает Организация Объединенных Наций, чтобы защитить их права?
- Существует ли дискриминация по отношению к группам меньшинств в вопросах доступа к основным услугам (охране здоровья, питьевой воде, питанию и образованию)?
- Какова динамика сохранения практики множественной дискриминации, и какие группы являются наиболее уязвимыми? Каким механизмам следует содействовать для решения проблем, связанных с множественной дискриминацией?

Поощрение и защита права на участие в политической жизни

- Есть ли у меньшинств доступ к информации о публичной политике и решениях, принимаемых в их интересах, особенно когда они не участвуют в принятии решений?

- Существуют ли механизмы для поддержания диалога внутри групп меньшинств и с такими группами на национальном, региональном и местном уровнях государственного управления?
- Существуют ли механизмы, обеспечивающие эффективное участие меньшинств в политической жизни на местном и общенациональном уровнях? Есть ли парламентские или иного рода группы, лоббирующие интересы меньшинств?
- Обеспечивают ли правительство и Парламент эффективное функционирование и финансирование национальных агентств, учреждений и/или механизмов, отвечающих за содействие участию меньшинств в политической жизни?
- Приняло ли государство специальные меры, необходимые для того, чтобы гарантировать право меньшинств на участие в политической жизни на различных этапах процесса выхода страны из ситуаций вопиющих нарушений прав человека и вооруженного конфликта, особенно в том, что касается беженцев и перемещенных лиц?
- Представлены ли меньшинства в органах государственного управления (например, в качестве членов Парламента, в судебной системе и в правоохранительных органах и т. д.)? Если да, то пропорциональна ли их представленность численности общин и достаточна ли для того, чтобы отвечать их интересам? Если нет, то что требуется сделать для содействия их интеграции в систему государственной службы?
- Влияет ли участие членов меньшинств в общественной жизни на обеспечение гендерного равенства внутри общины и в обществе в целом? Какого рода механизмы были или могли бы быть созданы для содействия участию женщин, принадлежащих к меньшинствам?
- Каковы возможности Организации Объединенных Наций в деле повышения способности групп меньшинств принимать участие в принятии решений и контролировать проведение в жизнь публичной политики?

Поощрение и защита прав меньшинств на основные социальные услуги

- В какой мере нищета затрагивает в стране меньшинства? Затронуто ли нищетой непропорционально большое число лиц, принадлежащих к меньшинствам? Почему?

- Испытывают ли группы меньшинств особые проблемы со здоровьем, и вызывает ли особое беспокойство состояние здоровья представителей групп меньшинств? Страдают ли они такими заболеваниями, как, например, ВИЧ/СПИД, и отличаются ли в их среде заболеваемость обусловленными нищетой болезнями и степень недоедания от остальной части населения? Если да, то в чем причины?
- Что можно сделать для того, чтобы улучшить возможности равного доступа к социальным услугам, отвечающим также специфическим нуждам женщин и мужчин, принадлежащих к группам меньшинств?
- Каковы возможности Организации Объединенных Наций в деле оказания помощи правительству в улучшении социальной политики, способствующей предоставлению основных социальных услуг меньшинствам?
- Какими ресурсами располагают или управляют меньшинства на местном уровне для предоставления социальных услуг? Учитывается ли при оказании таких услуг гендерная специфика?
- Могут ли группы меньшинств контролировать оказание основных социальных услуг?
- Отражают ли основные социальные показатели, такие как голод, детская смертность, состояние здоровья и охват школьным образованием, какие-либо особые различия в условиях между основной частью общества и меньшинствами?

Поощрение и защита права на участие в развитии

- Проводились ли в процессе оценки и разработки проектов развития максимально широкие консультации с группами, для которых эти проекты предназначены?
- Были ли предприняты усилия, ориентированные на наиболее маргинализованные и уязвимые слои (такие, например, как женщины, люди, инфицированные ВИЧ/СПИДом, дети, инвалиды, молодежь, неграждане), в том числе с целью создания условий, позволяющих обеспечивать их равноправное участие в процессах развития?
- Применяется ли правозащитный подход, предусматривающий, в частности, обеспечение активного, беспрепятственного и дей-

ственного участия в процессах развития тех людей, которых эти процессы затрагивают?

- Учитываются ли законные интересы меньшинств при разработке национальной политики и программ, в том числе на стадиях планирования и реализации?

Поощрение и защита права меньшинств создавать ассоциации

- Гарантировано ли национальным законодательством обеспечивается ли на равных началах право трудящихся, принадлежащих к меньшинствам, создавать ассоциации и профессиональные союзы?
- Существуют ли в стране какие-либо препятствия, которые не позволяют меньшинствам в полной мере пользоваться этими правами?
- Были ли предприняты организациями гражданского общества меньшинств усилия, направленные на формирование сети для обмена информацией и координации действий?

Содействие доступу к достойной работе и экономическим возможностям

- Имеют ли меньшинства равный доступ к возможностям занятости и приносящим доход видам деятельности? Каково положение женщин, принадлежащих к меньшинствам, в этой сфере? Существует ли тенденция, когда женщины и мужчины, принадлежащие к меньшинствам, в основном выполняют определенные виды работ или заняты в определенных секторах (например, домашняя прислуга и работа по уходу, строительство, работа в зонах экспортной переработки)? Если да, то каковы условия труда в этих видах занятий?
- Учитываются ли в нормативной базе и политике, особенно в трудовом законодательстве и в национальной политике в области занятости, права меньшинств в сфере труда? Какие существуют механизмы реализации и обеспечения соблюдения этих прав?
- Пользуются ли меньшинства основными правами на свободу ассоциаций и правом на проведение коллективных переговоров, ликвидацию принудительного труда и детского труда, а также правом не подвергаться дискриминации? Гарантированы ли эти права меньшинствам законодательно и на практике наравне с другими трудящимися?

- Учитывается ли в политике и программах содействия обеспечению достойной работы, в том числе непосредственно ориентированных на меньшинства, их специфическое положение, особенно женщин, на рынке труда и на рабочем месте? Существуют ли надлежащие механизмы для оценки воздействия этой политики и таких программ?
- Имеют ли меньшинства равный доступ к производственным ресурсам, включая кредитование, технологию, профессиональное обучение и наставничество, информацию и землю? Существуют ли гендерные различия в таком доступе?
- Пользуются ли меньшинства правом на надлежащее жилище, и как реализация этого права связана с их положением в том, что касается доступа к земле и собственности?
- Какие существуют официальные и неформальные меры социальной защиты трудящихся? Какого рода стратегию следует поддерживать для распространения мер социальной защиты на трудящихся, относящихся к меньшинствам, особенно когда они в своей массе заняты в неформальном секторе экономики?
- Осуществляется ли сбор и регулярный анализ статистических данных о положении меньшинств в официальном и неформальном секторах экономики?
- Представлены ли трудящиеся, принадлежащие к меньшинствам, в профессиональных союзах и организациях работодателей, и принимают ли они участие в социальном диалоге в стране?

Поощрение и защита прав детей, принадлежащих к меньшинствам

- Каково в стране общее положение детей, принадлежащих к меньшинствам? Какая имеется информация, позволяющая судить об их положении? Есть ли необходимость в улучшении такой информации?
- Если в стране существуют внутренне перемещенные лица, то как осуществляется мониторинг положения детей, принадлежащих к меньшинствам?
- Уделяется ли внимание нуждам детей из числа беженцев?

- Предусмотрено ли обеспечение прав детей национальными законами и на практике, включая право на доступ к образованию и охране здоровья, свободу не подвергаться эксплуатации и недопущение детского труда? Существуют ли эффективные механизмы обеспечения прав детей, и учитываются ли ими положение и нужды детей, принадлежащих к меньшинствам?

Поощрение и защита прав перемещенных меньшинств

- Существуют ли в составе перемещенного населения или беженцев группы меньшинств?
- В чем заключаются причины их перемещения? Связаны ли они с их статусом как меньшинств?
- Если они перемещены за пределы страны их происхождения, то был ли им предоставлен доступ к процедурам определения статуса беженцев? Как оценивались их ходатайства на предмет предоставления статуса беженцев?

Поощрение и защита прав лиц и меньшинств без гражданства

- Выявляются ли меньшинства и лица, не имеющие гражданства?
- Регистрируется ли рождение детей, принадлежащих к меньшинствам, с тем, чтобы имелись документы, удостоверяющие место их рождения и указывающие, кто является их родителями? Позволят ли программы регистрации деторождения сократить безгражданство?
- Имеется ли информация о процедурах получения гражданства в доступном и понятном для членов меньшинств виде?
- Существуют ли механизмы сокращения безгражданства, такие как система облегченной натурализации, основанная на законном привычном проживании на территории государства, и приобретение гражданства при рождении ребенка, который в ином случае не имел бы гражданства?
- Пользуются ли меньшинства без гражданства, привычно проживающие на территории страны, полным объемом гражданских, экономических, социальных и культурных прав, гарантированных по международному праву лицам, не являющимся гражданами страны?

Информационно-просветительская деятельность и общественная информация

Являясь основным средством расширения возможностей меньшинств, целенаправленная информационно-просветительская деятельность может играть существенную роль в поощрении и защите прав меньшинств. Внимание общества к положению меньшинств можно привлекать с помощью разнообразных новаторских подходов.

С этой целью полезно было бы предусмотреть:

- подготовку информационных материалов, в том числе на различных языках, и их широкое распространение;
- организацию кампаний по случаю международных дней, таких как 10 декабря — День прав человека;
- оказание поддержки деятельности по профессиональной подготовке/созданию потенциала и информационно-просветительской деятельности, в том числе и для представителей меньшинств.

<...>

Включение вопросов меньшинств в общественную повестку. Практическое руководство*

.....

Введение: меньшинства в Европе

Нет никаких сомнений, что Европа и ее соседи составляют этнически неоднородный регион и что можно найти очень немного стран (если вообще можно), где не было бы групп населения с этнической идентичностью, отличной от их «титულных наций» (кавычки наши. — Прим. сост.). Недопонимание касается тем не менее того, кто составляет этническое или национальное меньшинство, где живут эти меньшинства, сколько их, какова их численность. Эти вопросы отчасти порождаются имеющимся во многих странах законодательством о защите персональных данных и широко распространенным убеждением, что принадлежность к этническому или национальному меньшинству является приватным делом, определяется индивидуальным решением человека и не должно доказываться властям или в ходе каких-то общественных взаимодействий.

Трудное определение

Как меньшинства, так и большинства демонстрируют различные комбинации специфических черт — языка, религии, традиций и обычаев. Что делает этническую группу меньшинством — это ее численно и политически недоминирующее положение в стране, в которой члены данной группы являются гражданами. Лица, относящиеся к этни-

* Извлечения из брошюры *Minority Issues Mainstreaming in the South Caucasus. A Practical Guide*. Tbilisi: ECFM, 2011.

В данном разделе не приведены оригинальные ссылки на публикации соответствующих международных документов в Интернете; общий список полезных Интернет-ссылок приводится в конце настоящего сборника.

© Европейский центр по вопросам меньшинств, 2011.

ческим меньшинствам, идентифицируют себя с некоторыми или со всеми уникальными чертами своей группы и в большинстве случаев признаются другими членами группы. Широко признано, что принадлежность к группе меньшинства есть то, что основано на собственном решении индивида, а не то, что определяется государством.

Тем не менее это не значит, что те, кто считают себя членами группы меньшинства, автоматически признаются в таком качестве властями государства. Например, Франция, Греция и Турция не признают существования этнических или национальных меньшинств в своих странах. Один из важнейших вопросов здесь заключается в том, что **не существует никаких юридических определений меньшинства, которые были бы широко распространены и признаны международным правом.** В силу этого при обсуждении этнических или национальных меньшинств по-прежнему используется рабочее определение Франческо Капоторти 1975 г.¹ Соответственно, признается и условие, что члены меньшинства должны быть гражданами государства, в котором они живут для того, чтобы быть признанными и должным образом защищенными. Большинство европейских стран рассматривают свои общества как многоэтничные и признают, что традиционные автохтонные этнические и национальные меньшинства являются неотъемлемой частью их наций. Таким образом, многие страны взяли на себя обязательство защищать меньшинства и воплотили свои международные обязательства во внутренней политике по защите прав меньшинств.

<...>

Дальнейшие трудности возникают при проведении различий между национальными и этническими меньшинствами. Есть целый ряд разных и иногда противоречащих друг другу определений того, что составляет «этническое» или «национальное» меньшинство. Здесь будем придерживаться следующих дефиниций: этническое меньшинство — это группа, принадлежность к которой основана на устойчивых родственных отношениях, ассоциации с общей культурой, традиционным проживанием на определенной территории в государстве, но которая не имеет где-либо своей государственности. Национальным меньшинством является группа, членство в которой основано на национализме в смысле «настроения и идеологии принадлежности к на-

¹ Приведено в данном сборнике в выдержках из брошюры «Права меньшинств. Международные стандарты и руководство по их соблюдению».

ции, ее интересам и территории, воплощенным в другом государстве». Это различие обычно не проводится при использовании правовых механизмов защиты этнических или национальных меньшинств. Поэтому, например, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств применяется в отношении и этнических, и национальных меньшинств, объединяемых термином «национальные меньшинства». Для удобства далее в этом руководстве будем обозначать этнические и национальные меньшинства термином «этно-национальные меньшинства», или просто «меньшинства».

Основные вопросы для анализа проблем меньшинств <...>

Права меньшинств и недискриминация

При обсуждении проблем меньшинств необходимо принимать во внимание различия между правами меньшинств и недискриминацией. Принцип недискриминации направлен на обеспечение равенства, а права меньшинств способствуют сохранению разнообразия. В то время как первое обеспечивает право на равное обращение, то есть устранение всех препятствий на пути осуществления равных прав, последнее призвано гарантировать сохранение идентичности, или, иными словами, право на разнообразие. Следовательно, гарантии прав меньшинств требуют постоянных позитивных действий государства в поддержку групп меньшинства. Запрет дискриминации может рассматриваться только в качестве первого шага на пути к полной защите национальных меньшинств.

Равные социально-экономические возможности и дискриминация

Члены групп меньшинств часто сталкиваются с широко распространенными социально-экономическими препятствиями в доступе к услугам, предоставляемым государством, таким как жилье, социальная поддержка, здравоохранение, образование, профессиональная подготовка и трудоустройство. Эти препятствия нередко являются результатом прямой или косвенной дискриминации, языковых барьеров или отличий в правовом статусе, а также непризнания права на собственную культуру. Несмотря на то что на международном и государ-

ственном уровнях приняты определенные стандарты, на практике члены групп меньшинств продолжают испытывать социальное исключение. Основные организации по развитию (такие как Всемирный банк, ПРООН и региональные банки развития), а также государственные учреждения по оказанию помощи и неправительственные организации занимаются проблемами дискриминации меньшинств. Тем не менее, в конечном счете, ответственность за защиту прав человека в отношении меньшинств несут государства. Всеобщие стандарты прав человека закрепляются во внутреннем законодательстве, в частности, в странах, устанавливающих демократическое правление или возвращающихся к нему. Эффективное исполнение этого законодательства обычно требует существования специального органа по защите прав человека.

Участие в общественной жизни <...>

В ряде европейских стран имеются конституционные положения, касающиеся права отдельных национальных меньшинств участвовать в общественной жизни. Меньшинства должны быть представлены на всех уровнях законодательной власти (например, в местном или национальном Парламенте) и иметь голоса при решении политических вопросов, особенно тех, которые их непосредственно затрагивают. Они также должны быть представлены в системе государственной службы, на рынке труда и иметь доступ к средствам массовой информации и к образованию, как уже упоминалось выше.

Идентичность и язык

Нарушения прав человека и основных свобод подрывают стабильность и угрожают безопасности во многих регионах мира. Эти нарушения могут порождаться законодательством и государственной политикой или возникать в результате непринятия государственными органами защитных мер, часто под давлением доминирующего большинства. Язык является одним из важнейших инструментов для сохранения и развития идентичности и самобытности и фактором социальной сплоченности. Одновременно языковые вопросы являются наиболее очевидной проблемой, влияющей на отношение к меньшинствам. Особое значение имеют права лиц, относящихся к меньшинствам, на самобытность, в том числе языковые права меньшинств, такие как использование родного языка в частной и публичной сферах, и право получать образование на родном языке.

Образование и культура

Образование и культура являются наиболее эффективными средствами воспроизводства этничности и эффективного включения меньшинств в общество. Образование может предотвратить укоренение предрассудков, нетерпимости и ксенофобии, а также поставить заслон дискриминации.

Соответственно, в многоэтнических обществах образование должно содействовать знанию культуры, истории, языка и религии как меньшинств, так и большинства. Образование может играть решающую роль в интеграции этнически смешанных сообществ. Однако дети из определенных групп меньшинств, таких как рома (цыгане), часто не посещают школу. Необходимость рано начинать зарабатывать, социальная изоляция, низкий уровень личной безопасности, предубеждения и плохая информированность государственных и местных органов власти о существовании проблем являются основными причинами плохих результатов, которые показывают дети из этих особых групп меньшинств. Даже для тех детей, которые хотят и могут ходить в школу, учеба часто представляет трудность из-за слабой начальной подготовки или вообще ее отсутствия.

Таким образом, доступ к основному общему образованию и возможность развиваться на равных с этническим большинством важны для интеграции этнонациональных меньшинств.

Средства массовой информации

Средства массовой информации также являются эффективным средством развития толерантности и межкультурного диалога, содействия взаимному уважению и сотрудничеству между разными этническими сообществами, живущими на одной территории. Соответственно, лица, относящиеся к этнонациональным меньшинствам, должны иметь возможности беспрепятственно создавать и использовать свои собственные средства массовой информации, «чтобы поощрять терпимость и содействовать культурному плюрализму», как указано в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (РКНМ) (статья 9, пункты 3–4). Аналогичным образом Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (Хартия) устанавливает, что страны, присоединившиеся к Хартии, должны гарантировать наличие средств массовой информации на региональных языках или языках меньшинств, в частности путем создания радиостанций или программ

вещания, телевизионных станций или каналов и газет при отсутствии таковых, доступных для этнических или национальных меньшинств. Более того, Хартия также упоминает, что не должны создаваться препятствия для приема радио- и телевизионных программ из соседних стран, этнически родственных для меньшинств, на тех же языках, что и региональные языки или языки меньшинств (статья 11, пункты 1–2).

Особые аспекты проблем меньшинств <...>

Статистика/сбор данных

Точные данные об этнических и национальных меньшинствах являются необходимым условием для выработки правильной государственной политики и имеют фундаментальное значение для обеспечения прав человека и прав меньшинств, в частности право на свободу от дискриминации. Тем не менее сбор данных об этнических и национальных меньшинствах часто неадекватен или не проводится. Кроме того, правительства зачастую не представляют, как собирать такие данные, или не хотят делать это, так как сбор данных о меньшинствах часто не рассматривается как приоритет. В самом деле, конституции некоторых стран, особенно в Западной Европе, запрещают сбор данных на основе расовых и этнических характеристик, хотя ограничение вытекает из такой интерпретации законов о защите данных, которая препятствует их сбору вообще. В то же время, представители меньшинств часто не доверяют способности правительства обеспечивать конфиденциальность данных, собранных на основе этнических классификаций, и потому опасаются, что они будут использованы им во вред и приведут к формированию негативных стереотипов. В самом деле, важно то, чтобы качество собираемых данных находилось на таком уровне, чтобы меньшинства чувствовали: касающиеся их показатели точно отражают ситуацию.

**Обязательства,
касающиеся участия меньшинств:
нормативные и политические рамки**

Общий обзор

Эта глава посвящена международным стандартам прав меньшинств и их участию в общественной жизни, и в ней будут представлены

юридические обязательства и политические программы, касающиеся участия меньшинств в жизни общества, принятия различными международными структурами как для внутреннего применения, так и для использования в международных отношениях.

Международные юридические и квазюридические инструменты

Международно-правовая база прав меньшинств и их участия в жизни общества находится в процессе формирования со времен Второй мировой войны. Она включает в себя юридически обязывающие и рекомендательные документы, принятые Организацией Объединенных Наций, Советом Европы (СоЕ) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Соответствующие документы представлены ниже в хронологическом порядке.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)

Конвенция стала **первым антидискриминационным инструментом, принятым Советом Европы в 1950 году.**

Статья 14

Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

Статья к настоящему времени дополнена Протоколом 12 к Конвенции, который предусматривает, что государства, подписавшие его, **могут принимать позитивные меры** для обеспечения предусмотренных ей прав.

Конвенция позволяет **отдельным лицам и группам направлять жалобы в Европейский суд по правам человека в Страсбурге** и, таким образом, является мощным средством для лиц, относящихся к национальным и другим меньшинствам. Петиции в суд принимаются, только если были исчерпаны средства правовой защиты, имеющиеся в той стране, откуда направляется жалоба.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965)

Дальнейшим развитием подходов к противодействию дискриминации стало принятие ООН **Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД)**.

Статья 1 МКЛРД, в частности, устанавливает, что:

выражение «расовая дискриминация» означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни.

МКЛРД запрещает любые формы расовой дискриминации и требует от государств-участниц Конвенции гарантировать осуществление прав каждого человека в государстве на равенство перед законом без различия по признаку расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения. **Соблюдение МКЛРД контролируется Комитетом по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) через систему представления отчетов.** Государства должны представлять раз в два года или по запросу КЛРД доклады о принимаемых ими законодательных, судебных, административных или других мерах, которые направлены на реализацию положений МКЛРД. КЛРД ежегодно через Генерального секретаря ООН представляет доклад Генеральной Ассамблее ООН о своей деятельности и вносит предложения и общие рекомендации, основанные на изучении докладов и информации, полученных от государств. Доклады, представляемые государствами, рассматриваются Комитетом, который выражает свою озабоченность и излагает рекомендации соответствующим государствам в форме заключительных наблюдений. <...>

Статья 14 МКЛРД устанавливает процедуру, которая позволяет отдельным лицам или группам лиц, утверждающим, что явились **жертвами расовой дискриминации, подать жалобу в КЛРД против соответствующего государства.** Любой индивид может подать жалобу в Комитет при условии, что государство является участником МКЛРД и что оно признало компетенцию КЛРД получать и рассматривать такие жалобы. Третьи стороны тоже могут подавать жалобы в Комитет от имени отдельных лиц или групп. <...>

Международный пакт о гражданских и политических правах

Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого в 1966 году Организацией Объединенных Наций, стала первой международно-правовой нормой, специально посвященной меньшинствам.

Статья 27:

в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

Хотя Пакт ратифицирован большинством государств-членов ООН, некоторые из них сделали заявления о том, что действие статьи 27 не распространяется на их территорию. Соблюдение и исполнение Пакта контролируется Комитетом по правам человека ООН, который отслеживает его реализацию в странах-участницах через систему докладов. Комитет не является судебной инстанцией.

Комитет также получает письменные жалобы от физических лиц и принимает по ним решения, передаваемые затем в соответствующие государства для исполнения.

Жалобы не должны быть анонимными и не подлежат рассмотрению, если исходят от лица или лиц, находящихся под юрисдикцией государства, которое не является участником Пакта. Как правило, лицо, утверждающее, что его или ее права были нарушены государством, должно направить сообщение в Комитет. Если предполагаемая жертва не в состоянии подать жалобу самостоятельно, Комитет может рассмотреть сообщение от другого лица, которое должно доказать, что он или она действует от имени предполагаемой жертвы. Третья сторона, не связанная очевидным образом с лицом, чьи права были предположительно нарушены, не может быть подателем жалобы.

Жалоба не подлежит рассмотрению, если тот же вопрос находится на рассмотрении в рамках другой международной процедуры; также до того как Комитет принимает жалобы к изучению, должны быть исчерпаны все внутренние средства правовой защиты. Последнее, как правило, предполагает прохождение жалобы через местную судеб-

ную систему. В жалобе должно быть разъяснено, какие действия были предприняты для исчерпания внутренних средств, и должны быть приложены все обращения к национальным инстанциям.

Еще до принятия решения о приемлемости жалобы Комитет или его Рабочая группа по сообщениям могут запросить у предполагаемой жертвы или у соответствующего правительства дополнительную информацию или комментарии и установить предельные сроки ответа. Если государство на этой стадии высказывает какие-то возражения или оговорки, то податель жалобы получает копию этого ответа для комментария.

<...>

**Декларация о правах лиц,
принадлежащих к национальным или этническим,
религиозным и языковым меньшинствам**

В 1992 году ООН, учитывая новые условия окончания холодной войны и возросшего внимания к вопросам меньшинств, приняла короткий, но емкий и многоплановый документ о правах меньшинств². Особого внимания заслуживают статьи 1 и 2.

Статья 1

1. Государства охраняют на их соответствующих территориях 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 2

1. Лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (в дальнейшем именуемые лицами, принадлежащими к меньшинствам), имеют право пользоваться **достоинствами своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме.**

² Принята резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 года. — Прим. сост.

2. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют **право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни.**
3. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют 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, в порядке, не противоречащем национальному законодательству.**
4. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право создавать **свои собственные ассоциации** и обеспечивать их функционирование.
5. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют **право устанавливать и поддерживать** без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также **контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми узами.**

Декларация не имеет юридически обязывающего статуса и не устанавливает систему мониторинга или судебного разбирательства. Несмотря на отсутствие юридически обязывающего статуса, Декларация налагает на государства-члены ООН важные политические и моральные обязательства.

Европейские юридические и квазюридические инструменты

Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (Хартия)

Хартия Совета Европы о региональных языках или языках меньшинств принята с целью защиты и развития исторических региональных языков или языков меньшинств Европы. Она была принята в 1992 году в целях сохранения и развития традиций и культурного наследия Европы, а также для обеспечения неотъемлемого и общепризнанного права использовать региональный язык или язык меньшинства в частной и публичной жизни. По состоянию на август 2010 года, 25 стран-членов Совета Европы ратифицировали Хартию и еще 9 ее подписали.

Хартия провозглашает **следующие цели и принципы, которые участники обязуются применять в отношении всех региональных языков или языков меньшинств, используемых на их территории:** уважение географического района распространения каждого языка, необходимость содействия его распространению и развитию; содействие и/или поощрение использования региональных языков или языков меньшинств как в устной и письменной речи, так и в общественной и частной жизни (с помощью соответствующих мер преподавания и обучения, а также транснациональных обменов, касающихся языков, которые находятся в идентичных или сходных условиях в других государствах).

Хартия также **предполагает установление ряда специальных мер для поддержки и расширения использования региональных или меньшинственных языков в общественной жизни.** Эти меры распространяются на следующие области: образование, судебная система, администрация и государственные услуги, средства массовой информации, культурная деятельность и институты, экономическая и социальная деятельность и трансграничные обмены.

Хартия становится юридически обязывающей для государства после ее ратификации и вводит в действие систему мониторинга. Комитет экспертов регулярно рассматривает доклады государств, подаваемые в рамках трехлетнего мониторингового цикла, и составляет доклад и рекомендации, которые представляются в Комитет Министров. Он устанавливает свой собственный регламент работы и получает каждые три года периодические доклады, которые затем публикуются. Комитету помогает в работе секретариат.

<...>

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (РКНМ)

Эта Конвенция, принятая в 1994 году и открытая для подписания в 1995 году, является юридически обязывающим многосторонним документом, посвященным защите национальных меньшинств в целом. Он направлен на защиту прав национальных меньшинств в границах государств-участниц Конвенции, на обеспечение полного и эффективного равенства национальных меньшинств путем создания соответствующих условий, позволяющих им развивать свою культуру и сохранять свою самобытность.

Конвенция устанавливает принципы, касающиеся лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в сфере общественной жизни, такие как свобода мирных собраний, свобода объединений, свобода самовыражения, свобода мысли, совести и религии, доступ к СМИ, а также свободы, относящиеся к использованию языка, образованию, трансграничному сотрудничеству и т. д. Конвенция является наиболее полным юридически обязывающим инструментом в области прав меньшинств и их участия в жизни общества в Европе. По состоянию на апрель 2010 года Конвенция была ратифицирована 39 странами-членами Совета Европы.

Мониторинговый процесс на основе Рамочной конвенции

Исполнение Рамочной конвенции контролируется Консультативным комитетом (КК), в который направляются доклады стран-участниц и который составляет оценки и **рекомендации** для Комитета Министров (основной орган, принимающий решения в Совете Европы). КК проводит встречи в Страсбурге, а его работу обеспечивает секретариат.

КК также может проводить визиты в страны-участницы по их приглашению. Эти визиты рассматриваются как важная составная часть диалога по вопросам меньшинств между Советом Европы и странами-членами организации. Отчеты о поездках приводятся в отчетах о работе КК.

Государства, которые являются участницами Рамочной конвенции, **готовят и представляют национальные доклады в соответствии со схемой, предложенной КК и при участии гражданского общества и неправительственных организаций (НПО).** Во многих странах активисты гражданского общества и НПО также составляют «теневые доклады». Предполагается, что они следуют схеме КК. Мониторинговый цикл занимает пять лет. Все доклады публикуются Советом Европы, и многие переводятся на языки тех стран, которые подают доклады, а также на языки меньшинств. Эти доклады обычно являются отличным источником информации о положении меньшинств в разных странах.

<...>

Как можно сотрудничать в процессе мониторинга Рамочной конвенции и как можно его использовать

- Данные из национальных докладов об исполнении Рамочной конвенции, последующие заключения КК и рекомендации Комитета Министров могут быть использованы **как источники информации об участии меньшинств в жизни общества или об отсутствии такового на национальном уровне** и могут быть включены в различные программные документы.
- Дискуссии о том, **как исполняются рекомендации Совета Европы**, могут внести вклад в политический диалог внутри государства, в частности в связи с разработкой программных документов.
- «Теневые» доклады, составленные местными представителями гражданского общества и НПО, **должны служить в качестве дополнительных средств сбора данных**, помогая в понимании того, как можно использовать РКНМ и вообще повестку прав меньшинств, и предоставляя дополнительную информацию об участии меньшинств в жизни общества и об их правах.

Европейская комиссия против расизма и нетерпимости

Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН) является независимым органом Совета Европы по контролю за соблюдением прав человека и специализируется на борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости. Комиссия консультирует государства-члены относительно того, как можно решать проблемы расизма и нетерпимости. Она изучает правовые механизмы борьбы против расизма и расовой дискриминации на национальном уровне, а также практику их использования. В рамках мониторинга, проводимого по принципу «от страны к стране», ЕКРН рассматривает положение с проявлениями расизма и нетерпимости в каждом государстве. Результаты рассмотрения и рекомендации о том, как каждая страна может решать выявленные проблемы, публикуются в докладах, посвященных отдельным странам. <...>

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ОБСЕ стала первой международной организацией, которая прямо обратилась к вопросам прав национальных меньшинств и их уча-

ствия в жизни общества еще в 1989 году. По итогам Конференции по человеческому измерению 1990 году в Копенгагене был принят так называемый Копенгагенский Документ, часть IV которого (статьи от 30 до 40) устанавливает ряд условий и требований, касающихся защиты и развития прав национальных меньшинств.

<...>

Верховный комиссар по вопросам национальных меньшинств

В 1992 году на встрече в Хельсинки было принято решение о создании института **Верховного комиссара по вопросам национальных меньшинств (ВКНМ)**. Мандат ВКНМ имеет чисто дипломатическую природу. Он или она должны работать над предотвращением конфликтов и заранее предупреждать об их угрозе.

Первый ВКНМ был назначен ОБСЕ в 1992 году для **мониторинга ситуации с обеспечением безопасности в тех государствах-членах ОБСЕ, где вопросы национальных меньшинств воспринимались как угрозы для мира и стабильности** как внутри соответствующих стран и в соседних государствах, так и в регионе в целом. ВКНМ работает **на условии конфиденциальности**, которое означает, что он или она действует инструментами тихой дипломатии и не имеет права издавать документы правового характера, или высказывать оценки, или публиковать какие-либо материалы о ситуации в конкретных странах. Он или она имеет право направлять ноты с выражением озабоченности правительствам государств-членов и выпускать рекомендации, выработанные экспертами по вопросам меньшинств, по ситуации в стране или определенной общей теме.

ВКНМ выпустил следующие тематические рекомендации:

- Гаагские рекомендации в отношении **прав национальных меньшинств в области образования (1996)**.
- Ословские рекомендации относительно **языковых прав национальных меньшинств (1998)**.
- Лундские рекомендации относительно **эффективного участия национальных меньшинств в общественной жизни (1999)**.
- Доклад и рекомендации **о положении рома и синти** в регионе ОБСЕ (2000).

- Варшавские руководящие принципы по содействию **участию национальных меньшинств в избирательном процессе** (2001).
- Руководящие принципы по использованию **языков меньшинств в телерадиовещании** (2003).
- Рекомендации относительно **работы полиции в многоэтнических обществах** (2006).
- Больцанские/Боценские рекомендации относительно **национальных меньшинств в межгосударственных отношениях** (2008).

Рекомендации ВКНМ не являются юридически обязывающими для государств, и они не устанавливают систему мониторинга. Тем не менее они обязательны для государств-участниц ОБСЕ в политическом смысле и **являются сильным нормативным средством для стран, желающих стать членами Европейского союза.**

Гаагские рекомендации

<...> Цель Гаагских рекомендаций в том, чтобы помочь **лучшему пониманию и выработке подходов к правам меньшинств в области образования.** Следует отметить, что пункт 1 подчеркивает большое значение сохранения идентичности через образование на родном языке и одновременно интеграции в общество в целом. Наряду с указанием на важность выполнения международных требований и мер по обеспечению прав меньшинств, Гаагские рекомендации уделяют особое внимание вопросам децентрализации и участия, государственных и частных институтов, так же как и начальных и средних школ для меньшинств, среднего специального и высшего образования. Учебный процесс рассматривается там как имеющий особое значение для успешного укрепления взаимопонимания и уважения между различными общинами в пределах государства.

Ословские рекомендации

Ословские рекомендации о языковых правах национальных меньшинств делают попытку **прояснить содержание их языковых прав**, применяемых, как правило, в ситуациях, в которые вовлечен ВКНМ. Кроме того, стандарты интерпретируются таким образом, чтобы обеспечить последовательность и непротиворечивость в их применении.

Рекомендации разделены на подсекции, посвященные вопросам, которые возникают на практике в связи с использованием языка. Более подробное разъяснение содержания Рекомендаций дается в прилагаемой к ним Пояснительной записке, где приводятся ссылки на соответствующие международные стандарты. Предполагается, что каждая отдельная рекомендация должна прочитываться вместе с соответствующими параграфами Пояснительной записки.

Лундские рекомендации

<...> Лундские рекомендации призваны поощрять и поддерживать принятие специальных мер, содействующих эффективному участию национальных меньшинств в жизни общества. Лундские рекомендации состоят из четырех разделов.

1. **Общие принципы** указывают на важность в числе прочего эффективного участия национальных меньшинств в общественной жизни и обязанности государств соблюдать международно признанные права человека. Они также подчеркивают тот факт, что решение относительно того, является ли индивид членом меньшинства, принимается только этим индивидом, а не навязывается ей или ему.
2. В отношении **участия в принятии решений** Лундские рекомендации сосредотачивают основное внимание на мерах, принимаемых на уровне центрального правительства, выборах и иных механизмах на региональном и местном уровнях и совещательными и консультативными органами.
3. Эти рекомендации также обращаются к вопросу **самоуправления**, то есть территориальных и нетерриториальных механизмов, призванных обеспечить эффективное участие меньшинств.
4. В фокусе рекомендаций находятся конституционные и законодательные гарантии и иные средства, **обеспечивающие эффективное участие в общественной жизни**.

Консультативные и совещательные органы представляют особый интерес, поскольку имеют отношение к широкому перечню общественных проблем, включая инфраструктуру и социальные аспекты разнообразия. В частности, государствам следует создавать такие органы в соответствующих ситуации институциональных рамках для того, чтобы обеспечивать каналы диалога между государственными

органами и национальными меньшинствами. Эти органы должны иметь возможность ставить вопросы перед лицами, принимающими решения, готовить рекомендации, формулировать законодательные и иные предложения, вести мониторинг ситуации и представлять свои мнения по предложенным правительственным решениям, которые могут прямо или косвенно затрагивать меньшинства.

Доклад и рекомендации по вопросу о положении рома и синти в регионе ОБСЕ (2000)

Этот документ уделяет основное внимание **четырем ключевым вопросам: дискриминации и насилию на расовой почве, образованию, общим жизненным условиям и участию в политике**. Документ призван улучшить осведомленность политиков о положении рома и синти, переориентировать дискуссию на обсуждение их условий жизни и потребностей, а также выдвинуть некоторые общие рекомендации. В документе предлагаются конкретные меры для решения задач в этих областях. Они имеют особое значение [там] <...>, где рома и синти оказываются в худшем по сравнению со всеми другими меньшинствами положении из-за дискриминации и социального исключения, которые являются неотъемлемой частью жизненного опыта цыган. Во многих странах рома объявляются незаконными захватчиками в своем собственном жилье, их выселяют за пределы муниципалитетов и исключают из ведения общих местных дел. Это не изолированные инциденты, но распространенные практики, иногда носящие систематический и даже системный характер.

Варшавские руководящие принципы по содействию участию национальных меньшинств в избирательном процессе (2001)

Данные руководящие принципы были составлены в следующих целях:

- чтобы сделать **участие национальных меньшинств в принятии общественно значимых решений эффективным** путем расширения их представительства;
- чтобы информировать **все заинтересованные стороны**:
 - об имеющихся вариантах проведения в жизнь рекомендаций;
 - преимуществах и недостатках разных вариантов;

- для представления **рекомендаций о конституционных, законодательных и институциональных средствах** реализации этих вариантов;
- для оказания содействия странам-участницам ОБСЕ в **обеспечении согласованности и последовательности в практическом применении** стандартов, в соответствии с которыми были разработаны Лундские рекомендации.

Руководящие принципы по использованию языков меньшинств в телерадиовещании (2003)

Использование языков меньшинств в качестве средства коммуникации в вещательных медиа является особо важным вопросом. Ряд государств приняли меры по ограничению такого использования, как правило, с помощью законодательства, предписывающего квоты на вещание на определенном языке. Такая практика в ряде стран вызывает негативную реакцию, поскольку, по сути, ограничивает возможности вещания. Цель данных Руководящих принципов заключается **в поощрении и облегчении принятия государствами специальных мер по снижению напряженности, связанной с национальными меньшинствами**. Для того чтобы прояснить содержание существующих прав, Руководящие принципы предлагают государствам некоторые практические советы относительно того, как можно развивать политические и правовые подходы, которые бы полностью уважали букву и дух международно признанных стандартов и которые могли бы установить баланс в удовлетворении интересов и потребностей всех групп населения, в том числе лиц, принадлежащих к языковым меньшинствам.

Рекомендации относительно работы полиции в многоэтничных обществах (2006)

В ряде стран ВКНМ обнаружил отсутствие институциональных механизмов, обеспечивающих взаимодействие и сотрудничество между полицией и лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам. При **отсутствии соответствующей подготовки для работы в многоэтничном обществе**, моноэтничном составе кадров и дискриминационных практиках полиция в ряде ситуаций вызывает негатив-

ную реакцию среди национальных меньшинств и иногда становится катализатором конфликта. В противоположность этому ВКНМ отмечал в других странах как усилия, направленные на то, чтобы полиция по своему составу лучше представляла те сообщества, где она работает, и на то, чтобы сделать более результативным взаимодействие между полицией и общинами национальных меньшинств для **улучшения межэтнических отношений и повышения эффективности работы самой полиции**. Ключевым моментом данных рекомендаций является положение о том, что полицейская служба в многоэтническом обществе может считаться хорошо поставленной при условии отношений доверия, основанных на регулярном взаимодействии и практическом сотрудничестве между полицией и меньшинствами.

Больцанские/Боценские рекомендации относительно национальных меньшинств в межгосударственных отношениях (2008)

Рекомендации относительно национальных меньшинств в межгосударственных отношениях утверждают, в первую очередь, что, согласно международному праву, **ответственность за уважение и защиту прав меньшинств возлагается на государство, где меньшинство проживает**. Во-вторых, другие государства могут быть заинтересованы в благополучии меньшинств за рубежом, особенно тех, с кем они связаны общей этнической, культурной, языковой или религиозной идентичностью или общим культурным наследием. Это, однако, в соответствии с международным правом **не дает права и не подразумевает возможности осуществлять юрисдикцию в отношении лиц, проживающих на территории другого государства**. Наконец, государство может преследовать такой интерес через предоставление дополнительных возможностей и благ меньшинствам за рубежом только по согласованию с государством, где те проживают, и при уважении принципов территориальной целостности, суверенитета и дружественных (в том числе добрососедских) отношений. Государства должны обеспечивать, чтобы их политика в отношении национальных меньшинств за рубежом, не поощряла сепаратистские тенденции и не подрывала интеграцию меньшинств в тех странах, где они проживают.

Перевод Александра Осипова

Борис Цилевич*

Современное национальное государство и культурное многообразие: концепции и правовые рамки Совета Европы

.....

Сегодня и в академическом, и в политическом дискурсах при обсуждении проблемы отношения демократического государства к культурному многообразию¹ постоянно встречаются ссылки на некие международные (или европейские) стандарты.

Характерными чертами современного общества являются глобализация, возрастающая мобильность населения и интенсивность различных видов миграции, рост числа межэтнических браков, а также усилия по сохранению, развитию, а в ряде случаев — возрождению и даже реконструкции культуры этнических, национальных, лингвистических и религиозных меньшинств². Все эти факторы и предопределяют

* Борис Цилевич — депутат Сейма Латвийской Республики, председатель подкомитета по выборам судей Европейского суда по правам человека и бывший председатель подкомитета по правам меньшинств Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ).

Данная статья опубликована в: Государство, миграция и культурный плюрализм в современном мире. Материалы международной научной конференции / ред. В. С. Малахов, В. А. Тишков и А. Ф. Яковлева. — М.: ИКАР, 2011. — С. 146–172.

© Цилевич Б., 2011.

© Центр изучения проблем гражданства и идентичности (Москва), 2011.

¹ Следует отметить, что в данном контексте термин «культура» используется как обобщающее понятие, включающее расовое, этническое, языковое, религиозное и другие измерения. Таким образом, согласно современному европейскому подходу, многообразие концептуализируется через культуру: под культурным многообразием понимается максимально широкий спектр этнических, лингвистических, конфессиональных и т. п. различий.

² Как известно, общепризнанного юридического определения меньшинства не существует. Тем не менее это понятие широко используется при описании

выход на первый план проблемы отношения современного государства к возрастающему культурному многообразию. Стратегия аккомодации культурных различий становится ключевым вопросом политики современного национального государства.

Этому вопросу посвящено огромное количество академических исследований, практических проектов и целевых программ. Однако можно ли сегодня говорить о неких **международных стандартах** в данной области — универсальных и/или региональных? Существуют ли некие общепризнанные «правила игры», которыми обязаны руководствоваться государства, претендующие на признание в качестве демократий? На этот вопрос вряд ли можно дать однозначный ответ. Отдельные аспекты *политики многообразия* достаточно четко регулируются политическими соглашениями или даже юридически обязывающими международно-правовыми инструментами, в других областях решения остаются прерогативой национальных государств, имеющих широкую свободу действий при определении своей политики. Абсолютной и никем не оспариваемой точкой отсчета признаны принципы демократии и прав человека. Однако интерпретации и применение этих принципов очень сильно различаются в различных конкретных ситуациях, связанных с культурным многообразием.

В данной работе обобщен практический опыт автора, полученный за время более чем десятилетней работы в Парламентской Ассамблее Совета Европы, в национальном парламенте, а также в различных структурах гражданского общества.

Актеры

Какие актеры участвуют в определении стандартов отношения к культурному многообразию?

В первую очередь это национальные государства, то есть все международно признанные государства, являющиеся субъектами международного права³. Несмотря на очевидную эрозию Вестфальской

и анализе культурного многообразия, в том числе и в юридически обязывающих документах. В данном контексте мы эмпирически понимаем под меньшинством группу индивидов, численно меньшую, чем остальное население государства (или региона), и отличающуюся от большинства определенными устойчивыми культурными характеристиками (язык, религия, традиции и т. п.).

³ Термин «национальное государство» в правовом контексте не используется и, строго говоря, вообще не существует как юридическое понятие. В то же вре-

системы, нормы международного права остаются, в принципе, продуктом консенсуса национальных государств. Государство берет на себя какие-либо обязательства добровольно, ратифицируя тот или иной международный договор. Существуют некоторые исключения из этого общего правила — например, концепция гуманитарной интервенции (и здесь решающее слово остается за государствами, но в этом случае несколько или даже одно государство принимают решения, вторгающиеся в область юрисдикции других государств) или весьма ограниченная область супранациональной (надгосударственной. — Прим. сост.) юрисдикции. Но в целом именно государствам по-прежнему принадлежит решающее слово при признании тех или иных норм и практик международными стандартами.

Впрочем, межправительственные организации тоже имеют определенные возможности влияния. Процесс разработки и согласования стандартов не проходит «в вакууме», на него решающим образом воздействует конкретная политическая ситуация. Помимо общих гуманистических соображений на принятие решений национальными государствами влияют политическая и экономическая конъюнктура, факторы безопасности. Кроме того, политика государства не является некоей константой, она меняется в зависимости от того, какие политические силы приходят к власти. Нередко новое правительство уже не желает выполнять ранее взятые обязательства — но в этой ситуации у международных организаций есть все основания (а в ряде случаев — и действенные методы) для вмешательства. Наконец, в случаях когда речь идет о правах человека, принцип суверенитета и невмешательства во внутренние дела уже не является абсолютным⁴. Таким образом, в распоряжении международных организаций есть достаточно эффективные рычаги воздействия на позицию национальных государств, в частности, при разработке международных стандартов (о конкретных рычагах воздействия речь еще пойдет).

мя он активно используется историками, социологами и политологами нередко для подчеркивания некой специфики *национального государства* — в отличие от «ненационального». Естественно, никакого юридического смысла подобное различие не имеет.

⁴ Точнее, это исключение относится только к нормам *ius cogens*, т. е. нормам международного права, которые международное сообщество признает императивными, не требующими ратификации государствами, — например, запрет геноцида.

В отдельных случаях межправительственные организации могут эксплицитно (открыто. — Прим. сост.) иметь супранациональный суверенитет — например, директивы и регламенты (иногда этот термин переводят на русский язык как *регулы*) ЕС являются обязательными для государств-членов даже в том случае, если само государство выступало против принятия данной нормы. За невыполнение этих норм государство можно наказать — например, ощутимыми штрафами. Впрочем, следует отметить, что кроме запрета прямой и косвенной дискриминации по признаку расы или этнического происхождения⁵, юридически обязывающих норм ЕС в области культурного многообразия практически не существует, эти вопросы находятся в лучшем случае в совместном ведении ЕС и государств-членов, а чаще всего остаются в эксклюзивной компетенции государств. Вступление в силу Лиссабонского договора может несколько изменить эту ситуацию, но пока как минимум преждевременно судить о перспективах таких перемен.

Важную роль могут сыграть и неправительственные организации, гражданское общество. Используя эффективные механизмы лоббирования и гражданских кампаний, «третьему сектору» в свое время удалось добиться, например, отмены смертной казни в Европе или создания Международного уголовного суда. Более релевантный рассматриваемой области недавний пример — изменение отношения международного сообщества к проблемам цыган в Европе: за последние 10 лет благодаря усилиям НПО появилось множество соответствующих программ и проектов, на решение «цыганской проблемы» выделяются огромные средства, а главное — радикально изменилось отношение европейских государств к этому вопросу. Несомненно, можно говорить о появлении нового неписаного стандарта отношения к проблемам цыган.

Наконец, следует упомянуть международные корпорации. Как правило, их интересы далеки от управления многообразием, однако в некоторых случаях их влияние может оказаться весьма весомым — например, в ситуациях, связанных со статусом и правами коренных народов, проживающих на территориях, богатых полезными ископаемыми.

⁵ Так называемая Расовая директива ЕС — Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin.

Подходы и методы

Само по себе понятие стандартов строго не определено и на практике используется в широком диапазоне контекстов, причем далеко не только нормативных.

Вряд ли можно говорить о стандартах политики многообразия в академическом дискурсе. Естественно, академическая свобода предполагает широчайшее разнообразие гипотез, теоретических построений и выводов. Ограничения здесь самые минимальные — очевидно неприемлемыми являются откровенно расистские идеи, как, например, отрицание Холокоста. Практически для любой политики по отношению к многообразию можно легко подобрать соответствующую теорию⁶, «научное обоснование» — чем на практике активно пользуются самые различные политические режимы, стремящиеся доказать высокий уровень демократии в своем государстве. Особенно наглядно это проявляется в различных интерпретациях модного ныне понятия интеграции.

В политическом дискурсе апеллирование к неким «общепризнанным ценностям» и «международным стандартам» — стандартный риторический прием. Сочетание декларированных гуманистических целей с установками, предопределенными необходимостью обоснования «реальной политики», основанной скорее на интересах, чем на идеалах, приводит к тому, что оценки одной и той же ситуации разными акторами, использующими практически идентичную риторику «универсальных ценностей», нередко оказываются диаметрально противоположными. Например, если положение русского меньшинства в государствах Балтии в официальном политическом дискурсе США является образцом демократии и успешной интеграции, то в российском дискурсе эта же ситуация, как правило, характеризуется как массовые нарушения прав человека и даже возрождение фашизма.

Разнообразие понятийного аппарата и инструментария, используемых для описания культурного многообразия, еще более осложняет определение стандартов. Для описания, анализа и планирования политики по отношению к многообразию применяется различный инструментарий. Это могут быть юридические концепции прав человека (прав национальных меньшинств как их неотъемлемой составной

⁶ Например, широкое разнообразие теорий национализма демонстрирует В. Малахов в своей монографии: Малахов, В. Национализм как политическая идеология / В. Малахов. — М.: Книжный дом «Университет», 2005.

части⁷ и/или концепции равенства и недискриминации), аппарат конфликтологии (предотвращение конфликтов и управление ими с использованием методов психологии групп)⁸, и политологические теории демократии в многообразных обществах⁹. Помимо прочего, успешное управление многообразием имеет и выраженное экономическое измерение, так как (не) учет многообразия очевидно влияет на экономическую эффективность государства. Этот подход к управлению многообразием применялся в некоторых исследованиях, посвященных, в частности, языковой политике¹⁰.

Политические декларации и рекомендации

Многочисленные декларации, политические заявления и рекомендации различных международных организаций, не имеющие статуса юридически обязывающих документов, как правило, основаны на безоговорочном признании ценности культурного многообразия. Реально мыслящие политики, в отличие от сторонников «романтического национализма», признают, что культурно однородное общество в современной Европе — не более чем миф. Возможность существования «государства без меньшинств» является опасной иллюзией. Даже если пытаться достичь этнической или языковой однородности путем сепарации, то все равно в новых государственных образованиях появятся свои меньшинства — например, фактическая сепарация Косово в какой-то степени решила проблему албанского меньшинства в Сер-

⁷ Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, статья 1: «Защита национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, является неотъемлемой частью международной защиты прав человека и как таковая входит в сферу международного сотрудничества».

⁸ Неоднократно переизданная классическая работа — Donald L. Horowitz. *Ethnic Groups in Conflict*. Серьезный вклад в развитие конфликтологических подходов внесли российские исследователи, в первую очередь В. А. Тишков.

⁹ Среди многочисленных исследований в этой области выделяется Arend Lijphart. *Democracy in Plural Societies*, следует отметить и теорию «этнической демократии», предложенную С. Смухой (Sammy Smooha).

¹⁰ В частности, такой подход развивает Франсуа Грен — F. Grin, F. Vaillancourt. *The cost-effectiveness evaluation of minority language policies: Case studies on Wales, Ireland and the Basque Country*. Monographie № 2. Flensburg: European Centre for Minority Issues, 1999; François Grin. *Economics and Language Policy*, in M. Hellinger et A. Pauwels (dir.), *Handbook of Language and Communication: Diversity and Change (Handbook of Applied Linguistics, 9)*. New York/Berlin: Mouton de Gruyter, 2007, 271–297 и др.

бии (хотя и там остаются албанские меньшинства в долине Прешево и в других регионах), но зато создала проблему сербского меньшинства в самом Косово. При этом проблемы других меньшинств (цыган или ашкалия) не только не были решены, но, скорее, усугублены.

Современный Европейский союз представляет собой нечто прямо противоположное идеалу культурной однородности, «государству без меньшинств» — фактически это, наоборот, некое квази-«государство без большинства». ЕС можно назвать союзом меньшинств, ведь ни одна этническая или языковая группа не составляет в нем большинства.

Правда, учет этой специфики пока выражается, помимо риторики, лишь в декларируемом равноправии всех официальных языков государств-членов ЕС. Эта достаточно дорогостоящая политика на практике все равно, естественно, не способна обеспечить фактическое равенство языков¹¹. Более того, она углубляет неравенство между языками, которые в силу исторических обстоятельств получили статус официальных в какой-то стране ЕС, и языками, такого статуса не имеющими (языками меньшинств или — в терминологии, принятой в ЕС, — региональными или менее используемыми языками, *lesser used languages*). Парадоксальность этой ситуации особенно очевидна, если сравнить распространенность некоторых официальных языков ЕС и языков меньшинств: так, если на мальтийском языке, формально имеющем равный статус с английским или французским, говорит около 350 000 человек, то каталонский или русский, которые являются родными для нескольких миллионов граждан ЕС, никакого официального статуса не имеют.

В ходе исторической эволюции декларированных базовых ценностей первая и главная такая ценность — стабильность — была дополнена демократией. Сегодня можно говорить о том, что в последние годы культурное многообразие стало еще одной базовой ценностью наряду со стабильностью и демократией — по крайней мере, на уровне риторики.

Своеобразной формой порождения и закрепления стандартов отношения к культурному многообразию является так называемая политкорректность. При традиционно неоднозначном и несколько ироничном отношении к этому явлению в большинстве постсоветских государств следует признать, что последовательно реализуемая стратегия политкорректности оказывается весьма эффективным просветитель-

¹¹ См., например, анализ Р. Филлипсона: Robert Phillipson. *English-Only Europe? Challenging Language Policy*. Routledge, 2003.

ским проектом, содействующим достаточно глубоким изменениям восприятия, в частности, культурного многообразия в определенных группах общества.

В документах Совета Европы различного статуса и уровня тезис о ценности культурного многообразия встречается постоянно. Правда, формулировки, как правило, достаточно общие, чтобы во многих случаях допускать различные интерпретации — например, при разработке и реализации политики интеграции иммигрантов или языковой политики.

Наиболее ярким примером эффективной разработки, интерпретации и продвижения стандартов политики многообразия в рамках Совета Европы является Европейская комиссия против расизма и нетерпимости — ЕКРН, или ECRI¹². Мандат ЕКРН включает регулярный мониторинг законодательства, политики и практики государств-членов Совета Европы в отношении борьбы с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью. Помимо публикации регулярных докладов о положении в конкретных странах, ЕКРН готовит и общие рекомендации по ключевым вопросам борьбы с расизмом — в частности, о специализированных государственных институтах для борьбы с расизмом и дискриминацией, об использовании статистических и социологических данных, о расизме в спорте и т. д. С недавнего времени ЕКРН принимает и заявления в случае чрезвычайных ситуаций, таких как откровенно дискриминационные действия правительства или расистские инциденты.

В отличие от ряда других экспертных комитетов в структуре Совета Европы, также ведущих регулярный мониторинг в области своей компетенции, деятельность ЕКРН не основана на какой-то одной конвенции Совета Европы. ЕКРН не является *treaty body*, то есть органом, контролирующим исполнение определенного международного договора. Таким образом, ЕКРН делает свои оценки и выводы на основании широкого спектра международных инструментов как Совета Европы, так и ООН и ОБСЕ, включая и чисто политические декларации. В то же время рекомендации ЕКРН всегда весьма конкретны. Таким образом, ЕКРН представляет собой один из наиболее наглядных и эффективных механизмов трансляции декларативных политических стандартов в конкретные оценки и рекомендации в отношении реальных практических ситуаций.

¹² Подробнее о деятельности ЕКРН см. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp.

Юридически обязывающие инструменты

Анализу юридически обязывающих международных договоров в данной области посвящена масса литературы, поэтому в данной статье ограничимся лишь кратким и неисчерпывающим обзором релевантных инструментов.

Как правило, международные инструменты формулируют для государств негативные нормы (запреты), а не прескриптивные (предписания. — Прим. сост.). Права, гарантированные индивидам этими документами, относятся, как правило, к негативным, а не позитивным.

Еще одной важной особенностью этих документов является официальное непризнание групповых прав. Впрочем, это характерно для современного международного права в целом — субъектами права признаются либо государства, либо индивиды, т. е. физические или юридические лица¹³. Поэтому в юридических текстах речь идет о правах лиц, принадлежащих к меньшинствам, а отнюдь не о неких коллективных правах меньшинств.

Можно выделить три основные области, имеющие непосредственное отношение к политике многообразия.

Равенство и недискриминация

Специфика современной системы защиты прав человека, основу которой заложило принятие Всеобщей Декларации в 1948 году, как раз и заключается в том, что краеугольным камнем этой системы является универсальность прав человека. Все предыдущие системы были селек-

¹³ Единственным исключением является концепция прав коренных народов (*indigenous peoples*), фактически основанная на идее коллективных прав на землю и природные ресурсы — см. Декларацию ООН о правах коренных народов, принятую в 2007 году, — <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/№07/498/32/PDF/№0749832.pdf?OpenElement>, а также Конвенции Международной организации труда 107 (1957) и 169 (1989) — <http://www.un.org/russian/hr/indigenous/guide/iol169.htm>. Следует отметить, что в русском языке термин «коренной народ» используется не только (и не столько) в значении «народ, ведущий племенной образ жизни», как в вышеуказанных конвенциях, а для обозначения «исконных» жителей какой-либо территории — в противовес «недавним иммигрантам». В российском законодательстве о коренных малочисленных народах Севера термин применяется в целом корректно, но в публичном дискурсе нередко встречаются требования коллективных прав, основанные на ошибочном понимании этого понятия.

тивными — допускали, например, разные права для мужчин и женщин или ограничения политических прав по признаку имущественного положения. Поэтому неудивительно, что запрет дискриминации (общий или по различным конкретным признакам) включен в несколько базовых конвенций ООН.

Основным документом в интересующей нас области остается Конвенция ООН о ликвидации расовой дискриминации¹⁴. Существенно, что понятие расовой дискриминации в этой конвенции трактуется расширительно — под таковой понимается любое «различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни». Таким образом, можно сказать, что термин «расовая дискриминация» интерпретируется как дискриминация на основе любого культурного различия.

В Европе, как ни парадоксально, наиболее детально разработанные инструменты и процедуры в данной области приняты в рамках ЕС, а не Совета Европы. Уже упоминавшаяся Расовая директива ЕС стала итогом длительной эволюции «европейской» концепции равенства — в значительной степени под влиянием идеологии, сформировавшейся в США в ходе реализации стратегии десегрегации. В течение нескольких десятилетий нормы ЕС предписывали равенство только по признаку пола (между мужчинами и женщинами) и только в одной области — занятости. Принятие Расовой директивы ознаменовало радикальное расширение области применения концепции равенства. Расовая директива в довольно ограниченном объеме допускает характерную для американского подхода стратегию «позитивной дискриминации» (affirmative action). В то же время она вводит ключевое понятие косвенной дискриминации¹⁵, а также устанавливает важнейший про-

¹⁴ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, утверждена резолюцией ГА 2106 (XX) от 21 декабря 1965 года. Полный текст см. <http://www.un.org/russian/document/convents/raceconv.htm>.

¹⁵ Когда формально нейтральное положение, критерий или правило на практике оказывается особо неблагоприятным для лиц, относящихся к определенной группе или обладающих определенными характеристиками.

цедурный принцип переноса бремени доказывания: лицо, подвергнутое дискриминации, не обязано доказывать этот факт, наоборот, подозреваемый в дискриминации обязан доказать обоснованность неравного отношения к данному лицу.

Основной документ Совета Европы — Европейская конвенция прав человека¹⁶ — содержит запрет дискриминации в статье 14. Впрочем, эта норма запрещает дискриминацию не вообще, а лишь в отношении реализации прав, предусмотренных другими статьями Конвенции. Таким образом, эта статья может быть применена только в совокупности с какой-либо другой субстантивной (материальной, или содержательной, в отличие от процессуальных. — Прим. сост.) статьей Конвенции.

Большим шагом вперед стало принятие в ноябре 2000 года дополнительного Протокола 12¹⁷ к Европейской конвенции прав человека, который содержит уже общий запрет дискриминации в любых решениях или действиях публичных властей. К сожалению, на конец 2009 года этот Протокол ратифицировали лишь 17 государств-членов Совета Европы (еще 20 подписали, но не ратифицировали). Среди стран, не ратифицировавших и даже не подписавших Протокол, есть и ряд государств с хорошо разработанным национальным законодательством в этой области, включая признанного лидера — Великобританию. Никаких новых обязательств для этих государств ратификация Протокола не повлечет — однако, очевидно, правительства не хотят представлять Европейскому суду по правам человека право рассматривать индивидуальные жалобы на нарушения принципа равенства.

Впрочем, и до вступления в силу Протокола 12 Европейский суд принял несколько важнейших решений, касающихся интерпретации права на защиту от дискриминации (см. ниже).

Права меньшинств

При разработке универсальной системы защиты прав человека в рамках ООН после Второй мировой войны никаких специальных конвенций о правах меньшинств принято не было, хотя эта идея интенсивно обсуждалась. Решающим фактором стало то, что идея защиты мень-

¹⁶ Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, принята в Риме 4 ноября 1950 года. Полный текст см. <http://www.echr.ru/documents/doc/2440800/2440800-001.htm>.

¹⁷ Полный текст см. <http://www.echr.ru/documents/doc/2461543/2461543.htm>.

шинств была в значительной степени дискредитирована Гитлером, использовавшим «договоры о меньшинствах», заключенные под эгидой Лиги Наций, как предлог для оправдания своей агрессии против Чехословакии — якобы для защиты судетских немцев. В течение долгого времени фактически единственной универсальной нормой оставалась статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах¹⁸.

В период распада социалистической системы права меньшинств вновь оказались в центре внимания международного сообщества. Именно конфликты на этнической почве, вспыхнувшие в различных частях бывшей Югославии и СССР, а также (хоть и с меньшей интенсивностью) в некоторых других государствах Европы, стали основной угрозой миру и стабильности на континенте. Поэтому естественно, что важнейшие принципы прав меньшинств были провозглашены не организацией, занимающейся правами человека (Советом Европы), а СБСЕ (вскоре переименованной в ОБСЕ — Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе) — в так называемом Копенгагенском документе, принятом в 1990 году¹⁹.

Сам по себе Копенгагенский документ (как и принятая вскоре Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам²⁰) является не юридически обязывающей конвенцией, а политической декларацией. Однако провозглашенные в нем основные принципы вскоре были трансформированы в юридические нормы в принятой в 1994 году в рамках Совета Европы Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств²¹. Считается, что Рамочная конвенция — исторически первый юридически обязывающий документ о защите меньшинств. Формаль-

¹⁸ «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком». Полный текст Пакта см. <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>.

¹⁹ Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990. Полный текст см. http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_ru.pdf.

²⁰ Принята резолюцией 47/135 ГА от 18 декабря 1992 года. Полный текст см. http://www.un.org/russian/document/declarat/minority_rights.html.

²¹ Полный текст см. http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2_framework_convention_%28monitoring%29/1_texts/PDF_Text_FCNM_Russian.pdf.

но, впрочем, на несколько недель раньше Рамочной конвенции была принята аналогичная конвенция СНГ²² — к сожалению, этот документ, содержащий ряд важных норм, практически остался на бумаге.

Рамочная конвенция является «документом принципов» — она не регламентирует права меньшинств детально, оставляя право на определение конкретных форм и методов реализации общих норм за национальными государствами. Эти конкретные решения являются объектом мониторинга со стороны специального экспертного органа — Консультативного комитета (Advisory Committee), который рассматривает периодические отчеты государств об исполнении Конвенции, а также «теневые» отчеты неправительственных организаций и информацию, полученную из других источников.

Принципиальной слабостью механизма Рамочной конвенции является отсутствие возможности рассмотрения индивидуальных жалоб. Возникает серьезное противоречие: с одной стороны, права меньшинств, закрепленные в Рамочной конвенции, провозглашены неотъемлемой составной частью универсальных прав человека, с другой — в случае конкретного нарушения их невозможно непосредственно защитить в международном суде. Частично эту проблему можно пытаться решать через национальную судебную систему — суды общей юрисдикции могут непосредственно применять нормы международных конвенций. Кроме того, Конституционный суд во многих случаях может аннулировать нормы национального законодательства, если они противоречат международным обязательствам государства²³.

Тем не менее вопрос о создании судебного (или хотя бы квазисудебного) механизма рассмотрения индивидуальных жалоб на нарушение прав меньшинств остается на повестке дня, в частности, Парламентской Ассамблеи Совета Европы. Так, ПАСЕ еще в 1993 году предложила принять специальный дополнительный протокол к Европейской конвенции прав человека о культурных правах²⁴, что по-

²² Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Принята 21 октября 1994 года. Полный текст см. <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=9862>.

²³ Это зависит от правовой системы конкретного государства, в частности, от того, каким образом международные обязательства включаются в национальное законодательство, и от полномочий Конституционного суда.

²⁴ Recommendation 1201 (1993) «On an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights», полный текст см. <http://>

звонило бы Страсбургскому суду рассматривать обращения, касающиеся нарушений прав меньшинств. Комитет Министров отклонил эту рекомендацию, но вопрос регулярно поднимается в ПАСЕ вновь и вновь, последний раз (на момент написания этой статьи) — в ноябре 2009 года.

Несмотря на скептические прогнозы многих экспертов, Рамочную конвенцию ратифицировало абсолютное большинство — 39 из 47 — государств-членов Совета Европы. Четыре государства ее подписали, но не ратифицировали²⁵, а еще четыре — даже не подписали²⁶.

Защита культурной идентичности

В этой области существует ряд документов, формально имеющих статус конвенций, принятых, в частности, под эгидой ЮНЕСКО. Впрочем, говорить об их юридической обязательности сложно. Механизмы реализации норм таких документов отнюдь не судебные — как правило, это разнообразные международные и национальные программы и проекты, направленные на сохранение культурного наследия. На этих же принципах базируется и деятельность Европейского Союза, направленная на сохранение и развитие культурного многообразия в Европе.

В рамках Совета Европы основным документом в этой области является Европейская Хартия региональных языков или языков меньшинств²⁷. Специфика этого документа (как, впрочем, и аналогичных инструментов ЮНЕСКО) заключается в том, что именно языки — а не индивиды — являются объектом защиты. Таким образом, Хартия устанавливает некую квазиправосубъектность языков. Естественно, говорить о правосубъектности можно лишь условно, и это предопределяет двойственный характер Хартии: с одной стороны, она обычно включается в список конвенций Совета Европы по правам человека с другой, принципиально отличается от других таких конвенций.

assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1201.htm.

²⁵ Бельгия, Греция, Исландия и Люксембург.

²⁶ Андорра, Франция, Монако и Турция.

²⁷ European Charter for Regional or Minority Languages, opened for signature 5 November 1992. Полный текст см. http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/textcharter/Charter/Charterexpl_rus.pdf.

Как и в случае Рамочной конвенции, специальный Экспертный Комитет рассматривает периодические отчеты государств и оценивает выполнение норм Хартии. Правда, в отличие от Рамочной конвенции, Хартия построена по *принципу меню*: каждый ее раздел предлагает список, из которого государство выбирает определенные обязательства при ратификации Хартии.

Сегодня Хартию ратифицировали 24 государства-члена Совета Европы, еще 9 государств ее подписали, но пока не ратифицировали.

Судебные прецеденты: решения Европейского суда по правам человека

Решения (case-law) Европейского суда по правам человека имеют особо важное значение для интерпретации стандартов, ведь национальные государства обязаны их безоговорочно выполнять. Для исполнения решения государство должно, как правило, помимо выплаты компенсаций жертвам нарушения, принять и так называемые меры общего характера, которые исключали бы возможность повторения подобных нарушений. Нередко для этого приходится вносить поправки в законодательство или пересматривать административные практики.

Хотя Европейская конвенция прав человека не содержит норм, прямо определяющих права, связанные с политикой многообразия, в ряде случаев интерпретация других статей Конвенции имеет важное значение для защиты таких прав. В последние годы опубликован ряд подробных исследований на эту тему²⁸, поэтому здесь ограничимся кратким упоминанием наиболее показательных решений.

²⁸ A. Moucheboeuf. Minority rights jurisprudence. Council of Europe Publishing, 2006; Sia Spiliopoulou Akermark. The Limits of Pluralism — recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights with Regard to Minorities: Does the Prohibition of Discrimination Add Anything? JEMIE: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Issue 3/2002; G. Gilbert. The Burgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *Human Rights Quarterly*, 2002, 24 (3): 736-780; R. Medda-Windischer. The Jurisprudence of the European Court of Human Rights. In: *European Yearbook of Minority Issues, Volume 4*, Leiden: Nijhoff. 2004/5, 445-469; K. Henrard. The Impact of International Non-Discrimination Norms in Combination with General Human Rights for the Protection of National Minorities: the European Convention on Human Rights. Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN), DH-MIN (2006) 020.

В частности, в отношении защиты от дискриминации следует особо выделить прецедентное дело *D. H. против Чехии*²⁹, в котором Суд признал обязательным для государств-членов Совета Европы применение принципа переноса бремени доказывания — именно государство обязано доказать, что решение (в данном случае систематический перевод детей-цыган в специальные школы для отстающих в развитии) не является дискриминационным³⁰.

Отдельные аспекты политики многообразия оказываются релевантными при использовании ряда субстантивных норм Конвенции.

Признание государством культурного многообразия в обществе непосредственно связано с базовым правом — свободой ассоциаций (объединений). Нередко государство, исходя из политических соображений, не признает существования определенного меньшинства на своей территории и отказывается регистрировать организации этого меньшинства. Зачастую отказ обосновывается соображениями национальной безопасности — ведь если такое меньшинство, с точки зрения закона, не существует, то настаивать на его существовании — противозаконный или даже антиконституционный поступок. Подобные действия Европейский Суд не раз квалифицировал как нарушение Конвенции, в частности, в ряде дел против Греции³¹. В аналогичных приговорах по делам против Болгарии³² и Турции³³ Суд, помимо свободы ассоциаций, подчеркнул и право меньшинств на участие в политической жизни. В то же время Суд определил и границы использования этого права: так, в деле «Горжелик против Польши»³⁴ Суд признал обоснованным отказ в регистрации ассоциации силезского меньшинства в качестве политической партии³⁵.

²⁹ *D. H. v. the Czech Republic*, 13.11.2007, Application № 57325/00, § 179.

³⁰ Следует отметить, что обвинение в дискриминации должно все же быть обоснованным *prima facie*, т. е. для выдвижения такого обвинения должны быть достаточные предварительные основания.

³¹ *Sidiropoulos and others v. Greece*, 10.07.1998, Application № 26695/95, *Tourkiki Enosi Xanthis and Others v. Greece*, 27.03.2008, Application № 26698/05, *Emin and Others v. Greece*, 27.03.2008, Application №. 34144/05, *Bekir-Ousta and Others v. Greece*, 1.10.2007, Application № 35151/05.

³² *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 2.10.2001, Application № 29221/95; 29225/95.

³³ *The Socialist Party and others v. Turkey*, 25.05.1998, Application № 21237/93.

³⁴ *Gorzelik v. Poland*, 17.02.2004, Application № 44158/98.

³⁵ В Польше политические партии национальных меньшинств освобождены от 5% барьера на выборах парламента, этим правом уже пользовалась партия эт-

В ряде индивидуальных обращений в Европейский Суд написание имен и фамилий в соответствии с традициями оригинального языка рассматривалось как составная часть права на уважение частной и семейной жизни. Как правило, в этих случаях Суд не находил нарушений в действиях властей — в частности, в случаях, когда в бывших республиках СССР имена и фамилии преобразовывались (и искажались) в соответствии с правилами государственного языка нового независимого государства³⁶.

Более успешными были попытки использовать норму Конвенции о свободе слова для защиты права на радио- и телевизионное вещание на языках меньшинств³⁷. Суд фактически признал, что свобода слова относится не только к содержанию распространяемых идей и информации, но и к форме их распространения, включая язык. Таким образом, право меньшинства свободно распространять и получать информацию и идеи на своем языке защищено Европейской конвенцией. Практика Суда во многом помогла, в частности, добиться отмены дискриминационных языковых ограничений на частных радиостанциях и телевизионных каналах в Латвии³⁸.

В отношении использования языков в образовании в знаменитом «Бельгийском языковом деле»³⁹ Суд решил, что государство не обязано обеспечивать обучение на языках меньшинств в публичной системе образования. Впрочем, это решение было принято в 1968 году, когда многих современных представлений, концепций и документов еще

нических немцев, заявители не сумели обосновать отличия силезской идентичности от идентичности польских немцев.

³⁶ Например, обращения *Šiškina and Šiškins v. Latvia*. 9/04/2002. Application № 59727/00, *Mentzen/Mencena v. Latvia*, 7.12.2004. Application № 71074/01 и *Kuhareca v. Latvia*, 7.12.2004. Application № 71557/01, а также обращения этнических поляков из Литвы (настаивавших на использовании в своих именах и фамилиях буквы «w», отсутствующей в литовском алфавите) были признаны неприемлемыми. Жалоба *Bulgakov v. Ukraine*. 11.09.2007. Application № 59894/00 была принята к рассмотрению по существу, однако и в этом случае Суд не нашел нарушений.

³⁷ *Radio ABC v. Austria*. 20.10.1997. Application № 19736/92, *Autronic AG v. Switzerland*. 22.05.1990. Application № 12726/87 и др.

³⁸ Решение Конституционного Суда Латвийской Республики по делу № 2003-02-0106, 5 июня 2003 года.

³⁹ The Case «relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium». 23.07.1968. Applications Nos. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64.

просто не существовало. В то же время в деле «Кипр против Турции»⁴⁰ Суд признал нарушением статьи 2 Протокола 1 (право на образование) отсутствие греческих средних школ в северной части Кипра.

Наконец, следует отметить важное решение, касающееся требования владения государственным языком для граждан, баллотирующихся на выборах Парламента (или самоуправлений). В деле «Подколзина против Латвии»⁴¹ Суд признал, что повторные проверки уровня владения государственным языком нарушают право избирать и быть избранным, в результате языковые требования для кандидатов в депутаты были вообще исключены из латвийского законодательства.

Таким образом, Страсбургский суд своими решениями определил ряд важных стандартов в области недискриминации и прав меньшинств. В то же время эти решения касаются лишь отдельных изолированных аспектов политики многообразия и отнюдь не создают более или менее полной нормативной системы.

Трансляция стандартов с международного уровня на национальный

Итак, сегодня система международных стандартов политики многообразия существует в основном на уровне риторики и политических деклараций, и лишь отдельные ее элементы определены юридически обязывающими нормами, сопровождающимися более или менее жесткими механизмами мониторинга, оценки и санкций за их нарушение.

Оценка эффективности таких механизмов — задача отдельного исследования. Впрочем, на практике внедрение стандартов, их трансляция на национальный уровень осуществляются, как правило, с помощью иных механизмов.

В рамках ЕС такая трансляция достигается за счет либо норм прямого действия (регламенты/регулы), либо норм, которые необходимо транспонировать (перенять), т. е. внести соответствующие изменения в национальное законодательство (директивы). Но применение этих механизмов в области политики многообразия весьма ограничено из-за упомянутой выше скудости нормативов ЕС в области культурного многообразия.

⁴⁰ *Cyprus v. Turkey*, 10.05.2001. Application № 25781/94.

⁴¹ *Podkolzina v. Latvia*, 9.04.2002. Application № 46726/99.

Более распространенным механизмом трансляции является политическая кондициональность. Особенно активно этот метод использовался после 1990 года. Наиболее полно это проявилось в процессе расширения Совета Европы (позднее — и Европейского Союза).

Членство государства в Совете Европы обусловлено соответствием определенным стандартам в первую очередь в отношении уровня демократии и защиты прав человека. Для вступления государство-кандидат обязано продемонстрировать соответствие этим стандартам. После получения официального заявления о желании вступить в Совет Европы проводится оценка ситуации и формулируются условия вступления. Как правило, уже на этой стадии государство обязуется принять определенные конкретные меры для соответствия критериям. При официальном принятии в Совет Европы формируется список обязательств кандидата нередко с указанием конкретных сроков исполнения. Контроль за исполнением осуществляет также, помимо специализированных экспертных органов, Комитет по мониторингу ПАСЕ.

Часть этих стандартов являются объективно формальными (например, ратификация определенных международных конвенций) либо легко формализуемыми, другие требуют серьезного сбора и анализа данных.

Важной особенностью подхода, основанного на политической кондициональности, является довольно быстрая эволюция стандартов. Например, после открытия к подписанию Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств ратификация этой Конвенции стала обязательным условием для вступления в Совет Европы для всех государств-кандидатов. Однако те государства, которые стали членами Совета Европы до принятия конвенции, ратифицировать ее не обязаны — просто не существует механизмов, с помощью которых их можно было бы заставить это сделать. Еще более наглядно положение в ЕС: все новые члены ЕС, принятые в 2004 и 2007 годах, ратифицировали Рамочную конвенцию, а ряд «старых» членов не только не собираются это делать, но и отвергают основные принципы конвенции (Франция, Греция⁴²).

⁴² Несмотря на то что Греция подписала (но не ратифицировала) Рамочную конвенцию, ее политическая элита не признает наличия меньшинств на территории Греции, за исключением «мусульманского меньшинства в Западной Фракии», признание которого обусловлено Лозаннским договором 1923 года. В целом позиция Греции наиболее ярко иллюстрирует противоречивость политики много-

Таким образом, политическая кондициональность неизбежно порождает определенную двойственность стандартов. Являются ли демократические традиции достаточной «компенсацией» за отсутствие формальных обязательств в области политики многообразия? Вряд ли на этот вопрос можно дать универсальный исчерпывающий ответ.

Очевидно, слабым местом политической кондициональности является политический, а не юридический характер мониторинга выполнения взятых обязательств. Например, в Комитете по мониторингу ПАСЕ оценка той или иной законодательной нормы или практики, в том числе соответствие принципам прав человека, нередко определяется голосованием членов комитета, т. е. политиков, депутатов национальных парламентов. Такой механизм в корне отличается от принятия решений компетентным судом — даже если судьи тоже используют механизм голосования — или специализированным экспертным комитетом.

Характерно, что интерпретация содержания взятых на себя обязательств далеко не всегда является однозначной и общепризнанной. Интересным примером являются так называемые Копенгагенские критерии — условия принятия новых членов в ЕС, утвержденные Европейским Советом в Копенгагене в 1993 году (и дополненные в Мадриде в 1995 году). Первый — политический — из Копенгагенских критериев включает, в частности, и «уважение и защиту меньшинств».

Как ЕС практически интерпретировал этот критерий и оценивал соответствие ему государств-кандидатов? ЕС не имел (и по-прежнему не имеет) ни собственных документов о защите меньшинств, ни соответствующих институций, способных провести квалифицированную экспертизу и оценку ситуации в этой области в странах-кандидатах⁴³.

образия в ряде государств Европы. Более подробно на эту тему см., в частности, Boriss Cilevičs. Ratification of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the member states of the Council of Europe. Report. 2006, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc06/EDOC10961.htm>; Boriss Cilevičs. Minority protection in Europe: best practices and deficiencies in implementation of common standards. Report. 2009.

⁴³ В отношении сбора и анализа информации ситуация серьезно изменилась после создания Агентства фундаментальных прав ЕС (АФП), см. http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm. Впрочем, полномочия АФП не предусматривают полноценного мониторинга, право принимать решения о соответствии или несоответствии определенным стандартам остается за политическими органами ЕС.

Поэтому на практике оценка соответствия этому критерию нередко превращалась в чисто политическую дискуссию, в которой решающая роль принадлежала правительствам стран-кандидатов. Парламенты (и, соответственно, оппозиция) участвовали в переговорах скорее символически, а гражданское общество институционально не участвовало вовсе.

На деле Европейская комиссия в значительной степени полагалась не на результаты политических переговоров, а на экспертные оценки и выводы других международных институций — в первую очередь, Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, в меньшей степени — Совета Европы.

На практике «предвступительная» политическая кондициональность действительно привела к ряду существенных улучшений в области политики многообразия практически во всех странах-кандидатах. Однако нерешенным остается вопрос о долговечности и устойчивости (sustainability) таких улучшений. Например, в Эстонии и Латвии после вступления в ЕС заметно резкое падение интереса к выполнению рекомендаций международных организаций, и наметившаяся в начале 2000-х некоторая либерализация политики многообразия сменилась противоположной тенденцией, что заранее прогнозировали многие исследователи⁴⁴.

Наконец, следует отметить, что подход, основанный на политической кондициональности, применяется отнюдь не только к государствам, официальным кандидатам на вступление в Совет Европы (или ЕС). Так, ЕС постоянно включает в договоры о торговле и сотрудничестве с третьими странами статьи о санкциях, применяемых в случае, если одна из сторон нарушает права человека или демократические принципы (conditionality clauses). Формально эти нормы симметричны, т. е. в равной степени относятся к обеим договаривающимся сторонам. Но на практике они позволяют ЕС требовать от партнеров (в первую очередь, государств «третьего мира») соблюдения определенных демократических и правовых принципов, используя экономические рычаги в качестве стимула.

⁴⁴ Vadim Poleshchuk, Boris Tsilevich. The Baltic States before EU Accession: Recent Developments in Minority Protection. *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 2, 2002/3. European Academy & European Centre for Minority Issues. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, pp. 283–305.

Естественно, помимо политической кондициональности, в распоряжении международного сообщества имеется целый ряд других рычагов. Но по-настоящему «сильные» меры воздействия (экономические санкции или даже вооруженное вмешательство, гуманитарная интервенция) используются лишь в самых крайних случаях, и здесь вряд ли можно говорить о трансляции стандартов.

Политики многообразия на национальном уровне

Восприятие культурного многообразия на национальном уровне, как правило, сочетает в себе противоречивые тенденции. Многообразие одновременно воспринимается и как проблема, и как ресурс, и как преимущество. В разных группах общества восприятия различаются весьма существенно. Какая тенденция доминирует — напрямую зависит как от декларируемых ценностей, так и от практических целей конкретного политического режима.

Символический и практический уровни

Важно отметить, что вопросы, связанные с политикой многообразия, постоянно встают и на практическом, и на символическом уровнях. Для эффективного управления многообразием важно находить практические решения на обоих уровнях, оба они важны. Например, типичной проблемой символического уровня является использование языков меньшинств в топонимах или названиях улиц. Так, в Словакии в середине 1990-х именно вопрос об использовании названий населенных пунктов юга страны на венгерском языке был основным конфликтогенным фактором. Практическое значение этого вопроса, как правило, незначительно — для жителей, принадлежащих к местному меньшинству, отсутствие табличек с названиями улиц на их языке обычно не является проблемой в повседневной жизни, даже если они не владеют официальным языком и даже если официальный язык и язык меньшинства используют разный алфавит. Двухязычные таблички, скорее, символизируют притязания меньшинства на статус хозяина (или хотя бы «совладельца») государства, именно поэтому они так болезненно воспринимаются националистически настроенной частью языкового большинства.

Один из наиболее типичных вопросов практического уровня — использование языков в системе здравоохранения. Независимо от наличия или отсутствия регламентации этого вопроса, медики связаны если не юридическими, то профессионально-этическими нормами другого рода — клятвой Гиппократата. Добросовестное исполнение своих профессиональных обязанностей подразумевает, что медик обязан сделать все возможное, чтобы понять пациента, независимо от того, какой язык общения предписывает языковое законодательство.

Впрочем, большинство вопросов, связанных с культурным многообразием, имеют как символическую, так и практическую составляющую.

Стратегии политики многообразия и международные стандарты

Современные унитарные государства используют разные стратегии по отношению к культурному многообразию (в федеративных государствах картина, как правило, гораздо сложнее). Условно можно выделить три модели.

Консервативные стратегии направлены на гомогенизацию общества, ослабление и подавление культурного разнообразия — как в публичной, так и в частной сфере. В крайнем выражении эта стратегия воплощается в печально известном лозунге «Одна страна, один народ, один язык». Консервативные стратегии были широко распространены в Европе в XIX — да и в XX — веке.

Либеральная стратегия подразумевает так называемый культурный нейтралитет. Естественно, наивную концепцию либеральной политической философии о полностью «культурно нейтральном» характере демократического государства реализовать невозможно⁴⁵ — какой-то определенный язык (или языки) должны использоваться в законотворчестве, армии, судопроизводстве, и это само по себе уже неизбежно разрушает гипотетический «культурный нейтралитет». Современная либеральная стратегия подразумевает культурное единообразие в публичной сфере, но не препятствует многообразию в частной сфе-

⁴⁵ Подробный анализ либеральных подходов к культурному многообразию предложил Уилл Кимлика — см., в частности, Will Kymlicka. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press, 1995; Will Kymlicka. *Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. In: *Can Liberal Pluralism be Exported?* (ed. W. Kymlicka, M. Opalski), Oxford University Press, 2001, pp. 13–107.

ре. Более того, такая стратегия может включать даже поддержку культурного многообразия — в той мере, в которой государство поддерживает гражданское общество в целом. Например, ассоциации национальных меньшинств могут получать гранты на свои культурные проекты наравне с другими неправительственными организациями.

При всей своей «нейтральности» и подчеркнуто равном отношении (equal treatment) либеральная стратегия все же ставит лиц, принадлежащих к меньшинству, в заведомо неравное положение и потому чревата косвенной дискриминацией.

Третья, менее распространенная в Европе, стратегия — мультикультурализм, суть которой — в признании и поддержке культурного многообразия как в частной, так и в публичной сферах. Мультикультурализм является «изобретением» иммиграционных государств, наиболее последовательно эта концепция была реализована в Канаде.

Сегодня ни одна из этих моделей «в чистом виде» ни в одной из европейских стран не реализуется. Ряд государств Европы (Франция, Греция, Турция) тяготеют к консервативной стратегии. Некоторые элементы мультикультурализма встречаются, в частности, в Великобритании, где муниципалитет может, например, распространять информацию о социальной поддержке на нескольких десятках языков. Однако основой политики многообразия большинства государств Европы сегодня является либеральная стратегия, в рамках которой стремятся искать оптимальный баланс между единством нации и культурным многообразием.

В рамках этой (в достаточной степени условной) классификации можно сказать, что современные международные стандарты несколько ограничивают консервативные стратегии, в ряде случаев предписывают либеральные стратегии и — на уровне риторики, но не правовых норм — поощряют элементы мультикультурализма.

Современные интерпретации международных стандартов политики многообразия

Как уже отмечалось, стандарты политики многообразия имеют скорее негативный, чем прескриптивный (предписательный. — Прим. сост.) характер. Другими словами, эти стандарты налагают определенные ограничения на свободу определения политики национально-государства.

Наиболее универсальные ограничения, обязательные для современного государства и имеющие достаточно развитые (в том числе судебные) механизмы контроля и санкций, связаны с принципами недискриминации и равноправия. Ограничения, определяемые правами меньшинств, носят гораздо более селективный характер и опираются на значительно менее развитые механизмы реализации. В свою очередь, принципы сохранения культурного многообразия и права на собственную идентичность (в той мере, в которой они не отражены в документах о запрете дискриминации и правах меньшинств) практически не имеют юридических механизмов реализации, их воплощение остается вопросом политической конъюнктуры и доброй воли национальных государств.

Интерпретация принципа недискриминации

Ключевой вопрос интерпретации принципа недискриминации таков: является ли равное обращение (equal treatment) гарантией равноправия?

Далеко не всегда на этот вопрос можно дать положительный ответ. Современное понимание равенства выходит за пределы формально равного отношения и равного обращения. Естественно, абсолютное равенство — понятие идеальное, на практике его достичь невозможно просто потому, что все люди различаются по целому ряду характеристик как первичных (т. е. неизменных и не зависящих от свободного выбора индивида, таких как раса, цвет кожи, возраст, родной язык, пол — с определенными оговорками), так и вторичных (т. е. в принципе определяемых свободным выбором индивида — политические взгляды, религиозные убеждения, социальная принадлежность и т. п.).

Например, наличие только одного официального языка создает формально равные условия для всех — и в то же время автоматически ставит в фактически неравные условия людей, для которых этот язык не является родным — в частности, в судебной системе, где действует соревновательный принцип. Многие официальные праздники в европейских государствах, в которых церковь отделена от государства, все же связаны с определенной религиозной традицией — например, Рождество или Пасха. Эти праздники имеют статус государственных, а не религиозных, но тем не менее по-разному воспринимаются индивидами, принадлежащими к христианской культуре (пусть даже и не практикующими христианами), и мусульманами или евреями. Еще более сложна ситуация, когда различные христианские конфессии отмечают, скажем,

Рождество в различные календарные дни — этот вопрос актуален, например, для православных меньшинств в большинстве стран ЕС.

Таким образом, формально нейтральные, равные для всех условия далеко не всегда гарантируют реальное равенство людей, принадлежащих к различным культурным группам. В ряде случаев это может привести к так называемой косвенной дискриминации, которую, как уже было подчеркнуто выше, запрещает, в частности, Расовая директива ЕС.

Означает ли это, что наличие, к примеру, лишь одного официально-го языка уже само по себе является дискриминационным? Естественно, нет. Не любое различие является дискриминационным — таковым признается лишь **необоснованное**, несправедливое различие. Принцип равенства существует не в вакууме, на практике он должен быть сбалансирован с другими легитимными интересами общества. Попытки обеспечить абсолютное равенство могут привести к прямо противоположному результату. Рассмотрим гипотетическую ситуацию: некое государство гарантирует использование любого языка по выбору индивида в гражданском судопроизводстве и в административной практике. Это наверняка повлечет за собой столь неадекватные затраты ресурсов, что судебная и административная системы сами по себе станут очень неэффективными. В результате пострадает все общество, включая и те меньшинства, на защиту интересов которых эти меры были формально направлены.

Каждая конкретная ситуация предполагаемой дискриминации должна рассматриваться отдельно с учетом всех конкретных факторов. При рассмотрении таких дел суды применяют принцип пропорциональности, т. е. проверяют обоснованность различий (или формально равного отношения) законными интересами общества.

Все более активно используемая современная концепция полного и эффективного равенства подразумевает, что иногда для обеспечения реального равенства по отношению к индивидам, находящимся в существенно различных ситуациях, необходимо различное отношение, а формально равное может оказаться дискриминационным. Этот принцип признал, в частности, Европейский суд по правам человека в своем решении по «делу Тлимменоса»⁴⁶. Именно в таких ситуациях возникает необходимость в применении инструментария прав меньшинств. Таким образом, исторически возникшая и развивавшаяся до

⁴⁶ *Thlimmenos v. Greece*. 6.04.2000. Application № 34369/97.

определенного момента как отдельная и независимая от «общих» прав человека концепция прав меньшинств сегодня становится важнейшей составной частью парадигмы равенства и недискриминации.

Интерпретация прав меньшинств

В публичном дискурсе права меньшинств все еще нередко рассматриваются как некие дополнительные права — по отношению к «общим» правам человека. Однако, как показано выше, в современной интерпретации права меньшинств являются важной составной частью принципа равенства и недискриминации.

Основные принципы современной системы защиты прав меньшинств можно сформулировать в нижеследующем виде.

1. Права меньшинств — неотъемлемая составная часть фундаментальных прав человека. Следовательно, они универсальны — в этом состоит принципиальное отличие современной системы защиты меньшинств от селективной системы Лиги Наций, в рамках которой были предусмотрены только права определенных конкретных меньшинств на определенных территориях. Права меньшинств нельзя рассматривать как некие привилегии, которые государство может по своему усмотрению предоставлять (или не предоставлять) некоторым группам.
2. Концепция прав меньшинств дополняет фундаментальный принцип равенства и недискриминации: она действует в случаях, когда различное отношение необходимо для обеспечения полного и эффективного равенства.
3. Международные договоры (в частности, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств) предлагают лишь основные принципы защиты меньшинств, которые могут быть реализованы по-разному в разных государствах в зависимости от конкретной ситуации. Соответствие всех конкретных решений букве и духу этих договоров определяется посредством процедур мониторинга, и эти решения должны постоянно совершенствоваться в непрекращающемся диалоге между всеми заинтересованными сторонами.
4. Права меньшинств — индивидуальные права, которые, однако, в ряде случаев могут быть реализованы только совместно с другими индивидами, принадлежащими к данной группе. Права меньшинств

не являются коллективными (групповыми), современное международное право вообще не признает правосубъектности групп.

5. Принцип эффективного участия является ключевым для добросовестного исполнения договоров о защите меньшинств. Многочисленные условия, включенные в нормы международных договоров, следует интерпретировать именно в контексте принципа эффективного участия, а не использовать в качестве предлога для отказа в предоставлении меньшинствам предусмотренных договорами прав.
6. Государства имеют определенную свободу выбора в отношении решения, какие группы признавать национальными меньшинствами на своей территории. Однако эти решения не могут быть произвольными, должны приниматься на основе диалога со всеми заинтересованными сторонами и ни в коем случае не приводить к дискриминации каких-либо индивидов или групп.

Заключение

Таким образом, проведенный обзор и анализ различных форм международных стандартов в области культурного многообразия показывает, что национальные государства обладают весьма широкой свободой выбора в определении своей политики. В то же время в ряде конкретных областей существуют достаточно жесткие и эффективные инструменты и механизмы, которые позволяют ограничивать действия национальных государств, вступающие в противоречие с некоторыми основными принципами. Эти механизмы имеют ряд ограничений, в первую очередь территориальных.

Наиболее быстро развиваются стандарты политики многообразия, связанные с реализацией принципа равенства и недискриминации. В то же время развитие стандартов в области прав меньшинств затормозилось после того, как конфликты на этнической почве перестали рассматриваться как основная угроза миру и стабильности в Европе.

Дальнейшее развитие и углубление стандартов и механизмов их реализации является жизненно необходимым для поиска адекватных ответов на вызовы, связанные с интенсивным ростом культурного многообразия в современной Европе и в других регионах мира.

Фернан де Варенн

**Руководство по правам
меньшинств и их языкам***

.....

Общее введение

«Соответствующие международные обязательства содержат в себе международный минимум норм и требований. Рассмотрение этих обязательств в ограничительном плане противоречило бы духу и букве этих обязательств»¹.

В данной брошюре делается попытка подробного описания прав меньшинств в сфере использования языка. Прежде всего она задумана как руководство по юридическим вопросам. В ней содержатся сведения об основных положениях из соглашений и других документов, относящихся к правам меньшинств. В одном из ее разделов дается подробная информация об организациях и программах, полезная для тех, кто хотел бы получить дополнительную информацию. Кроме того, в брошюре имеются справочные таблицы, содержащие перечисление основных прав меньшинств и документов, в которых они изложены.

Большая часть европейских документов (Совета Европы, ОБСЕ, Европейского Союза) содержат международное признание языковых прав меньшинств — прав человека — которые должны соблюдаться. Однако вследствие общего характера и сложности представленных фор-

* Публикуется с сокращениями по изданию: Ф. де Варенн. Руководство по правам меньшинств и их языкам / Пер. с англ. М. В. Дьячкова. — Москва: Юристъ, 2002. © A Guide to the Rights of Minorities and Language, 2001. Open Society Institute. All rights reserved.

¹ Гаагские рекомендации относительно прав национальных меньшинств в образовании. Foundations on Inter-Ethnic Relations. The Hague. 1997.

мулировок, не всегда представляется возможным объективно определить их практическое применение.

Хочется надеяться, что данная брошюра даст читателю ясное представление о существующих специфических языковых правах меньшинств, содержащихся в европейских договорах и прочих документах, а также укажет ему, куда следует обращаться за защитой этих прав со стороны соответствующих правительств.

Права человека, демократия и меньшинства

Не будет преувеличением считать, что политика европейских стран базируется сегодня на общих ценностях. Сюда входит верховенство закона, демократия, соблюдение прав человека, терпимость и плюралистическое общество. Это те ценности, которые содержатся в документах ОБСЕ и Совета Европы, лежат в основе критериев приема в Европейский Союз новых членов. Принятие данных ценностей уже более не является свободным выбором — в отношении прав человека и прав меньшинств — это законодательное требование. Как говорится в Парижской хартии «За новую Европу», принятой в 1990 году, «права лиц, относящихся к национальным меньшинствам, должны соблюдаться целиком и полностью как неразрывная часть основных прав человека». Дух терпимости и плюрализма является важным компонентом этих ценностей.

Связывая такие понятия, как мир, безопасность и права человека с желательностью использования миноритарных языков, эти права и политические обязательства становятся конструктивным средством связи между моральным аспектом прав человека и практикой их осуществления, т. е. включения меньшинств в более широкое общество, составляющее конкретное государство. Они позволяют использовать новые и более совершенные способы вовлечения, участия и проявления уважения друг к другу с учетом всех возможностей и ресурсов данного государства. Как утверждает в одном из документов ОБСЕ, «в интересах дружественных взаимоотношений между нашими народами, а также мира, справедливости, стабильности и демократии требуется... обеспечение защиты языковой самобытности и создание условий для сохранения этой самобытности»².

² Доклад Совещания экспертов по национальным меньшинствам. ОБСЕ. 1990.

Юридические и политические обязательства и права меньшинств

Лица, принадлежащие к меньшинствам, как граждане, так и не граждане данного государства, обладают многочисленными правами в отношении их родного языка³. Эти права основываются на международных или европейских соглашениях, являющихся юридически обязательными документами. Ряд прав содержится в положениях международного права и соглашениях Совета Европы, а также в политически обязательных документах ОБСЕ и других организаций. В то время как приведенные ниже примеры не подпадают под действие юридически обязательных документов, они, в конечном счете, отражают существующий консенсус относительно того, в чем состоят права меньшинств и каковы нормы реализации этих прав⁴.

Существует также большое число двусторонних соглашений, которые были заключены между европейскими и центрально-азиатскими государствами и имеют юридически обязательный характер. В этих соглашениях признается ряд прав, которыми обладают меньшинства. Однако, по большей части, в них не предусмотрен механизм, гарантирующий их реализацию и предусматривающий процедуру компенсации отдельным лицам в случае их нарушения. Тем не менее любое ратифицированное соглашение в большинстве европейских законодательных систем рассматривается в качестве юридически обязательного документа. В некоторых странах отдельные лица обладают правом обращаться с жалобой на нарушение подобных соглашений в судебные инстанции⁵.

³ В соответствии с Общим замечанием № 23 ООН, неграждане, равно как и граждане, обладают всеми правами человека и правами меньшинств, гарантированными статьей 27 Международного пакта по гражданским и политическим правам (МПГПП).

⁴ По-видимому, наиболее значительным из этих неюридических, но политически обязывающих документов является Документ Копенгагенской встречи Конференции по человеческому измерению ОБСЕ. В нем содержится ряд параграфов, относящихся к правам меньшинств, воспроизведенных в приложении к данной работе.

⁵ К двусторонним соглашениям относятся: Соглашение об основных принципах двусторонних отношений, дружбе и сотрудничестве между РФ и Республикой Узбекистан; Соглашение между Чешской Республикой и Словацкой Республикой о сотрудничестве и добрососедских отношениях; Соглашение между Финляндией и Швецией относительно гарантий автономии Аландских островов;

Помимо юридических обязательств, правительства европейских стран имеют, по меньшей мере, моральные обязательства в отношении защиты и поощрения языковых меньшинств. Например, Европейский Парламент напоминает государствам-членам о необходимости «признания в законодательной форме их языковых меньшинств и созда-

Соглашение об установлении отношений между Финляндской Республикой и РФ; Соглашение между Министерством национального образования Польской Республики и Министерством культуры и образования Литовской Республики; Конвенция о предоставлении специальных прав словенскому меньшинству, проживающему в Венгрии, и венгерскому меньшинству, проживающему в Словении; Протокол ФРГ и РФ о сотрудничестве в постепенном восстановлении гражданства российских немцев; Меморандум о согласии между правительствами Франции, СК, США и Югославии; Договор о восстановлении независимой демократической Австрии; Заявление о принципах сотрудничества между Венгерской Республикой и РФ в сфере соблюдения прав национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств; Договор об основах взаимоотношений между РФ и Украиной; Договор между ФРГ и ГДР о восстановлении единства Германии; Договор между ФРГ и Румынией о дружбе, сотрудничестве и партнерстве в Европе; Договор об основах добрососедства и сотрудничества между Венгерской Республикой и Украиной; Договор об основах межправительственных отношений между РСФСР и Литовской Республикой; Договор о дружбе и сотрудничестве между Хорватской Республикой и Венгерской Республикой; Договор о дружбе и сотрудничестве между Литовской Республикой и Украиной; Договор о дружбе, сотрудничестве и добрососедстве между Болгарией и Румынией; Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между РФ и Республикой Грузия; Договор о добрососедстве и сотрудничестве между Чешской и Словацкой Федеративной Республикой и ФРГ; Договор о добрососедстве и сотрудничестве между Словакией и Венгрией; Договор о дружбе и сотрудничестве между Украиной и Республикой Молдова; Мирный Договор с Австрией; Мирный Договор с Италией; Договор между Польшей и Литвой о добрососедстве и сотрудничестве; Договор между Польшей и Чешской и Словацкой Федеративной Республикой о добрососедстве, солидарности и дружеском сотрудничестве; Договор между Польской Республикой и Республикой Беларусь о сотрудничестве; Договор между Польшей и Эстонской Республикой о сотрудничестве и сотрудничестве в регионе Балтийского моря; Договор между Польской и Латвийской Республиками о дружбе и сотрудничестве; Договор между Польшей и Румынией о дружбе и сотрудничестве; Договор между Польской Республикой и РФ о сотрудничестве; Договор между Польской Республикой и Украиной; Договор между РФ и Республикой Казахстан о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи; Договор между РФ и Республикой Киргизстан о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи; Договор между Украиной и Республикой Беларусь; Договор между Германией и СССР о добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве; Договор между Германией и Польшей о дружбе и сотрудничестве; Договор между Германией и Венгрией о сотрудничестве и партнерстве в Европе.

ния таким образом необходимых условий для сохранения и развития региональных и миноритарных культур и языков»⁶.

Несмотря на эти выражения поддержки, перед меньшинствами зачастую возникают сложности при попытках обеспечить соблюдение этих прав, поскольку многие права человека имеют достаточно общий и неконкретный характер. Это значит, что, во-первых, не всегда ясно, каково содержание конкретного права в конкретной ситуации, а, во-вторых, что конкретное правительство должно предпринимать для выполнения своих юридических обязательств.

В этой брошюре сделана попытка дать ответы на некоторые вопросы. Она не претендует на научное рассмотрение вопроса о правах меньшинств, однако содержит краткое изложение существующих прав.

Следует тем не менее предупредить читателя заранее: в то время как содержание одних прав представляется ясным и безусловным в юридических кругах, в отношении других далеко не всегда существует согласие и понимание.

Многие языковые права меньшинств рассматриваются в этой брошюре как ясные и недвусмысленные, однако в реальных ситуациях они могут оказываться далеко не столь ясными и не столь однозначными. В то время как существует тенденция к единому пониманию того, что представляют собой нарушения языковых прав в частной жизни, более сложным представляется понимание того, что являются собой дискриминационная практика или неоправданное ущемление языковых прав меньшинств на государственном уровне. В последнем случае следует принимать во внимание целый ряд факторов при оценке того, можно ли считать необоснованным и неоправданным отказ властей от осуществления определенных действий на родном языке индивида.

Следующие два раздела посвящены рассмотрению того, как в конкретных условиях меньшинства могут воспользоваться своими языковыми правами. Дается краткое объяснение содержания каждого отдельного права; рассматривается вопрос о том, признается ли данное право в международном законодательстве и на региональном (т. е. европейском) уровне. Делаются ссылки на существующие международные и европейские документы.

⁶ Параграф 2, Резолюция о языках и культурах региональных и этнических меньшинств в рамках Европейского сообщества. Doc. A-2-150/87.

Использование миноритарных языков на негосударственном уровне

Если официальные власти препятствуют использованию миноритарных языков на негосударственном уровне, это является нарушением как ряда отдельных прав, так и общепризнанного международного права, о чем специально упоминается в двусторонних и многосторонних соглашениях и других документах. Попытки властей регулировать использование языка на негосударственном уровне — будь то коммерческая, издательская, культурная сфера или неофициальные мероприятия — может рассматриваться как нарушение целого ряда прав человека, таких как право на частную и семейную жизнь; право на свободу мысли и слова; право на защиту от дискриминации; право лица, принадлежащего к языковому меньшинству, на использование своего языка при общении с другими лицами, принадлежащими к этому же меньшинству.

В большинстве международных соглашений и других документов, имеющих отношение к правам меньшинств, содержатся общие положения, основанные на формулировке статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее — МПГПП), а именно: «лица, относящиеся к меньшинствам, обладают правом на свободное использование своего языка как в общественной, так и в частной жизни». Эта формулировка, как представляется, касается большинства случаев использования миноритарного языка на негосударственном уровне. Существует широко распространенное и общепризнанное согласие относительно того, что данное положение является юридически обязательным, одним из «основных прав человека». Далее будет сказано о практическом осуществлении этого права в ряде специфических случаев.

Использование миноритарного языка в письменной и устной форме в негосударственной сфере

Лица, принадлежащие к меньшинству (как и все прочие лица), обладают правом пользования своим языком в негосударственной сфере. Если власти препятствуют этому или накладывают ограничения на использование языка как в письменной, так и в устной форме, то это должно рассматриваться как нарушение права на свободу мысли и слова и дискриминационное действие. Такие действия противоречат положениям статьи 27 МПГПП, поскольку лица, принадлежащие

к языковому меньшинству, обладают правом использования своего языка при общении с другими членами данной группы⁷.

Например, к подобного рода нарушениям относится запрет на использование своего языка при общении друг с другом на улице и в общественных местах. Это нарушение статьи 27 МПГПП и проявление дискриминации. Во многих международных соглашениях и прочих документах, относящихся к соблюдению прав человека, в частности к соблюдению прав меньшинств, содержится четкое изложение этого права⁸.

То же самое относится и к случаям использования миноритарного языка в качестве средства коммуникации. Власти не должны препятствовать отдельным лицам вести переписку на миноритарном языке как на частном, так и на общественном уровне, включая использование миноритарного языка в деловой сфере, телефонных переговорах, электронных средствах связи и т. д. Создание препятствий на этих уровнях противоречило бы международному праву, включая право на свободу мысли и слова, право на защиту от дискриминации и право личности пользоваться своим языком. В частности, все эти права изложены в статье 27 МПГПП⁹.

В международном законодательстве и в соглашениях, подписанных в рамках Совета Европы, ничего не говорится о запрете на использование миноритарного языка в частной переписке. Теоретически единственной ситуацией, допускающей подобный запрет, могла бы быть необходимость защиты интересов национальной безопасности, общественного порядка и общественной морали и предотвращение разжигания расовой вражды и призывов к насилию. Практически же трудно представить возможность возникновения ситуации, в которой запрет переписки на миноритарном языке мог бы оправдываться этими критериями.

⁷ См. Слушание дела «Баллантайн, Дэвидсон и Макинтайр против Канады» в Комитете ООН по правам человека. UN Human Rights Committee Communications/ № 359/1989, March 31, 1993 'Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada, а также «Лавлейс против Канады». 'Lovelace v. Canada' UN Document A/36/40.

⁸ Эти положения содержатся также в статье 9(1) Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и статье 2 Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам.

⁹ В дополнение к позиции Комитета ООН по правам человека по делу «Баллантайн, Дэвидсон и Макинтайр против Канады» см. также комментарий Комитета по делу «Шарлен против Бельгии» (1963). Yearbook of the European Convention on Human Rights 445, p. 454-456.

В отношении этого права в различных европейских и международных документах существует согласие. Все они сходятся на признании соответствующих «норм», в соответствии с которыми правительства должны принимать на себя юридические и политические обязательства¹⁰. В качестве примера можно привести статью 10 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, в которой говорится, что:

«1. Стороны обязуются признавать право каждого лица, относящегося к национальному меньшинству, на свободное использование своего миноритарного языка в частной и общественной жизни как в устной, так и в письменной форме.»

Констатация этого права предусматривает, что если власти препятствуют, скажем, исполнению песен, опер, спектаклей и т. п. на миноритарном языке, то это рассматривается как нарушение указанных выше прав¹¹.

Таблица А

Письменная и устная форма миноритарного языка в неофициальной сфере.

Власти, ограничивающие или запрещающие использование миноритарных языков в негосударственной сфере в письменной или устной форме, нарушают целый ряд основных прав человека, и соглашения, и политические обязательства, взятые на себя государствами в рамках ООН, Совета Европы и ОБСЕ. Таким образом, они выступают в качестве нарушителей международного права и юридических обязательств в рамках Совета Европы. Поэтому меньшинства могут обращаться с судебными исками в свои национальные суды, там где это принято, и/или использовать юридические или иные процедуры, предусмотренные ООН и Советом Европы. Ниже представлен ряд специфических ситуаций. Юридические документы, касающиеся этих ситуаций, обозначены жирным шрифтом.

¹⁰ Статья 10 Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств и параграф 32.5 Документа Копенгагенской встречи, хотя последний не является обязывающим с юридической точки зрения.

¹¹ Статья 11 Рамочной конвенции; статья 12 Европейской хартии региональных или миноритарных языков; статья 2 Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам.

- Частные письма и другие письменные тексты на миноритарном языке.
- **Статья 19 МПГПП и статья 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод Совета Европы.**
- Песни с использованием слов на миноритарном языке на неофициальных мероприятиях или в частной жизни.
- **Статья 27 МПГПП.**
- Миноритарный язык на частном телевидении, радио и в Интернете.
- **Протокол № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.**
- Миноритарный язык в неофициальных плакатах и проспектах (включая составленные в политических, культурных и деловых целях).
- Миноритарный язык на этикетках различной продукции.
- **Параграф 32.5 Документа Копенгагенской встречи Конференции по человеческому измерению.**
- Использование миноритарного языка в документах неправительственных организаций, общественных объединений и клубов.
- **Статья 11 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.**

Личные имена и топонимы на миноритарном языке

Лица, принадлежащие к меньшинствам, обладают правом употребления своих личных имен и фамилий в соответствии с требованиями миноритарного языка. Это право ясно выражено в международном праве как часть права на личную жизнь¹².

В одном из решений Комитет ООН по правам человека однозначно указала на то, что в понятие личной жизни включается «...сфера личной жизни, в которой индивид может выражать свою идентичность, вступая во взаимоотношения с другими индивидами или сам по себе. Комитет считает, что фамилия и имя индивида составляют важный компонент его идентичности и что защита от произвольного и незаконного вмешательства в его личную жизнь относится также и к за-

¹² Керизель и Аурик против Нидерландов. Coeriel and Aurik v. Netherlands. UN Human Rights Committee Communication № 453/1991; Бургхартц против Швейцарии. Burghartz v. Switzerland. European Court of Human Rights, judgement of February 22, 1994.

щите от произвольного и незаконного вмешательства в право выбора и изменения собственного имени»¹³.

Власти не могут произвольно и незаконно нарушать это право. Комитет указывает на то, что ограничение права выбора имени должно быть обоснованным и соответствовать изложенным выше требованиям.

Это право является частью прав этнических и языковых меньшинств, изложенных в статье 27 МПГПП. Ссылка на него содержится также во все возрастающем числе международных и региональных соглашений и документов, касающихся национальных, этнических и языковых меньшинств¹⁴. Государство не может препятствовать индивиду в обладании именем и фамилией, не соответствующим нормам официального языка и не включенным в стандартный перечень собственных имен. Имя и фамилия являются средством идентификации личности в рамках семьи и общины и составляют неразрывную часть личной жизни.

Однако не вполне ясно, содержит ли право на личную жизнь в европейском понимании обязательное требование к государству официально признавать и использовать выбранные индивиду имя и фамилию. Если государство не препятствует индивидам использовать выбранные имя и фамилию в личной жизни, оно не нарушает право на личную жизнь¹⁵.

Тем не менее отказ властей от официального признания и использования личных имен, соответствующих нормам миноритарного языка, может оказаться дискриминационным, хотя это и относится к сфере использования миноритарного языка властями, вследствие чего, строго говоря, не входит в сферу личной жизни. Этот вопрос рассматривается отдельно от вопроса об использовании миноритарного языка в негосударственной сфере, как будет показано в разделе «Официальное использование личных имен и топонимов».

¹³ Coeriel and Aurik v. Netherlands, Paragraph. 10.2.

¹⁴ Например, статья 11 Рамочной конвенции; статья 11 Документа Центрально-Европейской Инициативы; Статья 7(2) рекомендации 1201 (1993) к Дополнительному протоколу о правах национальных меньшинств к Европейской конвенции о правах человека; параграф 6 Резолюции Европейского Парламента о языках и культурах региональных и этнических меньшинств. Также следует обратить внимание на, хотя и необязательные, положения Рекомендаций, принятых в Осло.

¹⁵ См. Гийо против Франции (Guillot v. France), решение Европейского суда от 24 октября 1996 года; а также Стьерна против Финляндии (Stjerna v. Finland), решение от 25 ноября 1994 года.

Однако имя и фамилия лица не являются единственными «обозначениями», при употреблении которых меньшинства обладают правом использования своего языка. Вполне ясно, что власти не могут запретить использование топонимов на миноритарных языках. Если это произойдет, то станет нарушением права на свободу мысли и слова, предусмотренного статьей 27 МПГПП. Это право дополнительно сформулировано в ряде договоров и других международных и региональных документах¹⁶.

Это право не означает, что власти во всех без исключения случаях официально допускают обозначение местных названий на миноритарных языках. Вопрос официальной топонимики непосредственно связан с использованием миноритарного языка официальными лицами, поэтому он подробно рассматривается в разделе 5 настоящей брошюры.

Если власти отказываются признавать данные права, включая право на использование миноритарного языка в негосударственной сфере, этот отказ может рассматриваться в суде или других органах.

Таблица В

Использование имен, фамилий и топонимов в неофициальной сфере.

Препятствие к использованию имен лиц или названий организаций, а также топонимов на миноритарном языке в неофициальной сфере нарушает ряд основных прав человека, сформулированных в международном праве и в европейских документах. Следовательно, меньшинства могут обращаться в суд по вопросам, представленным ниже. Жирным шрифтом указаны положения договоров и других документов, на основании которых можно обращаться в суд.

- Использование имен и фамилий на миноритарном языке в неофициальной практике.
- **Право на личную жизнь; право на свободу выражения мыслей; статья 27 МПГПП, право на отсутствие дискриминации; статья 11 Рамочной конвенции; статья 11 Документа Центрально-Европейской инициативы по защите прав меньшинств (далее Документ Центрально-Европейской инициативы); параграф**

¹⁶ См., например, статью 11 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств; статью 14 документа Центрально-Европейской инициативы по защите прав меньшинств; факультативную рекомендацию 3 Рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств, принятых в Осло.

32 Документа Копенгагенской встречи-конференции по человеческому измерению; пункт 1 Рекомендаций, принятых в Осло.

- Неофициальное использование топонимов (названий местности, улиц и прочих топографических объектов) на миноритарном языке.
- **Свобода выражения мыслей; статья 27 МПГПП, статья 11 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств; параграф 33 Документа Копенгагенской встречи конференции по человеческому измерению; пункт 3 Рекомендаций, принятых в Осло.**

Общественные мероприятия на миноритарных языках

Право на свободу мысли и слова предусматривает свободу выбора языка. Это значит, что каждый индивид, включая и относящихся к национальным меньшинствам, обладает правом выбора языка при общении на негосударственном уровне. Это относится и к выбору языка при распространении значков и плакатов, проведении рекламных, религиозных, общественных, культурных и даже политических мероприятий на негосударственном уровне¹⁷. Власти могут потребовать, чтобы официальный язык использовался в ряде случаев в дополнение к миноритарному, но только если это не наносит ущерб использованию миноритарного языка на таких мероприятиях¹⁸.

В целом, индивиды обладают полной языковой свободой в неофициальной сфере. Власти могут вмешиваться лишь в ограниченном числе случаев по причинам, признаваемым международным правом и связанным с поддержанием общественной морали и общественно-го порядка. Но даже и в этих случаях вмешательство властей должно быть строго ограниченным. Это значит, что государства не могут на-

¹⁷ Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada.

¹⁸ Государство не обладает безусловным правом требовать использования официального языка наряду с миноритарным. В соответствии с рядом национальных документов, требование государства об использовании официального языка наряду с миноритарным может рассматриваться, с точки зрения международного права, как дискриминационное, если оно ставит организацию в затруднительное положение. Другими словами, в некоторых случаях требование использования официального языка при одновременном свободном использовании миноритарного в негосударственных сферах деятельности может быть необоснованным и вести к дискриминации. См. также: De Varennes F. (1996). *Language, Minorities and Human Rights*. M. Nijhoff. The Hague. Booklet 3.

вязывать исключительное использование официального языка при проведении негосударственных мероприятий. В крайнем случае они могут предписать его использование по желанию отдельных лиц. Но дополнительное использование официального языка не может препятствовать использованию в таких мероприятиях языка по выбору индивида¹⁹.

Поэтому от лиц, относящихся к меньшинству, может потребоваться использование официального языка в дополнение к миноритарному на неофициальных плакатах и значках. Тем не менее, и это следует четко понимать, власти ни в коем случае не могут запрещать использование миноритарных языков при проведении негосударственных мероприятий, причем требование об использовании официального языка не может ограничивать свободу выбора языка общения на таких негосударственных мероприятиях.

Ряд документов имеют прямое отношение к обеспечению этого права²⁰, в частности, статья 11(2) Рамочной конвенции:

«Стороны обязуются признавать, что каждый индивид, принадлежащий к национальному меньшинству, обладает правом использования своего миноритарного языка при изготовлении надписей, плакатов и других средств информации негосударственного характера, демонстрируемых в общественных местах».

В этом смысле меньшинства обладают правом использовать в сфере негосударственного общения любые алфавиты (кириллический, греческий, латинский, древнееврейский и т. п.). Это право закреплено в принципе свободы мысли и слова в международном законодательстве. Оно также предусмотрено статьей 27 МПГПП, поскольку алфавит является неразрывным элементом данного языка. Однако существует лишь небольшое число документов, в которых это положение выражено достаточно четко²¹. Представляется вполне ясным, что любые попытки властей запретить использование какого-либо алфавита на негосударственном уровне являются нарушением основных прав, предусмотренных международным правом и европейскими соглашениями.

¹⁹ Singer v. Canada. Communication № 455/1991, U. N. Doc. CCPR/51/D/455/1991 (1994)

²⁰ Статья 11 Рамочной конвенции.

²¹ См. De Varennes F. (1996) Language, Minorities and Human Rights. The Hague. Section 4.6.

Таблица С*Общественные мероприятия на миноритарных языках.*

Миноритарный язык может использоваться при проведении неофициальных общественных мероприятий в том смысле, что лица, принадлежащие к национальному меньшинству, могут слушать, говорить и читать на своем языке. Власти не могут запрещать или препятствовать его использованию. Это, в частности, нарушало бы право на свободу выражения мысли и другие основные права человека, как показано ниже.

- Неофициальные плакаты и надписи на миноритарном языке, выставляемые публично.
- **Право на свободу мысли и слова; право на защиту от дискриминации.**
- Использование миноритарного языка в коммерческой рекламе, объявлениях, надписях и т. д., выставляемых в общественных местах.
- **Статья 27 МПГПП; статья 11 Рамочной конвенции.**
- Использование миноритарного языка в литературе, брошюрах, плакатах, распространяемых политическими и другими организациями во время избирательных кампаний;
- использование соответствующего алфавита.
- **Параграф 32.1 Документа Копенгагенской встречи-конференции по человеческому измерению.**

**Негосударственные СМИ
и использование миноритарных языков**

Отдельные лица обладают правом издания книг или газет на миноритарном языке на негосударственном уровне. Если власти пытаются запрещать такого рода деятельность, поскольку она осуществляется на непризнанном или запрещенном языке, то это является нарушением свободы мысли и слова, предусмотренной международным правом и Европейской конвенцией по правам человека. Это право сформулировано в статье 27 МПГПП. Лицам, относящимся к меньшинствам, не может быть запрещено осуществление негосударственных изданий на их языке.

С юридической точки зрения, для властей не существует обязательств в отношении предоставления финансовой поддержки подобных изда-

ний. Однако если власти обеспечивают финансовую или материальную поддержку частным изданиям, то меньшинства также обладают правом на такую помощь, что обусловливается необходимостью соблюдать равенство и не допускать дискриминации.

Это право признается во многих соглашениях и документах²².

Что касается негосударственного радиовещания, то ему, в соответствии с международным правом, гарантируется существование в соответствии со свободой мысли и слова. Запрет на использования миноритарного языка в негосударственных радиопередачах означал бы нарушение свободы мысли и слова. Это положение было подтверждено Комитетом ООН по правам человека в ряде комментариев к докладам отдельных государств: «7. Комитет выражает озабоченность по поводу недостаточной защищенности прав этнических, религиозных и языковых меньшинств в Доминиканской Республике. В этой связи Комитет отмечает, что запрет на ведение радиопередач на языке, отличающемся от испанского, не соответствует статье 19 (свобода мысли и слова) МПГПП»²³.

Запрет негосударственного радиовещания на миноритарном языке является не только проявлением дискриминации, но и нарушением статьи 27 МПГПП. Многие юридические и политические документы также признают это право меньшинств²⁴.

Таблица D

Право на использование миноритарного языка в негосударственных СМИ.

Ограничение или запрет на использование миноритарного языка в негосударственных СМИ является чрезвычайно серьезным нарушением прав человека, поскольку вступает в противоречие с одним из наиболее важных принципов демократии: свободой мысли и слова и свободой прессы. Кроме того, подобные попытки властей могут рассматриваться как ущемление основных прав человека для меньшинств.

- Издание и распространение книг, газет, журналов, бюллетеней и т. д. на миноритарном языке.
- **Право на свободу выражения мысли; право на отсутствие дискриминации; статья 27 МПГПП.**

²² Статья 9 Рамочной конвенции; статья 11(2) Европейской хартии о региональных или миноритарных языках и другие документы.

²³ Comments on Dominican Republic, UN Doc. CCPR/C/79/ Add. 18 (1993).

²⁴ Статья 9 Рамочной конвенции; статья 11(3) Европейской хартии и другие документы.

- Использование миноритарных языков на негосударственном радио или телевидении, в информационных бюллетенях, в музыкальных программах.
- **Статья 9 Рамочной конвенции; статья 11(2) Европейской хартии региональных или миноритарных языков; параграф 32.5 Документа Копенгагенской встречи; пункт 8 Рекомендаций, принятых в Осло.**
- Отказ от предоставления лицензии или разрешения на издание газет, журналов, на осуществление радио- или телепередач.
- **Статья 9(2) Рамочной конвенции; статья 27 МКГПП; право на отсутствие дискриминации и свободу выражения мысли; пункт 8 Рекомендаций, принятых в Осло.**

Негосударственное образование и миноритарные языки

Власти не имеют права запрещать создание и деятельность негосударственных школ, преподающих на миноритарном языке или обучающих ему в качестве предмета. Это право признано в различных соглашениях и юридических и политических документах еще до создания ООН²⁵. Это право широко признается в юридических и политических документах, несмотря на различие в формулировках²⁶. Кроме того, во всех юридических и прочих документах обычно говорится, что власти вправе обязывать все учебные заведения обучать учащихся официальному языку до определенного уровня владения им²⁷.

Если власти оказывают помощь негосударственным школам, то такую же помощь они должны оказывать и школам меньшинств при отсутствии дискриминации, но необязательно по одному и тому же типу²⁸. Это значит, что власти должны или прекратить оказание помощи всем негосударственным школам, или оказывать такую помощь также и негосударственным школам, использующим в обучении миноритар-

²⁵ См., например, Advisory Opinion on Minority Schools in Albania; (1935) Permanent Court of International Justice, Series A/B, № 64, 3, p.17.

²⁶ Статья 13 Рамочной конвенции; статья 16 Документа Центрально-Европейской инициативы. Политически обязательным документом, в котором разъясняется это право, является Документ Копенгагенской встречи (параграф 32.3).

²⁷ Статья 14 Рамочной конвенции; статья 17 Документа Центрально-Европейской инициативы. Этот вопрос также рассматривается в параграфе 34 Документа Копенгагенской встречи; пунктах 12 и 13 Гаагских рекомендаций.

²⁸ См. факультативный пункт 10 Гаагских рекомендаций.

ный язык, наряду с другими негосударственными школами²⁹. Это положение было имплицитно изложено в недавнем решении Комитета ООН по правам человека, когда рассматривался вопрос о религиозном меньшинстве в Канаде:

«Комитет отмечает, что в существующих условиях не представляется возможным включение религиозных школ, принадлежащих деноминациям, отличным от римско-католической, в общую систему школ... Комитет считает, что различное отношение к римско-католическим школам, пользующимся государственной финансовой поддержкой и рассматриваемым как часть государственной системы образования, и к другим религиозным школам, негосударственным по своей сути, не может считаться обоснованным и оправданным... поскольку финансирование одной религиозной группы и отказ от финансирования другой не основано на объективных критериях. Комитет считает, что... различие в отношении к римско-католическим школам и школам, принадлежащих к деноминации, которую представляет истец, не основано на объективных критериях. Следовательно, в данном случае, в соответствии со статьей 26 МПГПП, наличествует нарушение прав истца и дискриминация по отношению к нему»³⁰.

Таблица Е

Негосударственное образование и миноритарные языки.

Запрет на создание или ограничение деятельности школ, использующих миноритарные языки в качестве средства обучения, противоречит издавна установленному международному праву, обычно связанному с концепцией защиты от дискриминации или со специально предусмотренными правами меньшинств. Имеются и другие аспекты этого права, такие как официальное признание дипломов, полученных в таких учебных заведениях.

- Право на создание и деятельность негосударственных учебных заведений, использующих миноритарные языки как средство обучения.
- **Статья 27 МКГПП; право на образование и на защиту от дискриминации.**

²⁹ Комитет по правам человека отметила, что понятие «недискриминационный» относится только к прекращению отказа от финансирования. Однако фактически это решение открывает Канаде возможность выполнить требование относительно отказа от дискриминации двумя способами — или прекратить финансирование всех частных школ, или производить финансирование также всех частных школ.

³⁰ Вальдман против Канады, Communication 694/1996, November 3, 1999.

- Право на получение аттестата или диплома учебных заведений, признанных властями, и других учебных заведений (например, университетов).
- **Статья 13 Рамочной конвенции; параграф 34 Документа Копенгагенской встречи; пункты 4, 8, 9 Гаагских рекомендаций.**
- Право на получение негосударственной и иной помощи при организации негосударственного миноритарного образования.
- **Право на защиту от дискриминации; пункт 10 Гаагских рекомендаций; пункт 7 Рекомендаций, принятых в Осло.**
- Право на изучение мажоритарного/официального языка.
- **Право на защиту от дискриминации; статья 14 Рамочной конвенции; параграф 34 Документа Копенгагенской встречи; пункты 12 и 13 Гаагских рекомендаций.**

Использование миноритарных языков в религиозной и культурной жизни

Меньшинства обладают правом использования своего языка в религиозной сфере. Если власти объявляют использование миноритарного языка в религиозной практике незаконным, то они нарушают право на свободу мысли и слова, право на свободу вероисповедания, что является формой дискриминации и противоречит международным обязательствам по статье 27 МПГПП, а также по статьям 7 и 8 Рамочной конвенции. Существуют и другие международные документы, которые непосредственно относятся к праву меньшинств в этом отношении³¹.

Когда богослужение проводится для освящения какого-либо официального акта, например бракосочетания, власти не могут препятствовать использованию миноритарного языка во время неофициальной части церемонии по указанным выше причинам, однако они вправе требовать проведения официальной части церемонии на официальном языке, однако без полного исключения из оборота миноритарного языка³².

Аналогично в сфере культуры запрещение исполнения пьес и песен, драматических и оперных спектаклей на миноритарном языке

³¹ Статья 12 Документа Центрально-Европейской инициативы; пункт 4 Рекомендаций, принятых в Осло; параграф 32.3 Документа Копенгагенской встречи.

³² См. также факультативный пункт 5 Рекомендаций, принятых в Осло.

находится в явном противоречии с правом на свободу мысли и слова, правом на защиту от дискриминации, содержащимися в статье 27 МПГПП. В целом ряде соглашений и прочих документов признается право лиц, принадлежащих к меньшинствам, на использование своего языка в личной и общественной жизни³³.

Несколько более сложная ситуация возникает, если негосударственные мероприятия должны обязательно переводиться на государственный язык, хотя прямого запрета на использование миноритарного языка не существует. В подобных случаях требование обязательного двуязычного формата всех культурных мероприятий могло бы рассматриваться как нарушение международного права и документов, заключенных в рамках Совета Европы. В частности, это относится:

- к требованию осуществлять перевод на официальный язык, если оно является столь обременительным, что фактически полностью исключает использование миноритарного языка при проведении культурных мероприятий. Это противоречит статье 27 МПГПП и праву на защиту от дискриминации;
- к требованию перевода на государственный язык, если оно создает неудобства для лиц, относящихся к меньшинствам, и требует от них дополнительных затрат. Создание такого рода неудобств может во многих случаях быть проявлением дискриминации, даже если и не нарушается свобода мысли и слова, предусмотренная статьей 27 МПГПП.

Таблица F

Религия, культура и миноритарные языки.

- Право духовенства и мирян на свободное проведение богослужений на миноритарном языке.
- **Свобода вероисповедания (при реализации которой язык является частью процесса богослужения).**
- Использование миноритарного языка в гражданских церемониях (бракосочетаниях и т. п.).
- **Право на защиту от дискриминации; статья 27 МПГПП, статья 12 Документа Центрально-Европейской инициативы; параграф 32.4 Документа Копенгагенской встречи; пункт 4 Рекомендаций, принятых в Осло.**

³³ См., например, статью 12 Европейской хартии региональных или миноритарных языков.

- Право на использование миноритарного языка при проведении культурных мероприятий (оперных и драматических спектаклей, концертов, уличных зрелищ и т. п.).
- **Право на защиту от дискриминации; статьи 4 и 5 Рамочной конвенции.**
- Необязательный перевод на официальный язык во время проведения такого рода мероприятий.
- **Статья 12 Европейской хартии региональных или миноритарных языков; параграф 32 Документа Копенгагенской встречи.**

Язык в сфере негосударственной экономики и трудовой деятельности

Меньшинства обладают правом свободно использовать свой язык в негосударственном бизнесе. Власти не могут вынуждать отдельных лиц или организации использовать в экономической сфере язык, не являющийся для них предпочтительным. Законодательные акты, ограничивающие использование миноритарного языка в письменной или устной форме в процессе общения между нанимателем и нанимаемым, клиентом и обслуживающим его лицом, противоречат принципу свободы мысли и слова³⁴.

В некоторых случаях власти могут требовать использование официального языка в дополнение к миноритарному в негосударственной экономической деятельности, если это не препятствует свободному использованию миноритарного языка³⁵. Например, может быть выдвинуто требование вести документацию на официальном языке в интересах правильного налогообложения. Если подобное требование не препятствует использованию миноритарного языка, то требование о составлении деловой документации на официальном или государственном языке не является ущемлением свободы выражения мыслей.

Другим требованием, с которым могут столкнуться лица, принадлежащие к меньшинствам, — это ограничения, накладываемые на них властями в определенных сферах деятельности вследствие недостаточного владения официальным языком. В то время как требования

³⁴ Права человека в Эстонской Республике / Райно Пекканен, Ханс Данелиус // «Human Rights Law Journal». — Vol. 13. — № 5–6. — 1991. — pp. 236–256.

³⁵ Баллантайн, Дэвидсон и Макинтайр против Канады, Communications № 359/1989 and 385/1989, March 31, 1993.

обладать определенной степенью двуязычия оправданы, например на общественном транспорте или в медицинском обслуживании, распространение их на все виды деятельности может приводить к нарушению основных прав человека, если эти требования являются чрезмерными, распространяются на большое число лиц и не представляются оправданными в соответствии с поставленными перед ними целями. Другими словами, такое действие может быть нарушением права на равенство без дискриминации, если оно затрагивает жизненные интересы многих лиц. Например, требование, чтобы все таксисты в данной стране владели беглой речью на официальном языке скорее всего было бы произвольным и несоразмерным, если значительное число жителей данной страны не владеет официальным языком в достаточной степени.

Ниже приводятся документы, в которых содержится констатация права использования миноритарного языка в негосударственной сфере экономики³⁶.

Таблица G

Экономика, экономическая деятельность и использование миноритарного языка в негосударственных сферах.

Власти не могут запрещать или резко ограничивать использование миноритарных языков в негосударственной экономической деятельности. Лица, в отношении которых осуществляются подобные запреты, могут рассматривать их как нарушение своих прав

- Использование миноритарного языка на этикетках производимой продукции. **Право на свободное выражение мыслей и на защиту от дискриминации.**
- Использование миноритарного языка в торговых и прочих предприятиях. Использование миноритарного языка в объявлениях, рекламных материалах и т. д.
- **Статья 13 Европейской хартии региональных или миноритарных языков; пункт 12 Рекомендаций, принятых в Осло.**
- Запрет на различные частные виды деятельности (в качестве таксистов, адвокатов, журналистов, частных врачей) вследствие недостаточного владения официальным/мажоритарным языком.
- **Статья 4 Рамочной конвенции; пункт 12 Рекомендаций, принятых в Осло.**

³⁶ Статья 13 Европейской хартии региональных или миноритарных языков, а также пункт 12 Рекомендаций, принятых в Осло, относительно языковых прав национальных меньшинств.

Использование миноритарных языков в общественных организациях; регистрация объединений меньшинств

Общественные организации или группы, такие как культурные общества, ассоциации меньшинств и т. д., имеют право использовать в своей деятельности миноритарные языки. Это положение защищается международным правом и документами Совета Европы, гарантирующими свободу выражения мыслей. Если власти предпринимают попытки запретить использование миноритарного языка, это является дискриминацией по отношению к языковому меньшинству и нарушением статьи 27 МПГПП. Аналогично это относится и к попыткам властей запретить использование миноритарного языка во время встреч и других мероприятий, проводимых этими организациями. Данное право сформулировано в ряде документов и по меньшей мере одном соглашении³⁷.

Власти могут требовать, чтобы общественные организации или группы составляли свою финансовую и прочую документацию на официальном языке, но такое требование не должно осложнять деятельность этих организаций или групп или препятствовать составлению аналогичной документации на миноритарном языке.

Власти не могут запрещать создание и деятельность негосударственных организаций по причине использования ими миноритарного языка, они также не могут отказывать им в регистрации, требующейся по закону. Такой отказ или запрет нарушал бы право на объединение в ассоциации. Исключением являются лишь предусмотренные законом случаи, когда создание и деятельность таких организаций противоречит принципам демократического общества. Это положение имплицитно выражено в недавних решениях Европейского Суда по правам человека³⁸ и упоминается в других документах по правам меньшинств³⁹.

Отказ властей или правительства предоставить регистрацию какому-либо объединению меньшинств или вмешательство в его деятельность являются нарушением Конвенции о защите прав человека и основных свобод, если не имеется каких-либо законодательно принятых и четких обоснований для такого отказа. Европейский Суд по правам чело-

³⁷ Статья 13 Европейской хартии; пункт 4 Рекомендаций, принятых в Осло.

³⁸ Sidropoulos et al. v. Greece. Сидропулос и другие против Греции. Решение Европейского Суда по правам человека от 10 июля 1998 года.

³⁹ См., например, пункт 6 Рекомендаций, принятых в Осло.

века рассматривал вопрос о правах религиозных объединений и отметил *inter alia*, что его решение применимо и к нарушению права на свободу ассоциаций. Таким образом, в случае языковых меньшинств «при отсутствии закона, устанавливающего четкие критерии допуска к регистрации и отсутствия процедуры, обеспечивающей защиту от произвольного решения, подобное действие может рассматриваться как нарушение статьи 11(2) Конвенции»⁴⁰.

Помимо этого отдельные лица и политические партии или объединения обладают правом использовать миноритарный язык для ведения своих собственных дел. Их деятельность является по своей сути негосударственной, даже во время избирательных кампаний. Запрет на использование миноритарного языка в процессе негосударственной политической деятельности или при проведении политических мероприятий означает в таком случае нарушение, по меньшей мере, права на свободу мысли и слова и права на защиту от дискриминации в соответствии со статьей 27 МПГПП.

И, наконец, власти не могут запретить отдельной личности занимать любой пост в неправительственных организациях, включая и политические партии, вследствие недостаточного владения официальным или государственным языком. Такое вмешательство властей в дела, которые не могут характеризоваться иначе, как частные, является нарушением свободы собраний, основных прав человека и представляет собой явную дискриминацию.

Таблица Н

Неправительственные организации и миноритарные языки.

Неправительственные организации, культурные общества, политические партии и аналогичные организации реализуют право использования миноритарных языков в своей деятельности, если они этого желают. Такое индивидуальное право, нашедшее выражение в ряде документов, конституирующих основные права человека, давно содержится в нормах международного права и в ряде документов, принятых в Совете Европы.

- Право на использование в своей деятельности миноритарного языка.
- **Право на свободу мысли и слова.**
- **Право на защиту от дискриминации.**

⁴⁰ Хасан и Чауш против Болгарии. Решение Суда от 26 октября 2000 года.

- Право на использование миноритарного языка в деятельности НПО.
- Право на составление документов на миноритарном языке.
- **Статья 13 Европейской хартии региональных или миноритарных языков; параграф 32 Документа Копенгагенской встречи; Рекомендации, принятые в Осло.**
- Право на занятие должностей в неправительственных организациях, включая политические партии, без каких-либо ограничений в отношении владения официальным языком.
- **Право на защиту от дискриминации; Статья 4 Рамочной конвенции; пункт 12 Рекомендаций, принятых в Осло.**

Приграничные контакты и миноритарные языки

Все чаще в различных документах, принимаемых как на европейском, так и на международном уровнях, упоминается право меньшинств поддерживать и развивать свою культуру и сохранять собственную самобытность. С точки зрения практики, в ряде документов признается право меньшинств на свободное установление и поддержание приграничных контактов с проживающими за рубежом лицами и организациями, относящимися к тому же самому этническому, языковому или религиозному меньшинству или имеющими общее культурное наследие⁴¹. Несмотря на то что формулировка этого права не получила дальнейшей разработки, можно утверждать, что оно относится также и к возможностям отдельной личности свободно принимать радио- и телепередачи на миноритарных языках, которые передаются из-за рубежа, без каких-либо препятствий со стороны властей. Об этом недвусмысленно сказано, по крайней мере, в одном документе⁴².

Таблица I

Приграничные контакты и миноритарные языки.

- *Право на поддержание контактов с зарубежными объединениями меньшинств. **Статья 17 Рамочной конвенции.***
- *Право на прием радио- и телепередач на миноритарных языках без необоснованных ограничений.*
- **Рекомендации, принятые в Осло.**

⁴¹ Статья 17 Рамочной конвенции.

⁴² Пункт 11 Рекомендаций, принятых в Осло. Этот документ разработан группой ведущих международных экспертов, но не является обязывающим.

Использование миноритарных языков в государственных учреждениях

Власти обязаны пользоваться миноритарным языком там, где численность и плотность носителей миноритарного языка делают это целесообразным. В некоторых случаях отдельные лица обладают правом использования миноритарного языка и в других обстоятельствах. Например, любое лицо, находящееся под судом или следствием, не владеющее языком, используемым следственными или судебными властями, имеет право на получение немедленной информации на своем языке о причинах его (ее) ареста, о характере предъявляемого обвинения, а также на защиту на своем языке.

Эти права меньшинств в настоящее время рассматриваются в качестве «европейской и международной нормы» и изложены в двух документах Совета Европы — в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и в Европейской хартии региональных или миноритарных языков. Право требовать от властей использования миноритарного языка там, где это обосновано и оправдано, также содержится в ряде резолюций, деклараций и документов Совета Европы, Европейского Союза (в котором в настоящее время соблюдение прав меньшинств является одним из политических критериев для приема новых членов), ОБСЕ и ООН. Все это свидетельствует о широком признании этого права как одного из основных политических прав, помимо его юридического характера.

Некоторые эксперты также считают, что использование миноритарного языка властями гарантируется международным правом, предусматривающим отсутствие дискриминации по языковому признаку, хотя это мнение не является общепризнанным⁴³.

Специфическое право меньшинств требовать от властей использования их языка подробно разбирается в следующих разделах на конкретных примерах.

Использование миноритарных языков в сфере административного управления

Носители миноритарных языков, если они проживают компактно и обладают достаточной численностью на общенациональном, реги-

⁴³ См. de Varennes F. (1996) *Language, Minorities and Human Rights*. The Hague. Глава 4.

ональном и местном уровнях, имеют право требовать от властей использования их языка в соответствующем объеме.

Например, в местах сосредоточения миноритарного населения местные власти должны оказывать определенный объем услуг на миноритарном языке, причем он должен увеличиваться с количественным ростом населения. Такое обслуживание осуществляется по так называемой «скользящей шкале», как указывается, например, в Европейской хартии региональных или миноритарных языков.

- Перевод на миноритарный язык наиболее важных официальных документов.
- Прием властями письменных и устных заявлений на неофициальном или миноритарном языке.
- Ответ властей на письменные и устные заявления на том же языке, на котором они подаются.
- Наличие в штате административных органов достаточного числа сотрудников, владеющих миноритарным языком.
- Использование миноритарного языка в повседневной работе административного органа.

В европейских и международных документах часто используется эта «скользящая шкала» для определения ситуаций, при которых возникает необходимость использовать миноритарный язык в административных учреждениях. В статье 13 Документа Центрально-Европейской инициативы это положение формулируется следующим образом: «когда в данном регионе миноритарное население достигает определенной численности»; в статье 10 Рамочной конвенции говорится о «территориях, на которых традиционно проживает соответствующее число лиц, принадлежащих к меньшинству, если эти лица выражают соответствующее желание и если это желание соответствует реальным потребностям...» В статье 10 Европейской хартии говорится то же самое в несколько иной форме: «в пределах административного региона... в котором число жителей... оправдывает принятие излагаемых ниже мер и в соответствии с положением каждого из языков», а в пункте 13 Рекомендаций, принятых в Осло, говорится «там, где члены меньшинства составляют соответствующую численность, и там, где они выражают соответствующее желание».

Все эти документы свидетельствуют о конкретном праве меньшинства требовать от властей, не использующих миноритарный язык, приме-

нять его, когда это обосновано и оправдано. Если «скользящая шкала» не применяется, то нарушаются «европейские и международные нормы», описанные во всех этих документах, и осуществляется дискриминация в отношении миноритарного языка.

К сожалению, не представляется возможным определить конкретную величину или процентное соотношение, начиная с которого меньшинство приобретает право требовать, чтобы его язык использовался местными властями, поскольку каждая конкретная ситуация является уникальной. Факторы, определяющие это соотношение для каждого отдельного случая, зависят от ряда обстоятельств. Одним из важнейших факторов является численность меньшинства, говорящего на данном языке; степень потребности в этом языке; компактность миноритарного населения; размер ресурсов, имеющихся в распоряжении государства; характер услуг, которые требуется оказывать на миноритарном языке; возможность осуществления выдвигаемых требований. Могут быть и другие весьма существенные факторы⁴⁴.

Несмотря на отсутствие фиксированных величин в отношении носителей миноритарного языка, имеются конкретные примеры, характеризующие практику отдельных государств.

В Финляндии использование миноритарного шведского языка характеризуется следующим образом.

Граждане, проживающие в двуязычных муниципалитетах (общинах), имеют право пользоваться при общении с местными и центральными органами власти как финским, так и шведским языками. Власти обязаны издавать документы, представляющие интерес для населения, на обоих языках. Языком административного управления в данной общине является язык большинства населения. В принципе, центральные власти должны поддерживать контакты с местными властями на языке данного муниципалитета. Муниципалитет считается одноязычным (шведским или финским), если все население говорит на одном языке или если число жителей, говорящих на миноритарном языке, не превышает восьми процентов. Если же миноритарное население превышает восемь процентов или если его абсолютная численность превышает три тысячи человек, то муниципалитет считается двуязычным.

⁴⁴ См. с. 115–117.

Двуязычная община объявляется одноязычной, только когда процентное отношение меньшинства снижается ниже шести процентов⁴⁵.

Другим примером может быть положение в немецкоязычном регионе Трентино/Альто Адидже (Южный Тироль), входящем в провинцию Больцано/Боцен в Италии. В 1972 году эта территория получила специальный статус, в соответствии с которым немецкий язык, имеющих порядка 300 тысяч носителей, имеет равные права с итальянским. Немецкий язык может использоваться во взаимоотношениях с полицией, во всех органах местной власти и прочих организациях, расположенных на этой территории. Оба языка используются в региональных, провинциальных и местных законодательных органах. Все административные учреждения применяют его в письменной и устной форме. В провинции Больцано/Боцен административные учреждения должны употреблять немецкий язык при общении с членами немецкоязычной общины. Немецкий язык также актуален в судах.

Что касается государственного образования, то специальное постановление гарантирует право на образование на родном языке для представителей немецкоязычного меньшинства в провинции от дошкольного уровня до уровня высшего образования. В этом случае итальянский язык изучается в качестве второго, начиная со второго класса начальной школы.

Аналогично немецкий язык используется в радио- и телепередачах. Государственное телевидение на немецком языке имеет около одиннадцати часов в неделю, а итальянское государственное радио — около девяноста часов в неделю.

Наконец, следует иметь в виду, что право на использование миноритарного языка распространяется на все виды государственной деятельности, включая судебную, полицейскую, образовательную, а также, по возможности, на СМИ. Во всех сферах государственные органы занимаются вопросами меньшинства по мере их возникновения.

Таблица J

Государственные власти и миноритарные языки.

- Право использования миноритарных языков в местных (муниципальных), региональных общегосударственных учреждениях на данной территории, прием заявлений и ответ на них на миноритар-

⁴⁵ *Minority Languages Today* (1981), ed. by E. Haugen et al. Edinburgh. P. 133.

ных языках при наличии определенной численности или процентного отношения миноритарного населения.

- **Статья 10 Рамочной конвенции; статья 10 Европейской хартии региональных или миноритарных языков; статья 13 Документа Центрально-Европейской инициативы; пункт 13 Рекомендаций, принятых в Осло; право на защиту от дискриминации.**

Система государственного образования и миноритарные языки

Там, где это «оправдано» или «обосновано», или там, где число учащихся, проживающих на данной территории, представляется «существенным» или «достаточным», лица, относящиеся к меньшинству, имеют право на использование своего языка в определенном объеме в качестве языка обучения в государственных школах. Использование миноритарного языка может варьироваться от преподавания на нем только одного-двух предметов до проведения на нем всех занятий.

Конкретный объем использования миноритарного языка в качестве языка обучения изменяется в соответствии с конкретной ситуацией: степенью востребованности данного языка как средства обучения, степенью востребованности такого образования, возможностей государства обеспечить такое обучение и т. п.

Когда в системе государственного образования используется только официальный язык, то ее следует считать дискриминационной, если члены миноритарной группы оказываются в худшем положении по сравнению с носителями официального языка.

В документах, относящихся к правам меньшинств, признается, что при определенных обстоятельствах миноритарный язык должен использоваться в качестве языка обучения в государственных школах⁴⁶.

Однако в этих документах признается, что государственное образование на миноритарных языках не должно исключать использование официального или мажоритарного языка. Члены меньшинства должны иметь возможность изучать в достаточной степени официальный

⁴⁶ Например, статья 14 Рамочной конвенции; статья 8 Европейской хартии; статья 4 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам; статья 17 Документа Центрально-Европейской инициативы и другие документы.

язык, поскольку иначе может возникать угроза безработицы или невозможности получения дальнейшего образования, а также изоляции их от остальной части общества. Отказ от изучения официально-го языка означал бы, в свою очередь, дискриминационную политику.

Лица, относящиеся к меньшинствам, обладают правом изучения родного языка в государственных школах, там, где это практически реализуемо и оправдано, даже если их численность не позволяет использовать этот язык в качестве языка обучения. Это обстоятельство широко признается во всех упомянутых выше документах.

Нет четких критериев того, когда возникает такое право. Наиболее подробный документ по этому вопросу — это Европейская хартия региональных или миноритарных языков. В ней говорится о «достаточном» числе лиц. Из этого вытекает, что наличие единичных учащихся в данном регионе не ведет автоматически к предоставлению им права на изучение своего языка в государственных школах. Однако в соответствии с многочисленными европейскими и международными документами, рассматривающими вопросы обязательств государств по сохранению и развитию языков (и культур) меньшинств, можно рассматривать понятие «достаточное число» в определенной степени гибко. Это число может быть совершенно незначительным, если возможности данного государства позволяют предоставлять членам меньшинства такое право.

Таблица К

Государственное образование и миноритарные языки.

- Право на изучение миноритарного языка в качестве предмета в государственных школах при наличии достаточного числа учащихся и их желания.
- **Статья 14 Рамочной конвенции; статья 8 Европейской хартии.**
- Право на обучение на миноритарном языке в государственных школах при наличии соответствующей численности учащихся и потребности.
- **Статья 4 Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам.**
- Право на изучение мажоритарного официального языка в государственных школах при обучении на миноритарном языке.
- **Статья 17 Документа Центрально-Европейской инициативы; параграф 34 Документа Копенгагенской встречи; пункты 11–16 Гаагских рекомендаций.**

Судопроизводство и административное управление

Лица, относящиеся к меньшинству, имеют право на использование своего языка в судебной и административной сферах, там, где имеется достаточное число носителей этого языка. Эта «скользящая шкала» описывается в статье 9 Европейской хартии как вступающая в действие, когда «число жителей оправдывает подобную меру в уголовных, гражданских и административных процедурах». Это право признается и в ряде других документов.

Язык, используемый в судопроизводстве, может причинять неудобства лицам, не владеющим в достаточной степени этим языком. Иногда, когда такие неудобства становятся весьма значительными, отказ от использования миноритарного языка приобретает дискриминационный характер. Опять-таки в основу решения кладется «скользящая шкала», учитывающая целый ряд обстоятельств, включая и возможности государства по обеспечению использования того или иного языка.

Но права меньшинств не ограничиваются только использованием миноритарного языка в зале суда. В международном праве и международных документах широко признается, что обвиняемый имеет право требовать переводчика во время следствия и для перевода используемых в суде документов, если ему непонятен язык судопроизводства. Это достаточно четко формулируется в статье 6 (3) f Международной конвенции о гражданских и политических правах и в статье 6 (3) а Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Власти, таким образом, должны обеспечивать возможность использования миноритарного языка при обвинении лица, относящегося к языковому меньшинству, который не владеет языком, на котором ведется судопроизводство. В ряде международных документов подтверждается это право и излагается процедура его применения⁴⁷.

В этом случае право отдельного лица не зависит от «практических» обстоятельств, таких как число носителей миноритарного языка или компактность их проживания на территории данного государства. Это право существует само по себе и действует в том случае, когда обвиняемый не владеет языком судопроизводства.

⁴⁷ *Isop v. Austria*. Application 808/60, 5 Yearbook of the European Convention on Human Rights 108; *Dominique Guesdon v. France*, Communication № 219; *Kamansinski v. Austria*, Judgement of December 19, 1989, European Court of Human Rights.

Аналогично этому, все лица имеют право на получение информации о причинах их ареста и задержания и о предъявляемых им обвинениях на понятном языке. Поэтому, если данное лицо принадлежит к языковому меньшинству, власти обязаны при общении с ним (с ней) использовать миноритарный язык.

Это право также не зависит от числа носителей миноритарного языка и степени компактности их проживания.

Это еще одно всеми признанное право, содержащееся в ряде документов Совета Европы и других международных документах⁴⁸. Европейский Суд по правам человека также распространил объем применения этого права на немедленное уведомление о характере и причинах уголовного обвинения⁴⁹.

Таблица L

Миноритарные языки и судопроизводство.

- Право на обеспечение устного и письменного перевода, если обвиняемому непонятен язык судопроизводства.
- **Статья 14 (3) МПГПП; статья 6 (3) а Европейской конвенции; статья 10 (3) Рамочной конвенции; пункт 17 Рекомендаций, принятых в Осло.**
- Право на получение информации относительно причин ареста/задержания и характера обвинения, если обвиняемый не владеет языком судопроизводства.
- **Статья 14 (3) а МПГПП; статья 5 (2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; статья 10 (3) Рамочной конвенции; пункт 17 Рекомендаций, принятых в Осло.**
- Право на использование миноритарного языка в ходе предварительного расследования и судебного процесса.
- **Статья 10 Рамочной конвенции; статья 9 Европейской хартии региональных или миноритарных языков; право на защиту от дискриминации; пункты 18 и 19 Рекомендаций, принятых в Осло.**

⁴⁸ Статья 14(3)(а) МПГПП; Статья 5(2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; статья 10(3) Рамочной конвенции.

⁴⁹ Brozicek v. Italy (1989). European Convention on Human Rights. Series A. № 167.

Официальное использование личных имен и топонимов

Индивид обладает правом на признание со стороны властей и использование ими своего имени и фамилии, даже если они выражены на миноритарном языке. Это право широко признано в ряде документов⁵⁰.

Пункт 1 Рекомендаций, принятых в Осло, относительно языковых прав национальных меньшинств формулирует это право следующим образом:

лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право на использование своих личных имен в соответствии с требованиями миноритарного языка и своих традиций. Эти имена должны признаваться и использоваться официальными властями.

Как уже было указано выше, при рассмотрении использования топонимов в неофициальной сфере, меньшинства обладают правом иметь свои собственные названия улиц, городов и местностей, а власти должны признавать и использовать эти топонимы, «если численность миноритарного населения... оправдывает такое использование». Опять-таки следует указать на ряд документов, подтверждающих это положение в качестве «европейской и международной нормы»⁵¹.

Если власти отказываются от использования или признания личных имен на миноритарном языке или если они используют только официальные топонимы, это является нарушением права на защиту от дискриминации в соответствии с международным правом, если такой отказ не имеет достаточного и разумного обоснования. В любом случае это право представляет собой «преимущество или привилегию», которой представители меньшинства лишаются по причине языковых предпочтений официальных властей. Следует ли считать такое решение властей дискриминационным, зависит от того, насколько законным и обоснованным является отказ властей и насколько оно ущемляет интересы меньшинства.

В случае личных имен и фамилий представляется очевидным, что лишение властями некоторых индивидов права использовать свои имена

⁵⁰ См. статью 11 Европейской хартии; статью 2 Декларации ООН о защите прав лиц...

⁵¹ Статья 11 Рамочной конвенции; статья 10(2) (g) Европейской хартии; статья 14 Документа Центрально-Европейской инициативы.

и фамилии на родном языке несоизмеримо с любыми законными требованиями, что и констатируется в большинстве документов и решений.

Вопрос о топонимах представляется несколько более сложным. Существует ряд практических обстоятельств, которые ограничивают возможности государства по удовлетворению требований меньшинственных групп. Тем не менее в упомянутых выше документах указывается, что если меньшинство проживает достаточно компактно или его процентное соотношение достаточно велико, то не имеется каких-либо причин для отказа властей от использования топонимов как на меньшинственном языке, так и на языке большинства населения. В таких случаях отказ от употребления топонимов на меньшинственном языке представляется необоснованным и неоправданным, вследствие чего рассматривается как дискриминация.

Таблица М

Официальное признание/использование личных имен и топонимов на меньшинственных языках.

- Право на признание и использование властями имени/фамилии на меньшинственном языке.
- **Статья 11 Европейской хартии региональных и меньшинственных языков; статья 2 Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам; право на защиту от дискриминации; пункт 1 Рекомендаций, принятых в Осло.**
- Право на официальное и признанное властями использование топонимов на меньшинственных языках.
- **Статья 11 Рамочной конвенции; статья 10(2) (g) Европейской хартии; статья 14 Документа Центрально-Европейской инициативы; пункт 3 Рекомендаций, принятых в Осло; право на защиту от дискриминации.**

Государственные СМИ и использование меньшинственных языков

Меньшинства обладают правом на использование своего языка в государственных СМИ, если местные власти считают это обоснованным и оправданным в соответствии с численностью меньшинственного

населения и с использованием «скользящей шкалы». Это относится ко всем видам СМИ, в издании и выпуске которых власти принимают непосредственное участие.

Как специфическое право меньшинств это право дополняет собой право на защиту от дискриминации. Если власти контролируют и финансируют СМИ, то они должны делать это на недискриминационной основе с учетом численности каждого из меньшинств.

Это право сформулировано в виде обязательства в ряде документов⁵².

Таблица N

Государственные СМИ и миноритарные языки.

- Право использовать миноритарные языки в государственных СМИ при наличии достаточной численности меньшинства и потребности в этом.
- Статьи 9 и 10 Рамочной конвенции; статья 11 (1) Европейской хартии региональных или миноритарных языков; право на защиту от дискриминации; статья 1 Декларации ООН о правах лиц, относящихся к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам; пункт 9 Рекомендаций, принятых в Осло.

Политическая деятельность, избирательные кампании и официальное использование миноритарных языков

Меньшинства обладают правом участия в политической деятельности на местном, региональном и общенациональном уровнях с учетом своих языковых потребностей. Законы или другие меры, направленные на исключение кандидатов на выборные посты вследствие того, что они говорят на неофициальном языке, в большинстве случаев представляют собой неоправданное ограничение, а следовательно, нарушение права на защиту от дискриминации и права избирать и быть избранным, что признается в качестве одного из основных прав человека, предусмотренного международным правом и документами Совета Европы.

⁵² Статьи 9 и 10 Рамочной конвенции; статья 11 (1) Европейской хартии; статья 1 Декларации ООН о защите прав лиц...

С учетом важности свободного и демократического процесса, в котором должны участвовать все граждане, наложение языковых ограничений на представителей меньшинств является чрезвычайно важным нарушением.

Еще одним правом меньшинств, связанным с процессом выборов и владением языками, является право на участие в выборах без каких-либо требований владения официальным языком. Лишение индивида права голоса вследствие недостаточного владения официальным или каким-либо другим языком представляет собой «необоснованное ограничение», нарушающее право голоса и несовместимое с рядом документов⁵³, приравнивается к дискриминации по языковому признаку, поскольку лишает права голоса лиц, владеющих только миноритарным языком⁵⁴.

Официальные избирательные документы, бюллетени для голосования, а также всякая другая деятельность в рамках избирательной кампании со стороны властей должна также осуществляться не только на официальном, но и на миноритарных языках в тех случаях, когда это представляется обоснованным и оправданным, т. е. когда носители миноритарного языка составляют определенную численность. Этот принцип сформулирован в ряде соглашений и других документах, в которых рассматривается деятельность властей и принцип «скользящей шкалы».

Здесь важно отметить, что изложенные выше положения относятся не к поведению отдельных лиц в неофициальной сфере, а к позиции официальных властей, свободе мысли и слова и к другим правам, которые гарантируют «языковую свободу» личности.

Это существенное обстоятельство отмечено в ряде европейских документов, в которых справедливо указывается, что ни свобода мысли и слова, ни право на защиту от дискриминации, содержащиеся в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, не гарантируют права использования миноритарного языка в официальной сфере во время избирательной кампании. Например, Европейский Суд по правам человека принял решение об отсутствии безус-

⁵³ Статья 25 МПГПП.

⁵⁴ См. ссылку на дело Mathieu-Mohin and Clerfayt, (1987), European Convention on Human Rights. Series A, № 113.

ловной обязанности властей регистрировать любую политическую партию, созданную по языковому признаку⁵⁵.

Решение Европейского Суда могло бы быть иным, если бы его запрашивали о практике применения Рамочной конвенции, Европейской хартии региональных или миноритарных языков, а также статьи 26 МПГПП.

Регистрация политической партии входит в компетенцию административных органов. Что касается меньшинства, обладающего достаточной численностью и компактно проживающего, то отказ властей от использования языка этого меньшинства можно считать в известной степени необоснованным и неоправданным. Это значит, что в соответствии со скользящей шкалой власти должны использовать миноритарный язык при регистрации партий и при проведении избирательных кампаний, что требуется для недопущения дискриминации и является обоснованным и оправданным.

Наконец, существует право использования миноритарного языка в деятельности избранных органов власти (на общинном, муниципальном уровнях, в местных или региональных законодательных органах и т. д.), хотя это право не возникает автоматически в любой ситуации, о чем и говорится в решении Европейского суда⁵⁶.

Требуется наличие значительного числа носителей миноритарного языка для того, чтобы они имели право использовать свой язык в деятельности избранных органов. Например, запрещать использование миноритарного языка во время официальных заседаний будет необоснованным и неоправданным, если значительное число жителей данного муниципалитета принадлежит к языковому меньшинству. В соответствии со «скользящей шкалой», обеспечивающей защиту от дискриминации, а также Рамочной конвенцией и Европейской хартией региональных или миноритарных языков, нарушение прав человека заключается в игнорировании интересов меньшинства и в отказе от использования его языка там, где это представляется практиче-

⁵⁵ Решение Европейской комиссии по правам человека по делу «Фризская национальная партия против Нидерландов». *Fryske Nasjonale Partij v. Netherlands* (1986) 45 Decisions and Reports 240 (European Commission of Human Rights), p. 243.

⁵⁶ См. ситуацию, когда избранным депутатам не было позволено вступить в должность, поскольку они отказывались принимать присягу на нидерландском языке. Дело *Mathieu-Mohin and Clerfayt* (1987).

ски возможным. Это также подтверждено в специальных положениях пункта 15 Рекомендаций, принятых в Осло, в котором говорится:

в регионах и местностях, где имеется значительное число лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, государство должно обеспечивать депутатам региональных и местных органов возможность использовать язык национального меньшинства в деятельности этих органов.

Принимая во внимание роль и значение политической деятельности в демократическом обществе, следует гибко подходить к международному праву и документам Совета Европы в плане использования миноритарных языков, с тем, чтобы соблюдать права меньшинств и обеспечивать их активное участие в политической жизни⁵⁷.

Таблица О

Избирательная кампания и миноритарные языки.

- Право быть избранным без ограничений, связанных с владением тем или иным языком.
- **Статья 25 и статья 2 МПГПП; статья 3 и 14 Протокола № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод; право на защиту от дискриминации.**
- Право голоса без ограничений в отношении знания языка.
- **Статья 25 и 2 МПГПП; право на защиту от дискриминации; статья 3 и 14 Протокола 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.**
- Право на использование миноритарного языка властями в ходе избирательной кампании в соответствии с численностью миноритарного населения и его потребностями.
- Статья 10 Рамочной конвенции; статья 10 Европейской хартии; статья 13 Документа Центрально-Европейской инициативы; пункт 13 Рекомендаций, принятых в Осло; право на защиту от дискриминации.
- Право признание и регистрацию политических партий/организаций, использующих миноритарный язык во время избирательной кампании.

⁵⁷ Статья 10(2)(е) Европейской хартии региональных или миноритарных языков и политически обязывающий параграф 35 Документа Копенгагенской встречи.

- Свобода собраний; статья 10 Рамочной конвенции; статья 10 Европейской хартии; статья 13 Документа Центрально-Европейской инициативы; пункт 13 Рекомендаций, принятых в Осло; право на защиту от дискриминации.
- Право на официальное использование миноритарного языка в избираемых органах власти муниципалитетов, местностей, регионов, где численность меньшинства достигает значительной величины и имеется соответствующая потребность.
- Статья 10 Рамочной конвенции; статья 10 Европейской хартии; статья 13 Документа Центрально-Европейской инициативы; пункт 15 Рекомендаций, принятых в Осло; право на защиту от дискриминации.

Гражданство, языковые требования и исключение меньшинств из числа граждан

В международном праве не существует общих указаний на автоматическое право получения гражданства для жителей данной страны. Однако, если правительство принимает решение о предоставлении этого «преимущества» или «привилегии», оно должно действовать по недискриминационному принципу. Другими словами, если правительство принимает решение о предоставлении гражданства через процедуру натурализации или какую-либо другую процедуру, то оно должно при этом соблюдать основные права человека.

Государства могут устанавливать языковые требования как часть процесса натурализации, поскольку решение о предоставлении или отказе от предоставления гражданства находится в его компетенции. Однако, поскольку право на защиту от дискриминации принадлежит к основным правам человека, то оно распространяется также и на требования в отношении знания языка для получения гражданства. Если языковые требования (или в этой связи религиозные или расовые требования) для получения гражданства являются необоснованными и неоправданными с учетом ситуации, существующей в конкретной стране, то они находятся в противоречии с международным правом (более конкретно, нарушают положения статьи 26 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Вопрос гражданства представляет особую важность для меньшинств, поскольку, отказывая в предоставлении гражданства большому числу людей, некоторые государства могут отказывать им в различных

правах и привилегиях. Нюрнбергские законы, принятые в Германии в 1935 году, превратили еврейское меньшинство в бесправных жителей, поскольку они утратили свое гражданство. Конфликт в восточных регионах бывшего Заира имел много общего с фактическим лишением гражданских прав большого числа жителей, принадлежавших к этническому меньшинству, проживающему на данной территории в течение более ста лет.

Государство может таким образом затруднить или исключить возможность натурализации для представителей меньшинства, предъявив им официальные языковые требования. Те жители, которые не владеют официальным языком в достаточной степени, могут не суметь преодолеть языковые требования к натурализации и приобретению гражданства.

Некоторые международные документы⁵⁸ допускают возможность предъявления языковых требований в процессе натурализации, но эти требования оказываются «необоснованными» и, следовательно, дискриминационными, если в них не принимаются во внимание «специфические условия жизни людей в конкретной ситуации». Политика натурализации, основанная на предоставлении приоритета официальному языку, в общем и целом не является нарушением принципа защиты от дискриминации. Однако если значительная часть населения страны относится к меньшинству, то ряд требований к натурализации оказывается «в вакууме» и является поэтому необоснованным, не принимающим во внимание конкретные социальные, исторические и демографические реальности данного государства.

Правила, предоставляющие возможность натурализации только тем, кто свободно владеет официальным языком, могут быть дискриминационными, если, например, 30 или 20 процентов жителей страны принадлежат к меньшинству. Недискриминационный подход в этом случае означал бы предоставление гражданства при условии владения только одним из языков, на котором говорит большинство населения страны. Это было бы обоснованным и оправданным требованием в том случае, если миноритарный язык имеет достаточно широкое хождение в стране. Оно применяется в той или иной форме в таких демократических странах, как Канада, Швейцария, Соединенное Королевство и т. д.

⁵⁸ Рекомендательное мнение от 19 января 1984 года (дело о натурализации Коста Рикана. Case No OC-4/84 и др.

Таблица Р*Право на гражданство и меньшинства.*

- Право на получение гражданства при отсутствии необоснованных и неоправданных языковых требований.
- **Статья 26 МПГПП и статья 1 Протокола № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.**

Инструменты и механизмы, используемые в случаях нарушения прав меньшинств

Отдельные лица, которые считают, что их права нарушаются, могут получать юридическую помощь. Права, описываемые в настоящей брошюре, являются правами человека. Государства, ратифицировавшие соответствующие документы⁵⁹, принимают юридические обязательства по их выполнению. В зависимости от существующей в конкретной стране юридической системы индивид может обратиться в суд и получить решение в свою пользу.

Юридические системы, существующие в европейских странах, различаются в этом аспекте. В некоторых странах права меньшинств, указанные в документах, вступают в силу непосредственно после ратификации этих документов; а в других они могут только инициировать принятие соответствующих законов. В государствах первого типа индивиды имеют в своем распоряжении сильную юридическую поддержку, поскольку они могут обратиться с жалобой непосредственно в суд своей страны и получить судебное решение, отменяющее какой-либо закон или практику, нарушающую данные права.

Однако дело обстоит таким образом далеко не во всех европейских странах. В некоторых случаях документы, содержащие положения о защите прав меньшинств, не имеют прямого действия. Проще говоря, в то время как правительства принимают на себя обязательства выполнять ратифицированные ими документы, а также обязательства по так называемому «обычному международному праву», эти обязательства не являются составной частью законодательства данных стран, а отдельные лица не могут пользоваться ими, непосредственно обращаясь в суд.

⁵⁹ Ратификация — это формальный процесс, посредством которого государство становится участником подписанного им договора или обязательства.

В тех случаях, когда права меньшинств не имеют прямого действия, лица, обращающиеся в суд, должны быть уверены в том, что адвокаты смогут использовать все юридические аргументы, включая и ратифицированные документы, не являющиеся непосредственной частью внутреннего законодательства, для защиты их интересов. Это важно по двум причинам: во-первых, потому что даже если права меньшинств не имеют непосредственного действия в юридической системе страны, они могут стать применимыми в том случае, если суд почитает необходимым рассматривать международные обязательства в применении к внутреннему законодательству. В таких случаях судьи должны руководствоваться международными обязательствами государства — в сочетании с существующим законодательством и принимать решение в пользу соблюдения прав меньшинств. Во-вторых, и это более важно, лица, решившие обратиться в суд, должны быть готовы к использованию международного механизма, если им не удается добиться успеха в своей собственной стране.

Однако при использовании международного механизма истец в большинстве случаев обречен на то, чтобы затрачивать годы, обращаясь в различные национальные инстанции, прежде чем он (она) получит возможность выхода на международный уровень. Например, для того чтобы получить решение от Комитета ООН по правам человека или Европейского Суда по правам человека, истец должен пройти через множество национальных инстанций. Более того, не пройти их все значило бы совершить серьезную ошибку, поскольку в большинстве случаев это должно быть сделано прежде, чем дело будет рассмотрено на международном уровне. Если истец попытается обойти свои национальные инстанции, например, если он не заявит о дискриминации в соответствии со статьей 27 МПГПП судебным органам своей собственной страны, то ни Комитет ООН по правам человека, ни Европейский Суд даже не примут дело к рассмотрению, поскольку не исчерпаны все возможности внутри страны. Ведь вопрос может оказаться решенным в пользу истца и на национальном уровне.

Единственным исключением в этом случае является отсутствие эффективных национальных средств: например, если в стране не существует законов прямого действия, на основании которых истец может обосновать свою жалобу, т. е. скажем, не существует фиксированного права свободы мысли и слова, вследствие чего истец не может получить удовлетворения внутри страны. В этом случае ему придется

обращаться непосредственно в Европейский Суд или в Комитет ООН. Но даже и в этом случае истцу придется доказать, что в его стране не существует соответствующих возможностей.

Итак, лица, решившие обратиться в суд для осуществления своих прав должны предпринять следующие шаги.

1. Определить все права, предусмотренные документами, принятыми на международном уровне, а также в рамках ОБСЕ и Совета Европы.
2. Проконсультироваться с организациями меньшинств и другими заинтересованными НПО относительно определения тех прав, на которые следует ссылаться. Многие из этих организаций имеют консультационные службы для оказания помощи отдельным лицам. Адреса некоторых из них указаны в приложении к данной брошюре.
3. Уточнить, какие из документов ратифицированы данной страной, а также какие их части применимы в данной стране (не обязательно все положения могут быть применимы). Для этого потребуется помощь юриста, эксперта или НПО.
4. При обращении в суд просить адвоката использовать все возможные юридические аргументы: национальное законодательство по вопросам прав меньшинств, а также и другие положения о правах человека, рассматриваемые в данной брошюре. Необходимо использовать все международные документы, даже если они имеют отдаленное отношение к рассматриваемому вопросу. Многие адвокаты, не знакомые с положениями международного права, могут посчитать это излишним. Не соглашайтесь с этим. Если они выпустят из вида хотя бы одно признанное на международном уровне право, то этим правом не удастся воспользоваться и при рассмотрении вопроса на международном уровне.
5. Будьте готовы полностью исчерпать все возможности на внутреннем уровне. Вполне вероятно, что истец может проиграть дело в своей стране, но всегда следует помнить о возможности выхода на международный уровень, а также о том, что для окончательного решения вопроса могут потребоваться годы.

В следующих разделах будут рассмотрены отдельные международные органы, в которые следует обращаться тем, чьи права нарушены в Европе. Наиболее влиятельным в Европе является Европейский Суд по правам человека, решения которого обязательны, хотя зачастую носят

очень общий характер и не направлены специально на защиту прав меньшинств. Существуют два специфических документа, направленных непосредственно на защиту прав меньшинств. Это Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и Европейская хартия региональных или миноритарных языков. К сожалению, оба эти документа обладают чрезвычайно слабым механизмом реализации изложенных в них положений и не предусматривают оказание помощи отдельным лицам.

Наконец, индивидам следует иметь в виду, что обращение в суд ни в коем случае не следует рассматривать как единственную возможность или даже как самую предпочтительную. Всегда остается возможность переговоров с властями и достижения благоприятного компромисса. Власти часто руководствуются ошибочным убеждением, что их позиция находится в полном соответствии с международными и европейскими нормами. Терпеливое лоббирование, обсуждение, обмен информацией и разъяснение могут оказаться иногда более эффективным и менее антагонистическим и дорогостоящим средством, чем столкновение в суде на внутреннем или международном уровнях.

Другими словами, меньшинствам следует оценивать свою ситуацию и выбирать стратегию, сочетающую долгосрочные и краткосрочные цели. Для того чтобы соблюдать права меньшинств и одновременно избегать конфронтации с правительством, необходимо стремиться к мирному сотрудничеству, проявлять терпимость и гибкость.

<...>

Заключение

В настоящей брошюре предпринята попытка обобщить информацию о языковых правах меньшинств и разъяснить в достаточно простой форме содержание этих прав применительно к конкретным ситуациям.

Права меньшинств, особенно таких наиболее уязвимых групп, к которым относятся женщины и дети, являются в настоящее время в Европе предметом различных соглашений и документов. Однако, лишь достаточно недавно удалось приступить к разъяснению их содержания. Это значит, что все еще существует непонимание и неопределенность в отношении того, каким образом те или иные права могут быть применены и реализованы. Хочется надеяться, что данное руководство

может оказаться полезным источником информации для отдельных лиц, объединений и официальных властей, разъясняющим содержание и объем рассматриваемых прав и способствующим их эффективной реализации.

Несмотря на то что руководство предназначено, прежде всего, для отдельных лиц, оно может быть полезным и для местных властей и правительств. По большей части правительства нарушают права меньшинств ненамеренно. Зачастую языковые права меньшинств нарушаются правительствами не вследствие злой воли и пренебрежения к европейским и международным соглашениям, а вследствие незнания и непонимания своих обязательств по европейским и международным договорам. Поэтому данное руководство может помочь им в формировании соответствующей языковой политики.

Наконец, несмотря на то, что основное внимание уделено правам меньшинств, следует помнить, что все эти права вытекают из международного права и международных соглашений. Это значит, что все изложенное выше может потенциально относиться и к представителям большинства, чьи языковые права могут также ущемляться властями.

Перевод с английского М. В. Дьячкова

F. de Varennes. A Guide to the Rights of Minorities and Language.
Budapest: COLPI, 2001.

Дискриминация по признаку языка*

.....

Запрет дискриминации по признаку языка с самого начала дебатов о правах человека вошел в концепцию продвижения принципа равенства, поскольку для каждого человека его родной язык — не просто набор слов, а способ познания и концептуализации окружающего мира. Лишить человека права пользоваться своим родным языком — значит лишить его важнейшей характеристики, по которой он определяет свою идентичность. Как пишет Ноэль Хиггинс, «дискриминировать по признаку языка — значит дискриминировать в отношении того, что находится в самом центре человеческого существа — средства его мышления и общения»¹.

Наравне с термином «дискриминация по признаку языка», который употребляется в текстах международных документов, в научной и учебной литературе встречаются синонимичные ему термины «языковая дискриминация» или «лингвистическая дискриминация».

Поскольку ни российское, ни международное право не содержат дефиниции термина «языковая дискриминация», при ее выведении приходится опираться на три вида документов: международно-правовые документы всеобщего характера, где право на свободу от дискриминации, в том числе по языковому признаку, упоминается в кругу других

* Извлечения.

Публикация полного текста: Соболева, А. К. Дискриминация по признаку языка. Вступительная статья // Защита личности от дискриминации: хрестоматия: в 3 т. / А. К. Соболева, А. Г. Осипов. — М.: РИО «Новая юстиция», 2009. — С. 135–159. — Т. 2. Доступно на: http://jurix.ru/pdf/Hrestomatia_Tom_2_Block.pdf.
© АНО «Юрикс», 2009.

¹ Higgins, Noelle. The Rights to Equality and Non-Discrimination With Regard to language. Murdoch University Electronic Journal of Law / <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v10n1/higgins101.html>.

прав человека; документы, которые специально приняты для защиты от дискриминации, в том числе по признаку языка; документы, которые приняты для защиты прав национальных меньшинств или для защиты языков меньшинств.

Впервые вопрос о языковой дискриминации возник после Первой мировой войны в эпоху первых договоров о правах меньшинств. Язык вошел в число признаков, по которым запрещалась дискриминация, поскольку было признано, что он является одним из проявлений национальной идентичности. Механизмом реализации стал Постоянный Суд Международного Правосудия (Permanent Court of International Justice). Именно решение данного суда по делу школ для меньшинств (Minority Schools case) наложило позитивные обязательства на государства создать условия для того, чтобы меньшинства встали — для соблюдения принципа подлинного равенства — на равные исходные позиции с большинством. Именно тогда было признано, что для того, чтобы свобода от дискриминации по признаку языка стала возможной на практике, государства должны предпринимать определенные меры в отношении свободы доступа к языкам².

Основными международно-правовыми актами, которые содержат нормы, запрещающие дискриминацию по языковому признаку, являются документы ООН и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (статья 14 плюс Протокол № 12 к Конвенции).

Статья 1(3) Устава ООН включила язык в перечень оснований, по которым дискриминация недопустима. Запрет на дискриминацию по языковому признаку содержится также в статье 2 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах. Схожие положения содержатся в статье 2 Международного Пакта о гражданских и политических правах. Однако наибольшую практическую ценность имеет статья 26 МПГПП, поскольку решения Комитета по правам человека ООН (КПЧ), в которых исследовался вопрос о языковой дискриминации, были основаны на положениях именно этой нормы. Статья 26 МПГПП заслуживает особого внимания потому, что провозглашает общий запрет дискриминации как таковой, а не просто запрещает дискриминацию в отношении пользования правами, перечисленными в самом Пакте. Она гласит:

² Freedom from Discrimination in Choice of Language and International Human Rights / Mc Dougal [and etc.] // Southern Illinois University Law Review. — Volume 1. — 1976. — P. 162.

«Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то: ...языка...»

Необходимо обратить внимание и на статью 27 («в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой..., а также пользоваться родным языком»).

Запрет на дискриминацию по признаку языка упоминается в Замечании общего порядка № 18, толкующем статью 26 МПГПП, а также в Декларации прав лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, в отличие от статьи 26 МПГПП, вводит запрет дискриминации по ряду оснований, в том числе по языку, лишь в отношении прав, предусмотренных самой Конвенцией. Таким образом, защита в рамках этого инструмента является более ограниченной, в связи с чем жертвы языковой дискриминации больше рассчитывают на успех в КПЧ, чем в Европейском Суде по правам человека. Повлияет ли на практику Европейского Суда подписание государствами-участниками Протокола № 12, запрещающего дискриминацию как таковую без симбиотической связи с нарушением каких-либо других конвенционных прав, пока неизвестно.

Помимо общих норм, запрещающих дискриминацию, существуют нормы, которые налагают на государства позитивные обязательства в области защиты и охраны языков. Прежде всего это:

- Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г. (статья 14);
- Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств;
- Рекомендации ОБСЕ по языковым правам национальных меньшинств, принятые в Осло в 1998 году.

Анализ этих и других международно-правовых актов о запрете дискриминации и защите прав национальных меньшинств позволяет определить языковую дискриминацию как любую форму неоправданного различия или ограничения, которая ослабляет или сводит на нет пользо-

вание человеком правами, закрепленными в международно-правовых документах или внутреннем законодательстве, из-за его языковой принадлежности. Существует также точка зрения, что понятие дискриминации по признаку языка следует дополнить, включив в него и действия, направленные на то, чтобы сохранение или развитие языков меньшинств не поощрялось или ставилось под сомнение. Первую часть данного определения можно сформулировать более кратко: языковая дискриминация имеет место, если с одним человеком обращаются хуже, чем с другими, в сопоставимой ситуации из-за того, что он не владеет или недостаточно владеет официальным языком, установленным в данном государстве или в данной местности. Что же касается второй части предлагаемого определения, то она порождает много споров и требует комментария. Следует отметить, что невыполнение государствами юридических обязательств в области защиты и поощрения языковых меньшинств, принятых ими на себя в соответствии с ратифицированными международными Конвенциями и внутренним законодательством, само по себе не означает, что в отношении языковых меньшинств имеет место дискриминация. В то же время полное отсутствие в языковой политике государства внимания к языкам меньшинств, игнорирование их существования или, более того, запрет на их использование позволяют ставить вопрос о наличии дискриминации по признаку языка.

Следует отметить и то, что запрет дискриминации по признаку языка выражен в международно-правовых документах и национальном законодательстве государств достаточно четко, в то время как моральные обязательства государств в сфере защиты языковых прав формулируются в нормативных актах в виде рекомендаций, причем достаточно обобщенно и неконкретно. <...>

Итак, когда мы пытаемся решить вопрос о том, имеет ли место языковая дискриминация, всегда следует иметь в виду два аспекта в регулировании языковых прав: 1) запрет на дискриминацию по языковому признаку, принцип равенства языков; 2) позитивные обязанности государства в области сохранения и развития языков меньшинств на своей территории. Во втором случае речь, по большей части, идет о юридических или моральных обязательствах государства, а не о нарушении принципа равенства, порождающего дискриминацию. <...>

При анализе практики международных органов по рассмотрению жалоб заявителей, считающих себя жертвами языковой дискриминации, нельзя не обратить внимание на то, что эти органы практически ни-

когда (за исключением решения КПЧ по делу Дирхаардта) не находят нарушения права на запрет дискриминации по признаку языка. При рассмотрении фактов, послуживших основанием для подачи жалоб, исследователи неизбежно приходят к выводу, что слишком узкое толкование общего понятия «дискриминации», сложившееся среди юристов-теоретиков, не позволяет эффективно использовать на практике нормы права, направленные на борьбу с этим явлением, превращая их тем самым в декларативные. Узкое толкование дискриминации приводит к тому, что позитивные меры, направленные на защиту языкового равенства, рассматриваются многими правоприменителями как предоставляемые меньшинствам преимущества, направленные, скорее, на сохранение многообразия культур, чем на выравнивание их статуса при пользовании индивидуальными правами. Но международные договоры требуют равенства «де факто», а не «показного юридического равенства в смысле отсутствия дискриминации в букве закона»³. Для успешного решения вопроса языковой дискриминации следует признать, что «юридическое равенство» означает не чисто формальное или абсолютное равенство, а относительное, которое требует дифференцированного подхода⁴.

Другое дело, что по прагматическим, политическим и экономическим причинам преференции отдаются языкам большинства. Хотя такие преференции и поднимают вопрос о языковой дискриминации лиц, для которых официальный язык не является родным, тем не менее существуют серьезные основания считать их обоснованными и необходимыми на конкретном этапе исторического и экономического развития государства. Проведение различий считается дискриминирующим и, соответственно, запрещается лишь тогда, когда осуществляется на основании признаков несущественных, произвольных и неоправданных. Совершенно очевидно, что количество языков, на которых говорят жители многоэтничных государств, столь велико, что если все эти языки ввести в публичную сферу, управление будет полностью парализовано. Кроме того, обеспечить перевод всех коммуникативных актов невозможно по экономическим и техническим причинам.

³ McKean, Warwick. *Equality and Discrimination under International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1983, p. 8.

⁴ *Ibid.*, p. 51. См. об этом также: Higgins, Noelle. *The Rights to Equality and Non-Discrimination With Regard to language*. Murdoch University Electronic Journal of Law / <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v10n1/higgins101.html>.

Вопрос, следовательно, состоит в том, какие меры, определяющие сферу использования того или иного языка в конкретном государстве и на конкретной территории, могут считаться произвольными и обоснованными. Решение данного вопроса зависит от ряда критериев, которые не применяются при анализе случаев дискриминации по другим основаниям, например, по признаку расы или религии. К этим критериям относятся: *число* говорящих на языке, *возможность* государства создать условия для использования других языков, *необходимость* введения других языков для использования в публичной сфере (необходимость, в свою очередь, определяется *желанием* самих говорящих продвигать свой язык в качестве официального и *реальной потребностью* в этом). От этих критериев зависит объем позитивных обязательств государств в области защиты и продвижения языков меньшинств, и они содержатся в таких документах, как Рекомендация Осло 1998 года, Европейская Хартия о региональных языках или языках меньшинств, а также в ряде документов ОБСЕ и Совета Европы. Является или не является отказ государственных органов от использования определенного миноритарного языка (языка меньшинства) в государственно-правовой сфере дискриминацией по отношению к говорящим на этом языке, будет проводиться с учетом этой «скользящей шкалы».

Интересно отметить, что наиболее частым аргументом (в том числе в решениях судов различных стран и международных органов) в пользу отсутствия дискриминации при наложении обязанности использовать государственный язык в публичной сфере, является тот аргумент, что в данном случае эта обязанность налагается на всех лиц в равной мере и те, для кого государственный язык родной, точно так же не могут в определенных случаях использовать при коммуникации (например, при размещении рекламы или допросе в полиции) язык какого-либо меньшинства, как и сами меньшинства. Такой подход является превалирующим, однако специалисты в области языковых прав указывают на его уязвимость с точки зрения теории прав человека. Для обеспечения принципа реального равенства имеет значение именно конечный результат, поэтому, хотя языковая политика государства, направленная на установление одного какого-либо языка в качестве официального, может, на первый взгляд, казаться соответствующей принципу равенства, поскольку предъявляет ко всем единые требования, это равенство «де юре» не приведет к равенству «де факто»: «конечным результатом такой политики может стать эффективная дис-

криминация говорящих на языке, не являющемся официальным. Если люди стартуют с разных позиций, они не придут к финишу на равных условиях только в силу того, что с ними будут обращаться одинаково. Следовательно, настоящее равенство требует признания различий и того, чтобы с разными группами обращались по-разному, чтобы они, в конечном итоге, пришли к финишу на равных»⁵. <...>

Как правило, заявители, чьи права ущемлены из-за их языкового статуса, заявляют требования не о запрете дискриминации по признаку языка, а в связи с нарушением каких-либо иных существенных прав личности. Наиболее тесно право не быть дискриминируемым по языковому признаку связано с правом человека *на свободу выражения*. Следует отметить, что многие споры, связанные с использованием языков меньшинств в публичной сфере, нашли свое разрешение в практике международных органов именно в контексте права на свободу выражения, а не в контексте права на защиту от дискриминации. <...> Эти дела подтверждают общий подход, сложившийся в международном праве, что ограничения в выборе языка не являются дискриминацией, поскольку ни одно из положений международных договоров не гарантирует права на свободный выбор языка в сфере государственного управления или публичной жизни.

Другое дело, если публичная власть препятствует праву пользоваться родным языком или ограничивает возможность его использования в частной жизни — как в письменной, так и в устной форме. Это должно рассматриваться не только как нарушение права на свободу выражения мнения и свободу слова, но и как дискриминационные действия⁶. Власть не должна препятствовать использованию любого языка по своему выбору в деловой сфере, телефонных переговорах, электронных средствах связи и т. п., иначе это будет нарушением права на защиту личности от дискриминации.

<...> У каждого есть право передавать информацию кому угодно, включая правительство, и получать ее на языке по своему выбору без вмешательства государства, но у государства нет соответствующей

⁵ Ibid., p. 2, paragraph. 3. Интерес представляет также подробный анализ концепции равенства, который содержится в особом мнении судьи Дж. Танаки по делу Южно-Западной Африки, 1966.

⁶ Ф. де Варенн. Языки национальных меньшинств: руководство по использованию и защите / Ф. де Варенн. — М.: Юрист, 2002. — С. 17.

обязанности получать эту информацию или передавать ее. Государство имеет право выбрать для использования в государственной сфере лишь тот язык, который оно установило в качестве государственного или официального, и вправе наложить обязательство на субъектов права общаться с государственными органами только на этом языке. Что же касается частной сферы жизни индивидов, то в ней каждый вправе реализовывать свое право на свободу выражения на любом языке по выбору. И хотя использование государственного либо других официальных языков государства накладывает дополнительное бремя на тех, для кого этот язык не является родным, считается, что в большинстве случаев оно может быть обосновано наличием публичного интереса. Если же такое бремя является необоснованным и бессмысленным, возникает проблема дискриминации по признаку языка.

В целом суды не очень активно поддерживают и развивают концепцию языкового равенства и недискриминации по признаку языка, в том числе в контексте права на свободу выражения или общих положений о равенстве, предоставляя в конкретных обстоятельствах лишь ограниченную защиту жертвам нарушений. Это связано с тем, что на практике, как правильно заметил де Варенн, даже ясные и недвусмысленные права применительно к конкретной ситуации могут оказываться далеко не столь ясными и однозначными.⁷ Если более-менее понятно, что является проявлением дискриминации по признаку языка в частной жизни, то понимание того, что представляют собой дискриминационная практика или неоправданное ущемление языковых прав публичной властью, гораздо сложнее. Для иллюстрации данного положения можно <...> поразмыслить над следующими вопросами: можно ли считать необоснованным и неопределенным отказ публичной власти от осуществления определенных действий на родном языке индивида? Является ли дискриминацией отказ государства или местной власти открыть школу или специализированный класс с обучением на конкретном языке? Является ли дискриминацией национальных меньшинств по языковому признаку установление в качестве государственного только одного или нескольких языков? Будет ли дискриминацией отказ государства предоставить финансирование для издания газеты на языке какого-либо меньшинства в месте его компактного проживания? Вправе ли языковые меньшинства использовать свои родные языки в коммерческой рекламе в местах общего доступа? Вправе ли

⁷ Там же, с. 11.

языковые меньшинства без вмешательства государства использовать любой шрифт для своей письменности по своему выбору?

Трудности применения стандартов ООН на практике наглядно иллюстрируют решения Комитета по правам человека.

Дела «**Доминик Гесдон против Франции**» (Dominique Guesdon v. France) и «**Ив Кадоре и Эрве Ле Бихан против Франции**» (Yves Cadoret and Hervé Le Bihan v. France) затрагивали вопросы равенства и недискриминации по признаку языка в свете статьи 26 МПГПП, хотя основные аргументы все же касались соотношения языка и свободы выражения. Авторы жалоб, чьим родным языком является бретонский, оспаривали как дискриминационные положения законодательства Франции, устанавливающие французский язык в качестве единственного языка судопроизводства, что лишало их возможности выступать в суде на родном языке. Комитет проанализировал языковую политику Франции. Действительно, французское законодательство не содержит права на использование родного языка в судебном процессе, но при необходимости лицам, не владеющим французским в достаточной мере, предоставляются услуги переводчика. Поскольку заявителям переводчик не требовался, КПЧ не усмотрел нарушения статьи 26 Пакта. Специалисты в области дискриминации критикуют данные решения за то, что КПЧ — как и французские суды — в данном случае слишком узко истолковал понятие равенства. В этом деле была применена логика, согласно которой равенство «де юре» состоит в том, что ко всем предъявляются единые требования, на всех накладываются единые обязательства — в данном случае требование пользоваться французским языком в судопроизводстве. С этой логикой трудно согласиться, ведь равенства «де факто» в этом случае нет, поскольку не для всех французов родным языком является французский, что заставляет людей с другим родным языком чувствовать себя жертвами языковой дискриминации. Но, как мы видим, КПЧ в данном случае дискриминации не обнаружил.

Сходный подход КПЧ проявил и в деле «**Баллантайн, Дэвидсон и Макинтайр против Канады**» (Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada). Авторы жалобы являются гражданами Канады и проживают в провинции Квебек. Один из них является художником, другой — дизайнером, третий — владельцем похоронного бюро. Их родным языком, а также родным языком большинства их клиентов, является английский. Заявители считают себя жертвами дискриминации, поскольку им в соответствии с Хартией французского языка и законом

№ 178, принятым правительством провинции Квебек, запрещается использовать английский язык в рекламных целях, в том числе в торговых вывесках, в названии фирмы и в информации о том, какие услуги они предоставляют. КПЧ снова рассматривал данное дело преимущественно в свете статьи 19 МПГПП, гарантирующей право на свободу выражения своего мнения, и нашел в данном случае нарушение именно этого права, заметив, что «государство может выбрать один или несколько официальных языков, но оно не может лишать людей вне сферы государственного управления права на свободное выражение своего мнения на языке по своему выбору».⁸ Вопрос о наличии языковой дискриминации при запрете использования коммерческой рекламы на каком-либо языке помимо французского был решен не в пользу заявителей. Комитет опять занял формальную позицию: «Это запрещение действует в отношении как франкоговорящего, так и англоговорящего населения, и франкоговорящее лицо, желающее разместить рекламу на английском языке для привлечения англоговорящего населения, не может этого сделать. Поэтому Комитет приходит к выводу, что авторы не подвергались дискриминации по языковому признаку, и заключает, что нарушение статьи 26 Пакта отсутствовало».⁹ «Опять, — замечает Ноэль Хиггинс, комментатор решений КПЧ и судебных органов различных стран в области языковой дискриминации, — это очень узкий взгляд на принцип равенства и недискриминации, который отрицает подлинное равенство. Анализ этих решений Комитета показывает, что в них не было проведено глубинное исследование существенных вопросов равенства и недискриминации и, как таковых, вопросов равенства и недискриминации по признаку языка, тем самым эти решения дают мало защиты лингвистическим правам на основании статьи 26».¹⁰

Иной подход был предпринят в деле «**Дирхардт и другие против Намибии**» (*Diergaardt v. Namibia*)¹¹, в котором было установлено нару-

⁸ «Баллантайн, Дэвидсон и Макинтайр против Канады», Communication № 359/1989 & 385/1989, 31 March 1993. Доклад Комитета по правам человека, том II, 48-я сессия, дополнение № 40, даты сообщений 10 апреля и 21 ноября. Абз. 11.4.

⁹ Там же, абз. 11.5.

¹⁰ Higgins, Noelle. The Rights to Equality and Non-Discrimination With Regard to language. Murdoch University Electronic Journal of Law / <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v10n1/higgins101.html>

¹¹ Communication № 760/1997. J. G. A. Diergaardt (late Captain of the Rehoboth Baster Community) et al. v. Namibia. Views of 25 June 2000, CCPR/C/69/d/760/1997.

шение статьи 26 в связи с тем, что региональные власти запретили государственным служащим отвечать на телефонные звонки или письма на языке африкаанс, даже когда такие служащие могли и хотели отвечать на нем вместо официального английского. Статья 3 Конституции Намибии в качестве официального языка устанавливала английский, но пункт 3 той же статьи предоставлял полномочия Парламенту принимать законы, разрешающие использование и других языков в законодательных, административных и судебных органах в тех регионах и областях, где на них говорит значительная часть населения, — однако такие законы за 7 лет так и не были приняты. Заявители сочли, что такое бездействие Парламента должно расцениваться как дискриминация тех, для кого английский язык не является родным. Интересно то, что в данном случае КПЧ как раз не стал рассматривать ситуацию с точки зрения права на выражение мнения или права искать и получать информацию и не нашел нарушения статьи 19 Пакта о свободе выражения. Вместе с тем он пришел к выводу о том, что дискриминация по признаку языка в данном случае имела место, поскольку правительство Намибии не смогло доказать, что требование использовать исключительно английский язык в данной ситуации было разумным и беспристрастным. До этого дела КПЧ никогда ранее не проводил в своих решениях различие между равенством «де юре» и «де факто» применительно к языковым правам. Решение примечательно тем, что в нем КРЧ не стал применять ранее сложившийся в его практике стандарт и использовать аргумент, что лингвистической дискриминации нет, если требование говорить по-английски едино для всех, т. е. применяется в равной мере ко всем гражданам Намибии, и даже те, у кого английский язык является родным, не могут использовать другие языки для телефонных переговоров и корреспонденции. Тем самым можно утверждать, что КПЧ стал трактовать позицию равенства в языковой сфере более широко, чем в своих ранних решениях. Важность решения состоит и в том, что теперь есть возможность оспаривать как дискриминирующие по языковому признаку положения законодательства, устанавливающие преференции для какого-либо одного языка, если ставится под сомнение их разумность и удается доказать их необъективный, произвольный характер.

В деле «**Антонина Игнатане против Латвии**» (**Antonina Ignatane v. Latvia**)¹² КПЧ признал наличие дискриминации по признаку язы-

¹² Antonina Ignatane v. Latvia, 25 July 2005. Communication № 884/1999, CCPR/C/72/D/884/1999

ка (нарушение статьи 2 МПГПП) в совокупности с нарушением права заявительницы на участие в местных выборах в качестве кандидата без какой-либо дискриминации по признакам, упомянутым в статье 2, (статья 25 Пакта). В данном деле гражданка Латвии русского происхождения, зарегистрированная в качестве кандидата для участия в местных выборах, была вычеркнута из списка по решению Рижской избирательной комиссии на основании заключения Центра государственного языка о том, что знание ею официального языка не соответствует требуемому уровню. При этом и избирательная комиссия, и суды проигнорировали наличие у заявительницы свидетельства о владении языком, удостоверяющего высший уровень знания ею языка, выданного ранее по результатам аттестационного экзамена. В ответ на замечание правительства Латвии, что предъявление языковых требований к кандидатам для участия в выборах является разумным и объективным, поскольку для участия в ведении государственных дел требуется высокий уровень знания государственного языка, Комитет отметил, что статья 25 гарантирует каждому гражданину право и возможность быть избранным на подлинных периодических выборах без какой-либо дискриминации по признакам, упомянутым в статье 2, включая язык. Отказ автору в возможности баллотироваться по результатам переэкзаменовки, которая не была основана на объективных критериях, является несовместимым с обязательствами Латвии. В соответствии с данным решением Латвия обязана обеспечить гражданке Игнатане средства правовой защиты и принять меры для недопущения в будущем аналогичных нарушений, а также предоставить Комитету в течение 90 дней информацию о мерах, принятых для практического осуществления соображений Комитета. <...>

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, в отличие от статьи 26 МПГПП, вводит запрет дискриминации по ряду оснований, в том числе по языку, лишь в отношении прав, предусмотренных самой Конвенцией. Таким образом, защита в рамках этого инструмента является более ограниченной, в связи с чем жертвы языковой дискриминации больше рассчитывают на успех в КПЧ, чем в Европейском Суде по правам человека. Повлияет ли на практику Европейского Суда подписание государствами-участниками Протокола № 12, запрещающего дискриминацию как таковую без симбиотической связи с нарушением каких-либо других конвенционных прав, пока неизвестно.

«Дело о языках в Бельгии» (*The Belgian Linguistic Case*)¹³ — одно из первых, в котором Европейскому Суду пришлось решать вопрос о том, имела ли место языковая дискриминация. Оно касалось жалобы 327-ми франкоговорящих родителей на бельгийскую школьную систему, которая делила страну на разные регионы, определяя язык преподавания в каждом из них. Они считали, что законодательство, в соответствии с которым в их регионе все дети в обязательном порядке получали образование исключительно на голландском языке, нарушает их права, гарантированные статьей 8-й Конвенции (право на семейную жизнь) и статьей 14 в соответствии со статьей 2 первого Протокола к ней. Суд признал, что система в целом нарушает Конвенцию, поскольку отказывает детям из франкоговорящих семей в доступе к образованию на французском языке только лишь на основании места жительства родителей. Это решение опиралось на вывод о дискриминации, запрещенной статьей 14 в сочетании со статьей 2 Протокола № 1. При этом Суд не нашел нарушения положений статьи 8 в том, что родители вынуждены отдавать ребенка в школы других регионов, если у них нет средств для направления ребенка в частную школу с преподаванием на французском языке. В частности, он заявил: «Это положение никак не гарантирует права получать образование на языке родителей, обеспечиваемое государственными органами или при их содействии. Кроме того, в тех случаях, когда законодательство заставляет некоторых родителей разлучаться с детьми, такое разделение не предписано законом: оно является следствием выбора родителей, отдающих детей в школы...» Таким образом, ЕСПЧ воздержался от формирования концепции лингвистической свободы и не стал выводить из положений Конвенции гарантий лингвистических прав, чего ожидали от него заявители и защитники прав языковых меньшинств.

Интересно сравнить это дело с решением американского суда по делу «Мейер против Небраски», в котором Верховный Суд США поставил во главу угла права личности, а не прагматические интересы государства: «Очевидно, что государство может многое сделать, действительно пойти очень далеко, чтобы улучшить физические, умственные и нравственные качества своих сограждан; но отдельное лицо имеет определенные основные права, которые должны уважаться. Защита Конституции распространяется на всех: на тех, кто говорит на других языках, равно как и на тех, чей родной язык — английский. Возмож-

¹³ Решение от 23 июля 1968 года (№ 6) // 1 E. H. R. R. 252.

но, очень выгодно, если все легко понимают нашу обычную речь, но к этому нельзя принуждать методами, противоречащими Конституции: желательная цель не может достигаться запрещенными средствами. <...> Легко оценить желание законодательного собрания содействовать формированию однотипного народа с американскими идеалами, готового с легкостью понять имеющие место в настоящее время дискуссии по гражданским вопросам. <...> Но избранные средства, по нашему мнению, превосходят пределы полномочий государства и противоречат правам, гарантируемым подателю апелляции. Вмешательство достаточно явно, и не указывается достаточных причин для него в мирное время и в период общественного спокойствия».¹⁴

Следующим делом, поднимавшим вопросы языковой дискриминации перед ЕСПЧ, стало дело «**Матье-Моэн и Клерфейт против Бельгии**» (**Mathieu-Mohin & Clerfayt v. Belgium**)¹⁵, в котором Суд признал, что у заявителей были основания ставить вопрос о применимости статьи 14 Конвенции, запрещающей дискриминацию, но, в конечном итоге, пришел к выводу, что обстоятельства дела не позволяют сделать вывод о нарушении ее положений. Эти обстоятельства были таковы: заявители были избраны в Парламент Бельгии (одна — в Сенат, другой — в Палату Представителей) по Брюссельскому избирательному округу от Фламандского региона, но, поскольку принесли парламентскую присягу на французском, а не на голландском языке, они не смогли войти в состав Фламандского Совета — органа местного самоуправления общины с законодательными функциями. Клерфейту было также отказано в праве подать депутатский запрос Фламандской исполнительной власти, несмотря на то что он касался вопроса, представлявшего общественный интерес для ряда муниципальных районов в его Брюссельском избирательном округе. Специальный Закон 1980 г. устанавливал, что франкоговорящие избиратели не имеют права выбирать франкоговорящих представителей во Фламандский Совет, хотя говорящие на голландском были наделены правом выбирать во Фламандский Совет говорящих на голландском. Это положение законодательства лишало франкоговорящих парламентариев, избранных в Галле-Вилворде (относящемся к Брюссельскому избирательному округу, но находящемся во Фламандской части Бельгии) и входя-

¹⁴ Цит. по: Дженис, М. Европейское право в области прав человека / М. Дженис, Р. Кэй, Э. Брэдли. — М.: Права человека, 1997. — С. 292-293.

¹⁵ Mathieu-Mohin & Clerfayt v. Belgium, Series A, № 113 (1997).

ших во французскую языковую группу Парламента, права заседать во Фламандском Совете. Анализируя данные конкретные обстоятельства, Суд не нашел дискриминации по языковому признаку, поскольку посчитал, что закон, установивший различия, носил разумный характер, так как преследовал цель «снять остроту языковых противоречий в стране через установление более стабильной и децентрализованной организационной структуры».

За последние годы ЕСПЧ рассмотрел также целый ряд дел, связанных с написанием имен и фамилий, в которых заявители утверждали, что стали жертвой вмешательства в их частную жизнь и подверглись дискриминации, поскольку написание их фамилии, имени и отчества в документах на государственном языке было искажено по сравнению с традиционным и принятым в их родном языке. Показательными являются решения «**Менцен или Менцена против Латвии**» (*Mentzen alias Mencena v. Latvia*)¹⁶ и «**Кухарец или Кухареца против Латвии**» (*Kuharec alias Kuhareca v. Latvia*)¹⁷, в которых заявители обжаловали добавление окончания женского рода при написании их фамилий и принудительную транслитерацию их имен в соответствии с правилами фонетики латышского языка при выдаче документов как нарушающие их право на частную жизнь. Обе жалобы были признаны Судом неприемлемыми. В обоих случаях Суд руководствовался следующими принципами, суммированными и повторенными им позже также в решении «Булгаков против Украины»:

«1) хотя написание фамилий и имен касается, главным образом, области частной и семейной жизни индивида, оно не может быть оторвано от языковой политики, проводимой государством. Языковая свобода как таковая не принадлежит к числу прав и свобод, находящихся в сфере действия Конвенции. Таким образом, за исключением конкретных прав, указанных в статьях 5 § 2 и 6 § 3 (а) и (е), Конвенция сама по себе не гарантирует права использовать конкретный язык в общении с публичными властями или право получать информацию на языке по своему выбору. Однако между языковой политикой и полем, относящимся к Конвенции, нет водораздела, и отдельная мера, предпринятая как часть такой политики, может попадать в сферу действия определен-

¹⁶ *Mentzen alias Mencena v. Latvia*, решение о неприемлемости по жалобе № 71074/01, ECHR 2004-XII.

¹⁷ *Kuharec alias Kuhareca v. Latvia*, решение о неприемлемости по жалобе № 71557/01 от 7 декабря 2004 г.

ных положений Конвенции. Соответственно, при условии, что права, находящиеся под защитой Конвенции, соблюдены, каждое договаривающееся государство пользуется свободой обязывать и регулировать использование своего официального языка или языков в документах, удостоверяющих личность, и других официальных документах;

2) язык ни в каком смысле не является абстрактной ценностью. Его нельзя отделить от того, как им на самом деле пользуются говорящие. Соответственно, устанавливая государственный язык, государство принимает, по сути дела, на себя обязанность гарантировать своим гражданам право беспрепятственно использовать этот язык как для передачи, так и для получения информации не только в их частной жизни, но и в их общении с публичными властями. По мнению Суда, в данной перспективе прежде всего следует рассматривать меры, направленные на защиту конкретного языка. Другими словами, понятие «официальный язык» подразумевает наличие определенных субъективных прав для говорящих на этом языке. Соответственно, в большинстве случаев может быть признано, что мера, направленная на защиту и продвижение государственного языка, соответствует защите «прав и свобод других лиц» в смысле статьи 8 § 2 Конвенции»¹⁸. В двух указанных делах против Латвии ЕСПЧ счел, что нет признаков нарушения статьи 8, поскольку:

- a) первоначальное написание каждого из имен заявителей было внесено соответственно в их паспорта;
- b) во втором случае разница между оригинальным написанием и адаптированной версией была минимальной;
- c) оспариваемая мера не мешала идентификации заявителей;
- d) практические трудности, которые они могли испытать в связи с изменениями написания имен, были либо незначительными (в деле *Mentzen*), либо вовсе не существовали (в деле *Kuharec*).

В то же время дело «Булгаков против Украины» отличалось от предыдущих двух дел, поскольку в двух латвийских делах имена даже в транслитерации сохраняли свое «иностранное» звучание, уникальное для их родного языка (сравни «Piotr Illich Chaikovski» на французском, который выдает российское происхождение композитора). В деле заявителя Булгакова украинские власти записали его имя-отчество в паспорте как «Дмитро Володимирович» вместо «Дмитрий Владимирович». Тем не менее, отметив этот факт, ЕСПЧ не посчитал «украинизацией», не со-

¹⁸ *Bulgakov v. Ukraine*, решение от 11 сентября 2007 года, абз. 43.

вместимой со статьей 8 Конвенции, такое изменение написания. Однако свое решение он обосновал тем, что заявитель должен был, получив паспорт и иные документы (водительское удостоверение, справку налогоплательщика, университетский диплом и др.) в разумный срок оспорить такое написание, чего он не сделал. Поскольку он обратился с требованием о написании имени в соответствии с традициями русского языка только при получении заграничного паспорта, т. е. по прошествии значительного срока, то он должен был ставить вопрос не о возвращении оригинального написания имени, а о смене имени. Однако он с такими требованиями в национальные суды не обращался. Соответственно, Суд не нашел нарушения статьи 8, уйдя в своих рассуждениях от аргументации по существу вопроса, а именно: составляет ли такая принудительная замена имени вмешательство в частную жизнь человека.

Самыми же удивительными в аргументации ЕСПЧ по данному делу являются доводы, приведенные при рассмотрении жалобы заявителя на предмет нарушения статьи 14 Конвенции, т. е. при обсуждении вопроса, имела ли место дискриминация. Вмешательство не было признано дискриминирующим, поскольку государство «может установить автоматическое правило в соответствии с длительной и общепринятой традицией использования двух различных форм одного и того же имени на русском и на украинском языках, которое будет применяться при отсутствии какого-либо явно выраженного желания человека об обратном (*среди прочего см. Bijevelde v. the Netherlands (dec.)*, № 42973/98, 27 April 2000)»¹⁹. Кроме того, по мнению ЕСПЧ, в данном деле заявитель не доказал, что он не мог добиться исключения из данного правила, поскольку не пытался пройти процедуру изменения имени. <...>

Несколько особняком стоит дело «*Вэрайн Альтернативы Локалрадио Берн против Швейцарии*», в котором заявители — две ассоциации, созданные с целью местного радиовещания и зарегистрированные в Базеле, — обжаловали отказ Швейцарии предоставить им лицензию на беспроводное вещание, посчитав это нарушением статьи 10 в совокупности со статьей 14 Конвенции. Заявители обосновывали свои требования тем, что они планировали посвятить часть эфирного времени передачам на языках меньшинств, проживающих в Берне и Базеле, для того, чтобы дать им возможность выражать свои взгляды, а отказ в выделении частот ассоциациям-заявителям лишил язы-

¹⁹ Bulgakov v. Ukraine, решение от 11 сентября 2007, абз. 58.

ковые меньшинства такой возможности. Заявители также ссылались на то, что только одна из двадцати лицензий, выданных в немецко-говорящей части Швейцарии, предусматривала радиовещание на иностранных языках, в то время как пятая часть населения в данном регионе имеет не немецкий, а другой родной язык. Комиссия по правам человека Европейского суда посчитала, что «отказ в выдаче лицензии на вещание при особых обстоятельствах мог бы поднять проблему с соблюдением статьи 10 в совокупности со статьями 14 Конвенции. Такая проблема могла бы возникнуть, например, если бы отказ в выдаче лицензии непосредственно привел к тому, что значительная часть населения в конкретной местности оказалась бы лишена теле- и радиопрограмм на родном языке».²⁰ Однако в рассматриваемом деле заявитель не смог, по мнению Комиссии, доказать, что отказ в выдаче лицензии был хоть как-то связан с тем, что заявители планировали вести часть программ на языках меньшинств. Кроме того, выдача лицензий зависела от качественных характеристик заявленных программ и целого ряда других факторов, и намерение заявителей отвести часть времени для вещания на иностранных языках не было единственным фактором, который власти приняли во внимание при решении вопроса о распределении лицензий. Комиссия особенно заметила также то, что население Базеля и Берна, говорящее на иностранных языках, может успешно принимать программы на своем родном языке, передаваемые частными каналами и зарубежными вещателями. С учетом вышеизложенного жалоба была признана неприемлемой.

Формула: «когда требование является единым для всех, юридическое равенство считается соблюденным», — слишком уязвима, поскольку сводит на нет норму о запрете языковой дискриминации, делая ее декларативной. Руководствуясь этой логикой, достаточно ввести один язык на всей территории какого-либо государства (будь то Россия или Латвия) и полностью запретить использование всех остальных под угрозой уголовного наказания, чтобы достичь полного и беспредельного равенства в языковых правах, поскольку на всех граждан государства будет наложено абсолютно единое обязательство (то есть, например, латышам будет запрещено говорить на русском языке точно так же, как русским, алтайцам и немцам; или русским будет запрещено говорить на алтайском, телеутском или башкирском точ-

²⁰ Verein Alternatives Lokalradio Bern v. Switzerland (№ 10746/84), Решение по поводу приемлемости от 16 октября 1986 года.

но так же, как алтайцам будет запрещено говорить на алтайском, телеутам — на телеутском, а башкирам — на башкирском). Совершенно очевидно, что такой абсурдный подход будет противоречить самой идее равенства, лежащей в основе справедливости. В то же время понятно, что людям для совместного устройства жизни и управления делами государства необходимо договариваться, а договориться можно только используя общий язык. Выбор этого общего языка диктуется чисто прагматическими соображениями — меньшинству приходится учить язык большинства. Однако это заложенное самой природой вещей неравенство можно выровнять — во всяком случае настолько, чтобы представители меньшинств не чувствовали дискриминирующего отношения, унижающего их достоинство. Именно с этой целью государства стали принимать международные и национальные документы, направленные на поддержку и развитие языков меньшинств, расширение возможной сферы их использования. Позитивные обязательства, которые берут на себя государства, призваны сделать так, чтобы использование общего национального языка или официальных языков государства воспринималось говорящими на иных языках как потребность и удобство, а не как навязанная им извне обязанность.

К сожалению, судебная практика, примеры которой были нами рассмотрены, говорит о том, что среди правоприменителей пока превалирует именно формальный подход, не учитывающий специфики языковых прав. В деле «Дирхаардт и другие против Намибии», которое, казалось бы, стоит особняком, языковая дискриминация была найдена исключительно потому, что был наложен полный запрет на использование языка африкаанс при отсутствии каких-либо вразумительных причин. И все же в деле «Дирхаардт» Комитет по правам человека сделал важный шаг вперед, констатируя, по крайней мере, то, что установление государством исключительно одного языка для использования в официальной сфере может в определенных случаях привести к языковой дискриминации. Такой подход вселяет надежду для тех, кто собирается обращаться в КПЧ с обжалованием случаев языковой дискриминации, не позволяя считать подобные дела заранее проигрышными. <...>

Совершенно очевидно, что ни одна языковая политика не решит полностью всех проблем, но вопрос о том, как обеспечить подлинное равенство в языковой сфере, найдя тот баланс, когда проведение необходимых и разумных различий не перерастает в дискриминацию, требует своего решения как на международном уровне, так и на уровне отдельных государств.

Владимир Малахов

Культурный плюрализм versus мультикультурализм*

.....

Идеи мультикультурализма, похоже, постепенно усваиваются российским интеллектуальным сообществом. Первопроходцами выступают работники системы образования и активисты некоторых правозащитных организаций. Педагоги и правозащитники проводят мысль о культурной неоднородности современной России. Мне кажется достаточно очевидным, что культурный плюрализм российского общества не находит выражения в политическом языке. Но мне вовсе не кажется очевидным, что адекватным выражением культурного плюрализма в наших условиях мог бы стать дискурс мультикультурализма.

Нижеследующие размышления нацелены на демонстрацию высказанного сомнения.

Этничность и культура

В одной из популярных книжек о мультикультурализме, в изобилии публикуемых в англоязычном пространстве, мне бросился в глаза следующий снимок. Группа школьников младших классов. «Белые», «черные» и «цветные» дети весело смотрят в объектив. Подпись под фотографией: «несмотря на очевидную мультикультурность, государство отказывается вводить мультикультурное образование». Это суждение в высшей степени симптоматично. За ним стоит допущение, что сама по себе этническая принадлежность означает принадлежность некоторой особой культуре. Небезынтересно заметить, что речь в книге шла о Великобритании, где модели мультикультурализма в сфере образования, в отличие, например, от Франции, вводятся довольно ак-

* Статья опубликована в: Логос. — 2000. — № 5–6. — С. 4–8.

© Малахов В., 2000.

тивно. Но заинтересовало меня не столько несоответствие высказанного тезиса реальности, сколько та система предпосылок, которая за этим тезисом стоит.

Авторы публикации не допускают, что этнически различные индивиды могут принадлежать одной культуре¹. Они исходят из тождества этничности и культуры.

Такое отождествление — характерная черта мультикультуралистского дискурса. Другая его черта — морализация социально-структурных феноменов, интерпретация социальных и политических проблем в моральных терминах.

Слухи о дружости другого сильно преувеличены

Российские борцы с этнической дискриминацией разделяют со своими западными коллегами убеждение, что основная причина ксенофобии — в неумении и нежелании слышать «другого». Корень проблемы защитники меньшинств усматривают в непризнании социокультурной «дружости», «инакости». Но ирония, если не сказать — трагизм, ситуации заключается в том, что эта инакость в российском случае в значительной мере надуманна. Если иммигранты в странах Запада во многих случаях действительно глубоко отличны от местного населения (являются гражданами других государств, не владеют языком принимающей страны, имеют навыки поведения, противоречащие правилам и нормам принимающей страны), то иммигранты в сегодняшней России в массе своей — по крайней мере, взрослая их часть — *бывшие «советские люди»*. Они прошли социализацию в той же школе и сформировали свои ментальные и поведенческие привычки в тех же общественных институтах (армия, профсоюзы, комсомол), что и остальные россияне. Они в большинстве своем свободно владеют русским языком. Наконец, огромная их доля (выходцы с Северного Кавказа, более половины азербайджанцев, значительная часть армян и грузин, некоторая часть таджиков) — такие же граждане РФ, как и жители тех мест, куда иммигранты прибывают.

Таким образом, те, кого предлагают считать «другими» у нас, «другими» в строгом смысле слова не являются (хотя известная культурная

¹ Школьники с африканской внешностью вполне могли быть детьми барбадосцев, живущих в Соединенном королевстве с XVII века и в большинстве культурно ассимилированных.

дистанция между иммигрантами и основным населением имеет место). Другими их делает прежде всего милиция и региональные чиновники, которые специальными мероприятиями, нацеленными на сдерживание экспансии «черных», добиваются увеличения социальной и культурной дистанции между иммигрантами и обществом. И чем менее проходимы препятствия на пути интеграции иммигрантов, тем больше эта дистанция. Население же лишь фиксирует это обстоятельство как некую естественную, само собой разумеющуюся данность. Де, иначе и быть не может, «мы» и «они» — изначально другие, стало быть, обречены на противостояние.

Так что правозащитники, сосредоточенные на правах этнических меньшинств, сами того не желая, делают одно дело с властями: способствуют распространению мифа о принципиальной «инакости» различных групп российского населения. Они начинают верить — и транслируют эту веру на массовое сознание, — что между «нами» («славянами» и «православными») и «ими» («мусульманами» и «кавказцами») существует фундаментальное «цивилизационное» отличие. В глазах москвичей и петербуржцев выходцы с Северного Кавказа начинают выглядеть приблизительно так, как выглядят выходцы из Индокитая в Нью-Йорке или в Гамбурге. Вопрос о *социальной интеграции* подменяется в итоге вопросом о *культурной совместимости*.

Происходящая подмена не случайна. Она необходимым образом порождается тем мультикультуралистским дискурсом.

Мультикультурализм как тип дискурса и идеология

Дискурс, выступающий под именем мультикультурализма, весьма неоднороден. Несколько переиначивая известную типологию Ф.-О. Радтке, я бы выделил три формы этого дискурса: «моралистическую», «постмодернистскую» и «реактивную», или «фундаменталистскую»².

² Немецкий социолог Франц-Олаф Радтке предложил различать четыре типа мультикультуралистского дискурса: социально-педагогический, кулинарно-цинический, реактивно-фундаменталистский и прагматически-хозяйственный. Последний из названных подходов, на мой взгляд, вряд ли можно считать самостоятельным типом дискурса. Речь в данном случае идет о представителях крупного капитала и менеджмента, которые отдают себе отчет в экономической необходимости иммиграции.

Агентами мультикультурализма первого типа выступают работники социальной сферы. Для людей, занятых в образовательных и филантропических организациях (напомню, что речь пока идет о западных странах), а также для значительной части либеральной общественности мультикультурализм представляет собой идеальную модель мирного общежития. Под «мультикультурализмом» здесь понимают мирное сосуществование различных этнических и религиозных сообществ, каждое из которых мыслится как носитель особой культуры. Этот тип дискурса Радтке называет «социально-педагогическим» мультикультурализмом.

Постмодернистскую форму мультикультуралистского дискурса («кулинарно-циническую» в классификации Радтке) поддерживают преуспевающие интеллектуалы из университетской среды и масс-медиа. Именно они распространяют риторику *difference*, пришедшую на смену риторике Тождества. Да здравствует Различие — но без изменения существующего порядка. Мы приветствуем вашу инаковость — но при условии, что вы останетесь там, где вы находитесь сейчас и что наше благополучие не претерпит ущерба. Насладимся праздником Различия в китайских ресторанах и на фольклорных фестивалях.

«Фундаменталистскую» форму мультикультурализма представляют активисты этнических меньшинств. Они предлагают полностью по-рвать с ценностями и нормами, сложившимися в рамках современной либеральной демократии. Принципы либеральной демократии для этих людей — суть не более чем завуалированное насилие, прикрытие господства одной группы над всеми остальными. Следовательно, необходим реванш.

Такое переворачивание властной иерархии, при которой те, кто был ничем, станут всем.

Анекдотические проявления этой позиции давно стали предметом иронии. Что, впрочем, не делает ее сторонников менее активными.

Если «мультикультурализм» — это праздник многообразия, то разные группы празднуют его по-разному. Очевидно, что мультикультурализм в интерпретации консервативно настроенного профессора литературы и в истолковании политического активиста из числа этнических меньшинств — весьма несхожие вещи. И тем не менее перед нами, по сути, один и тот же дискурс.

Характерная черта этого дискурса состоит в *культурализации социального*.

Мультикультуралисты исходят из наивной посылки, что иммигранты, населяющие большие города индустриально развитых стран, образуют особые этнические и культурные группы, или «меньшинства». Однако противоречия между иммигрантами и местными жителями далеко не являются по своему содержанию «этническими» или «культурными». Это, прежде всего, противоречия социального свойства, связанные с борьбой за рабочие места, за достойное и приемлемое по цене жилье, за доступ к образованию и т. д. Культурная составляющая, т. е. то, что обусловлено происхождением иммигрантов, не играет здесь определяющей роли. Решающее значение в реальном существовании реальных иммигрантов, будь они поляки или китайцы, имеют такие факторы, как наличие или отсутствие родственных связей на новом месте, материальное состояние переселенцев, профессиональная квалификация, уровень образования, правовой статус, т. е. то, что обусловлено ситуацией переезда в другую страну на постоянное жительство.

Конечно, культурные различия между иммигрантами и местными жителями нельзя сбрасывать со счетов. Но эти различия для самих иммигрантов не являются основанием *различения*. Границы между ними и основным сообществом вовсе не определяются неким набором «объективных» маркеров (язык, религия, манера одеваться и пр.), а тем, как эти (или иные) маркеры воспринимаются, тем, какое значение им приписывается в социальной коммуникации. «Культурно далеких» переселенцев, удачно вписавшихся в экономическую структуру принимающей страны, перестают замечать, и наоборот: «культурно близкие», не интегрированные в жизнь основного сообщества, мозолят глаза большинству, воспринимаются как чужие. Этническая граница не существует сама по себе. Она всякий раз проводится заново, ибо зависит от конкретных условий того или иного общества в то или иное время.

Мультикультуралисты же исходят из представления об этно-культурных различиях как всегда-уже-данных. Этничность для них — антропологическое свойство. Маркеры различия они принимают за его источник. Вот почему социальные противоречия выглядят в рамках этого дискурса как культурные.

Культурализация социального влечет за собой *этнизацию политического*. Конфликты *интересов* истолковываются мультикультурализмом как конфликты *происхождения*. Если, скажем, скинхеды разгромили вьетнамское общежитие или курдская группировка отняла торговую площадь на рынке у турецкой, то оба эти конфликта в их

интерпретации мультикультуралистами предстанут не иначе как конфликты культур.

Будучи особым типом дискурса, т. е. особым способом организации социальной реальности, мультикультурализм выступает и как *идеология*, т. е. как способ организации политического действия и инструмент социальной мобилизации.

Идеологами мультикультурализма становятся, в частности, этнические предприниматели — те, кто присваивает себе право говорить от имени этнических или культурных меньшинств.

Дискурс мультикультурализма ведет к стилизации социально-групповых различий под различия культурные (ментальные, цивилизационные, исторические). Но если такая стилизация лишь имплицитно присутствует в мультикультуралистском дискурсе, то этнические предприниматели проводят ее сознательно.

Есть еще одно важное обстоятельство, которое нельзя не затронуть, анализируя идеологию мультикультурализма. Оно заключается в том, что *дискурс различия* выступает как *источник различия*. Чем более активно в общественных дискуссиях муссируется тема культурной чуждости, цивилизационной (не) совместимости, «столкновения» (и «диалога») цивилизаций, тем глубже участники этих дискуссий начинают верить в определяющую роль «культурных» факторов собственного поведения. Их социальное поведение в самом деле начинает строиться так, как если бы его доминантой была культурная (или этническая) принадлежность.

Дискурс различия далее влечет за собой соответствующую политическую практику. Это практика «управления различием» — так называемая национальная политика, а также культурная политика, отправным пунктом которой выступает вера в субстанциальность этничности. Однако не нужно быть семи пядей во лбу, чтобы заметить, что *управление различием* оказывается *инструментом его организации*.

Один вдумчивый исследователь назвал СССР «страной победившего мультикультурализма»³. Даже если здесь и есть некоторое преуве-

³ Я имею в виду директора Центра независимых социологических исследований Виктора Воронкова, а именно доклад «Мультикультурализм versus деконструкция этнических границ?», с которым он выступил на Международной конференции «Мультикультурализм и трансформация постсоветских обществ» в октябре 1999 года.

личение, между «национальной политикой» советских коммунистов и «политиками мультикультурализма», практикуемыми на Западе, немало сходного.

Обе эти социальные практики исходят из *натуралистического понимания этничности*. Этническая идентичность мыслится не как результат (само) идентификации индивидов, а в качестве их онтологического свойства. Хотя «этнических групп» не существует без осознания индивидами своего членства в них, эти группы предстают как замкнутые в себе и однородные коллективы. Переселенцы, например, из Индии, живущие в Европе, никоим образом не образуют «этнического сообщества», поскольку принадлежат к разным языковым, конфессиональным (а то и кастовым) группам. «Индийцами», т. е. представителями одной этнической группы, их делает, во-первых, внешний взгляд (интериоризируемый теми, на кого этот взгляд направлен), а во-вторых, мероприятия государства, нацеленные на их поддержку в качестве такой группы. Иммигрантам, по некоторым признакам приписываемым к определенной группе, не остается иного выбора, как идентифицироваться с этой группой, так как лишь в качестве членов такой группы индивиды получают доступ к определенным общественным благам или даже привилегиям.

Понятно, что в сегодняшней России мигранты с Кавказа или из Средней Азии привилегий не ждут. Но мероприятия, осуществляемые властями по отношению к мигрантам, не могут не способствовать самоизоляции последних, а значит — их консолидации по принципу происхождения.

Из сказанного вытекает тот малоутешительный вывод, что идеология мультикультурализма — скорее препятствие на пути формирования мультикультурного общества, чем средство такого формирования. Кто бы ее ни отстаивал: благонамеренные правозащитники, педагоги и социальные работники или руководимые конъюнктурными соображениями этнические предприниматели — мультикультурализм, возведенный в идеологию, блокирует демократический плюрализм, подменяя гражданское общество совокупностью автономных и конкурирующих друг с другом «культурных сообществ».

Александр Осипов

Этнокультурная политика в Беларуси: сопоставление с международным контекстом

.....

Введение: общая постановка задачи

Основные вопросы, предложенные для данного обзора, можно сформулировать следующим образом. Есть ли Беларуси комплекс подходов и институтов, которые формируют то, что можно назвать единой политикой управления этническим и культурным многообразием, или, иными словами, этнокультурной политикой? Каковы ее основные черты и компоненты? Насколько принципы и механизмы, выработанные в Беларуси, сопоставимы с подходами и стандартами, используемыми в более широком европейском контексте — в международных организациях и странах-членах Совета Европы и Европейского союза? Чем опыт Беларуси может быть интересен для других стран? Какие темы важны и перспективны для дальнейшего изучения и обсуждения?

Общий обзор ситуации

В некоторых отношениях Беларусь похожа на другие центрально- и восточноевропейские страны, в некоторых довольно существенно отличается. Формально в стране есть этническое большинство (9 млн. 504 тыс. белорусов составляют 84% населения по переписи 2009 г.) и меньшинства, самым крупным из которых являются русские. Такие показатели ставят Беларусь в один ряд с другими государствами региона — Беларусь не самая однородная, но и не самая пестрая по этническому составу страна. Наиболее крупные по численности этнические

меньшинства РБ — это русские (785,1 тыс.), поляки (294,5 тыс.), украинцы (158,7 тыс.), евреи (12,9 тыс.), армяне (8,5 тыс.), татары (7,3 тыс.), цыгане (7,1 тыс.), азербайджанцы (5,6 тыс.), литовцы (5,1 тыс.), молдаване (3,5 тыс.); прочие группы насчитывают менее 3 тыс. чел каждая¹.

При этом в стране почти нет мест компактного проживания меньшинств, где хотя бы умозрительно мог встать вопрос об автономии или территориальных спорах. Поляки составляют 24,8% населения Гродненской области, в том числе большинство населения в Вороновском районе (24,6 тыс. из 30,5 тыс., или 80,7%)². Польское меньшинство составляет от четверти до половины населения в Волковысском, Гродненском, Ивьевском, Зельвенском, Лидском, Щучинском районах Гродненской области, а также в Браславском районе Витебской области³.

Языково-культурная неоднородность белорусского общества прямо не связана с этничностью. В стране в соответствии с Конституцией и Законом о языках два официальных языка — белорусский и русский, — и население в основном двуязычно, при этом двуязычие носит асимметричный характер с преимущественным положением русского языка. По данным всеобщей переписи населения 2009 г., 53,2% населения Беларуси (5 млн. 58 тыс. из 9 млн. 503 тыс.) назвало родным языком белорусский (для этнических белорусов этот показатель был 60,8%)⁴, при этом в качестве языка домашнего общения белорусский использовался 23,4% населения (и 26,1% белорусов)⁵. Русский язык назвали родным 41,5% населения, доля использующих его в качестве основного языка домашнего общения составила 70,2%⁶. Доминирование русского языка характерно и для большинства этнических меньшинств, помимо русских; например, из 294,5 тыс. поляков 99,8 тыс. назвали русский в качестве родного, и 149,9 тыс. — в качестве языка домашнего общения⁷.

Конфессиональная ситуация определяется преобладанием (по крайней мере, номинально) православия при наличии большой католиче-

¹ Перепись населения 2009. Национальный состав населения Республики Беларусь. — Том III. — Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2011. С. 7.

² Там же. С. 118.

³ Там же. С. 106–131.

⁴ Там же. С. 384–385.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

ской общины и множества приверженцев разных протестантских деноминаций.

Характерная черта Беларуси — относительно малое число лиц, не имеющих белорусского гражданства. Около 1,3% населения, или 125,9 тыс. чел., являются гражданами других государств или лицами без гражданства, причем из этого числа 83,6 тыс. имеют российское гражданство⁸, а граждане РФ на основании двусторонних договоров и договоров о создании Союзного государства пользуются в РБ объемом прав, существенно не отличающимся (за единичными изъятиями в отношении политических прав) от прав, которыми обладают граждане РБ. Вопрос о положении иностранцев и о распространении на них режима защиты меньшинств остается пока мало актуальным по сравнению с соседними странами.

Существенное отличие Беларуси также в отсутствии единой конвенциональной и широко признанной модели согражданства и нациестроительства. В стране остается не самым влиятельным и не особенно артикулированным этнонационалистический подход к пониманию нации, доминирующий в большинстве соседних стран, при этом в Беларуси почти отсутствует риторика «многонациональности» по российскому образцу. Этнонациональный характер государства закреплён в Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь 1990 г., но Конституция и текущее законодательство не содержат формулировок, прямо и недвусмысленно определяющих РБ как страну этнической белорусской нации. В целом вопросы сущности, оснований и базовых черт той нации, которая образует Республику Беларусь, остаются на периферии общественного внимания и не служат предметом широких дискуссий. Между тем, нельзя исключать, что в будущем эти вопросы встанут на повестке дня, и тогда темы, связанные с ролью и местом этнических меньшинств в белорусском обществе, могут приобрести особую важность.

В стране не отмечены масштабные конфликты, угрожающие массовыми выступлениями и насильственными акциями. По сравнению с соседними странами почти не заметна активность радикальных группировок любого толка и вообще проявлений агрессии на этнической почве в любой форме, хотя отдельные инциденты — нападения на иностранцев и ксенофобская агитация имели место, что признавал

⁸ Там же. С. 428.

и официальный доклад РБ о соблюдении Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации⁹.

В Беларуси существуют некоммерческие неправительственные организации, выступающие от имени меньшинств. По данным аппарата Уполномоченного по делам религий и национальностей РБ, на ноябрь 2011 года было зарегистрировано 180 **«общественных объединений национальных общностей»**, представляющих 26 национальностей, в том числе более 40 организаций, действующих в целом на территории страны¹⁰. **В этот список не включен коалиционный «Белорусский конгресс национальных объединений»**; также в Беларуси имеют свои отделения и представительства восемь международных этнокультурных объединений¹¹.

Терминология

Следует отметить отсутствие в Беларуси, как и в большинстве стран Европы и Северной Америки, общепризнанной и устоявшейся терминологии для обсуждения этнических проблем. Сохраняется эклектический подход; широко используется унаследованная от СССР система понятий, опирающаяся на категории «национальности», «межнациональных отношений» и «национального [в этническом смысле] развития». Основной специальный Закон о национальных меньшинствах, как уже следует из его названия, использует понятие «меньшинства». При этом этот в Конституции РБ 1994 г. изначально использовалось понятие «национальные общности», и официальная риторика отражает представления о том, что слово «меньшинство» несет в себе уничижительный смысл и указывает на якобы изначально неполноправное положение тех, кого относят к меньшинствам.

Как и в большинстве других постсоветских стран, понятие «дискриминация» используется крайне ограниченно как в работе государственных структур, так и в публичных дискуссиях. Этот термин присутствует в ряде законов, но содержащие его нормы декларативны,

⁹ Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention. Seventeenth periodic reports of States parties due in 2002. Addendum. Belarus. CERD/C/431/Add. 9. 1 July 2004. Paragraph 96–104.

¹⁰ Карточки-паспорта общественных организаций национальных общностей Республики Беларусь. http://belarus21.by/ru/main_menu/nat/nat_cult_ob/obyed/new_url_1579289175.

¹¹ Международные объединения национальных сообществ. http://belarus21.by/ru/main_menu/nat/nat_cult_ob/mejd_ob.

и практика применения фактически отсутствует. Внимание уделяется смежной области — крайним проявлениям вражды (обозначаемой как «разжигание розни»). Законодательство также использует понятие «экстремизм» (Закон Республики Беларусь «О противодействии экстремизму» от 4 января 2007 года № 203-3), которое охватывает насильственные преступления по мотивам этнической и расовой ненависти, а также и многие проявления «языка вражды».

Нормативная база

Нормативную базу можно понимать в узком и широком смысле. В первом случае имеются в виду договоры и правовые акты, а также их отдельно взятые положения, которые прямо адресуются этническим проблемам или проблемам меньшинств. В эту категорию попадают, например, Закон РБ о национальных меньшинствах, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств или статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Ко второй категории можно отнести все нормы, которые на практике существенны для защиты меньшинств, противодействия дискриминации или использования других подходов к этническим отношениям: касающиеся использования языков, иммиграции и положения иностранцев, создания и функционирования некоммерческих организаций и пр. Граница между первой и второй категориями условна. В данном случае предлагается рассматривать нормативную базу в первом, узком значении и только при необходимости выходить за пределы этого круга.

Международные договоры

Конституция Республики Беларусь недостаточно четко определяет положение международных договоров в правовой системе страны. Статья 8 устанавливает только «приоритет общепризнанных принципов международного права», который реализуется государством через обеспечение соответствия им законодательства. Статья 21 устанавливает, что «государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства». Согласно статье 61, «каждый вправе в соответствии с международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, обращаться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод, если исчер-

паны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты». Таким образом, в Конституции нет положения о том, что международные договоры являются частью правовой системы, что они имеют прямое действие и приоритетны по отношению к нормам законодательства в случае противоречия между ними. Реализация положения международных договоров достигается, таким образом, посредством их имплементации во внутригосударственное право.

Республика Беларусь участвует во множестве много- и двусторонних договоров, прямо и косвенно относящихся к защите меньшинств. Беларусь не является членом Совета Европы, поэтому из международных конвенций в ее отношении действуют договоры, принятые в системе ООН и Содружества Независимых Государств (СНГ). Для защиты меньшинств имеет значение также так называемое «мягкое право» — рекомендации, выработанные в системе ООН и СБСЕ/ОБСЕ.

Система ООН

Республика Беларусь участвует в основных международных конвенциях, принятых в системе ООН и относящихся к защите меньшинств, поощрению культурного разнообразия и противодействию расовой и этнической дискриминации. Приведенный ниже список не является исчерпывающим.

Из международных конвенциональных органов, занимающихся вопросами этнической дискриминации и защиты меньшинств, Республика Беларусь признает юрисдикцию только Комитета по правам человека в отношении рассмотрения индивидуальных жалоб или коммуникаций, касающихся нарушений соответствием Международного пакта о гражданских и политических правах. Это, по сути, единственный международный орган, куда из Беларуси могут направляться индивидуальные петиции. РБ находится среди государств с наибольшим числом полученных Комитетом по правам человека жалоб. На 6 апреля 2011 года насчитывалось 108 зарегистрированных коммуникаций из Беларуси, и РБ была на шестом месте после Австралии, Испании, Канады, Южной Кореи и Ямайки¹². В основном обращения касаются нарушений свободы ассоциаций и собраний (статьи 21 и 22), права на справедливое судебное разбирательство (статья 14) и участие в политиче-

¹² Statistical survey of individual complaints dealt with by the Human Rights Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. 6 April 2011. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/procedure.htm>.

ской жизни (статья 25); многие также содержат жалобы на нарушение статья 26 Акта, запрещающего дискриминацию в отношении проведения различий по политическим признакам. Жалобы, связанные с нарушением равенства по этническому признаку, а также нарушением статьи 27 о правах лиц, относящихся к меньшинствам, не отмечены.

Основные международные конвенции, относящиеся к защите меньшинств, в которых участвует Беларусь

Конвенция	Год присоединения или ратификации	Осуществление мониторинга в отношении РБ	Признание юрисдикции по индивидуальным жалобам
Международный пакт о гражданских и политических правах	1973 (1992 — Первый Факультативный протокол к МПГПП)	Да	Да
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	1973	Да	—
Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	1969	Да	Нет
Конвенция о правах ребенка	1990	Да	Нет
Конвенция ЮНЕСКО против дискриминации в области образования	1962	Да (в рамках Комитета по конвенциям и рекомендациям)	Да (в рамках Комитета по конвенциям и рекомендациям)
Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения	2006	Да	—
Конвенция 111 Международной Организации Труда о дискриминации в области труда и занятий	1961	Да	Нет

Теоретически индивидуальные обращения могут быть приняты к рассмотрению Комитетом по конвенциям и рекомендациям Исполкома ЮНЕСКО. Этот механизм малоэффективен, а в отношении РБ не ис-

пользовался. Обращения от организаций трудящихся в руководящие органы Международной Организации Труда могут быть рассмотрены только в отношении права трудящихся на ассоциацию и заключение коллективных договоров, но не в отношении дискриминации.

Заключительные наблюдения мониторинговых органов о соблюдении Беларусью ее международных обязательств в части, касающейся защиты меньшинств и недискриминации, неинформативны: тема либо не затрагивается, либо следуют ссылки на недостаток информации (как в последних Заключительных наблюдениях Комитета по ликвидации расовой дискриминации 2004 года)¹³.

Система СНГ

Республика Беларусь является участницей ряда договоров, принятых в рамках Содружества Независимых Государств и касающихся защиты меньшинств и недискриминации, а также регулирования миграции. Среди них следует назвать Устав СНГ 1991 года (положение статьи 3, касающееся обеспечения прав человека и основных свобод для всех без различия расы, этнической принадлежности, языка, религии, политических или иных убеждений); Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 года (статья 20 о равенстве и недискриминации и статья 21 о правах лиц, относящихся к меньшинствам); Соглашение по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов 1992 года¹⁴; Соглашение о сотрудничестве в области образования 1992 года и др.

Особое значение имеет Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам от 21 октября 1994 года Конвенция вступила в силу в январе 1997 года после ратификации Республикой Беларусь (третьей по счету); в настоящее время в Конвенции участвуют пять стран. Именно этот договор, а не Рамочная конвенция Совета Европы о защите является первым в мире многосторонним комплексным юридически обязывающим инструментом по защите меньшинств.

¹³ Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Belarus. CERD/C/65/CO/2. 10 December 2004. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/451/30/PDF/G0445130.pdf?OpenElement>.

¹⁴ Действие продлено на 10 лет протоколом 2004 года, к которому присоединилась Беларусь.

Конвенция определяет национальное меньшинство ограничительно по сравнению с другими международными инструментами и решениями международных конвенциональных органов. Принадлежащими к национальному меньшинству считаются лица, постоянно проживающие на территории договаривающейся стороны и имеющие ее гражданство. Кроме того, Конвенция вводит понятие «основное население», от которого меньшинство отличается по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям. Конвенция устанавливает (статья 2), что принадлежность к меньшинству является вопросом индивидуального выбора, который не может влечь за собой неблагоприятные последствия для лица.

Конвенция гарантирует лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, основные права и свободы и запрещает дискриминацию по признаку принадлежности к меньшинству (статья 3), а также признает за лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, право индивидуально или совместно с членами своей группы беспрепятственно выражать, сохранять и развивать свою этническую, языковую, культурную или религиозную самобытность (статья 4, часть 1). Кроме того, договаривающиеся стороны берут на себя обязательства учитывать в своей политике законные интересы национальных меньшинств и принимать необходимые меры с целью создания благоприятных условий для сохранения и развития их этнической, языковой, культурной и религиозной самобытности и обеспечение права на участие в общественной и государственной жизни (статья 5, часть 1).

Конвенция особо гарантирует ряд прав, существенных для меньшинств: на ассоциацию (статья 5, часть 2), на употребление имен и фамилий в соответствии с правилами своего языка, пользование родным языком, получение и распространение на нем информации (статья 7), исповедывание своей религии (статья 8), получение финансовой помощи из государственных и негосударственных источников (статья 9). Государства-участники также берут на себя определенные позитивные обязательства: создавать с учетом имеющихся потребностей соответствующие условия для изучения национальными меньшинствами родного языка и получения образования на родном языке (статья 10, пункт «а»); способствовать сотрудничеству между государственными органами, ведающими вопросами образования (статья 10, пункт «б»); принимать меры для сохранения и изучения культурного наследия на-

циональных меньшинств, (статья 10, пункт «в»); а также содействовать процессу кодификации прав национальных меньшинств.

Провозглашение прав граждан и позитивных обязательств сопровождается рядом оговорок, которые допускают расширительное толкование и могут существенно сократить возможности пользования нормами конвенции. Статья 3, часть 3 ставит условие, что уважение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, подразумевает выполнение этими лицами своих обязанностей по отношению к государству, на территории которого они проживают. Статья 4, часть 3 оговаривает, что меры, направленные на поддержку меньшинств, будут служить интересам всего общества и не должны приводить к ущемлению прав других граждан.

На практике Конвенция не сыграла сколько-нибудь существенной роли в формировании законодательства и политики сторон. В списке причин этого следует отметить отсутствие реально функционирующего контрольного механизма. Согласно статье 13 Конвенции, наблюдение за ее выполнением должно было быть возложено на Комиссию по правам человека СНГ, но этот орган так и не был сформирован. Таким образом, Конвенция сыграла символическую роль, подтвердив важность вопросов защиты меньшинств для стран СНГ и поспособствовал утверждению ограничительного толкования понятия «меньшинство» — только как совокупности лиц, являющихся гражданами страны проживания.

Система СБСЕ/ОБСЕ

В рамках Совещания (с 1995 года — Организации) по безопасности и сотрудничеству в Европе не приняты юридически обязывающие международные договоры (статус Хельсинкских соглашений 1975 года остается предметом дискуссий), но приняты политические обязательства и выдвинуто много рекомендаций, касающихся меньшинств. Беларусь стала частью системы Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, будучи в составе СССР, поэтому ее касаются основные документы СБСЕ, принятые до получения страной независимости, в первую очередь Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года и Парижская Хартия для новой Европы 1991 года. Также к Беларуси относятся более поздние рекомендательные документы, в том числе Гаагские, Ословские и Лундские рекомендации Верховного комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам.

Практическое значение ОБСЕ для защиты меньшинств в Беларуси ограничено. Ссылки на документы ОБСЕ приводятся в двусторонних договорах, которые заключила Беларусь, и их отдельных положениях о защите меньшинств. Однако влияние рекомендаций на законодательство и практическую политику остается под вопросом. Верховный комиссар по национальным меньшинствам ОБСЕ не осуществляет никакой деятельности в Беларуси. При этом ОБСЕ остается каналом коммуникации с европейскими правительствами по вопросам меньшинств, а офис ОБСЕ в Минске (до его закрытия в декабре 2010 года) в 2007 году в рамках проектов технической помощи финансово поддержал издание подготовленного аппаратом Уполномоченного буклета-справочника «Беларусь шматнацыянальная»¹⁵.

Двусторонние договоры и их отдельные положения, касающиеся меньшинств

Практически все рамочные двусторонние договоры о дружбе и сотрудничестве, которые Беларусь заключила с другими государствами (в том числе со всеми государствами СНГ), содержат положения о взаимных обязательствах по защите меньшинств. Следует особо отметить Договор с Российской Федерацией о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве 1995 года, Договор с Республикой Польша о добрососедских отношениях и сотрудничестве 1992 года, Договор о добрососедстве и сотрудничестве между Республикой Беларусь и Литовской Республикой 1995 года, Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Республикой Беларусь и Украиной 1996 года. Для примера, статья 10 договора между Беларусью и Литвой содержит общую гарантию обеспечения прав граждан Литвы белорусской национальности и граждан Беларуси литовской национальности; статья 11 содержит перечень защищаемых прав, а статья 12 определяет направления и формы сотрудничества в этой области. Аналогичную структуру имеют положения договора с Польшей, относящиеся к меньшинствам.

С Украиной Беларусью подписан специальный двусторонний договор о защите меньшинств — Соглашение между Республикой Беларусь и Украиной о сотрудничестве в обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам 1999 года — которое касается граждан Республики Беларусь, относящих себя по этническим, культурным

¹⁵ Беларусь шматнацыянальная / пад рэд. Н. Плыткewіча. — Мінск: Рыфтур, 2007.

и языковым особенностям к украинскому национальному меньшинству, и граждан Украины, относящих себя по этническим, культурным и языковым особенностям к белорусскому национальному меньшинству.

Кроме того, подписаны и действуют несколько межправительственных и межведомственных соглашений. В этом ряду следует прежде всего назвать Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Молдова о сотрудничестве по обеспечению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам 1997 года. Это соглашение особо важно в том отношении, что оно (статья 9) предусматривает создание контрольного и координирующего органа — двусторонней межправительственной комиссии. Также следует упомянуть содержащие положения о защите меньшинств Соглашение между Министерством образования Республики Беларусь и Министерством образования и науки Литовской Республики о сотрудничестве в области образования 1997 года и Соглашение между Министерством образования Республики Беларусь и Министерством образования и науки Латвийской Республики о сотрудничестве в области образования и науки 2004 года.

Конституция и внутреннее законодательство

Конституция

Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года) содержит несколько положений, непосредственно касающихся этнических отношений.

Статья 14

Государство регулирует отношения между социальными, национальными и другими общностями на основе принципов равенства перед законом, уважения их прав и интересов. Отношения в социально-трудовой сфере между органами государственного управления, объединениями нанимателей и профессиональными союзами осуществляются на принципах социального партнерства и взаимодействия сторон.

Статья 15

Государство ответственно за сохранение историко-культурного и духовного наследия, свободное развитие культур всех национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь.

Статья 22

Все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов.

Статья 50

Каждый имеет право сохранять свою национальную принадлежность, равно как никто не может быть принужден к определению и указанию национальной принадлежности. Оскорбление национального достоинства преследуется согласно закону. Каждый имеет право пользоваться родным языком, выбирать язык общения. Государство гарантирует в соответствии с законом свободу выбора языка воспитания и обучения.

Согласно статье 137 Конституции, Конституция обладает высшей юридической силой и имеет прямое действие только в случае расхождения с ней закона, декрета или указа. Таким образом, перечисленные положения Конституции не могут действовать напрямую, не будучи имплементированы в нормативно-правовые акты более низкого уровня, в частности, не могут применяться в судах общей юрисдикции.

Специальное законодательство

К таковому может быть отнесен Закон о национальных меньшинствах 1992 года. Этот рамочный закон, аналогичный законам бывших союзных республик (Латвия, Литва, Украина) того же периода, в 2004 и 2007 годах подвергался изменениям и дополнениям, которые принципиально не изменили его содержание.

Статья 1 Закона определяет под «лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам» «лица, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь и имеющие гражданство Республики Беларусь, которые по своему происхождению, языку, культуре или традициям отличаются от основного населения республики». Эта формулировка практически идентична принятой позже Закона Конвенции СНГ 1994 года о защите лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Использование наряду с признаками культуры, языка и происхождения критериев постоянного проживания на территории страны и наличия гражданства означает умеренно ограничительный подход к определению национального меньшинства. Применение критериев гражданства и проживания задает более широкие рамки, чем используемый многими странами списочный подход (то есть,

основанный на признании только определенных групп) или подход, опирающийся на большее число квалифицирующих признаков, таких как давность проживания группы или наличие «традиционной» территории расселения. Вместе с тем применение критерия гражданства критикуется органами Совета Европы как ограничение, вступающее в противоречие с целями Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и других международных инструментов¹⁶.

Статья 2 оговаривает, что принадлежность к национальному меньшинству является вопросом индивидуального выбора гражданина, а выбор принадлежности к национальному меньшинству не влечет за собой каких бы то ни было неблагоприятных последствий. Статья 5 запрещает принуждение к определению и указанию национальной принадлежности, а также к доказыванию или отказу от нее.

Закон содержит нормы о равенстве и недискриминации: статьи 4 и 6 носят общеустанавливающий характер, запрещая прямое или косвенное ограничение прав и свобод граждан за принадлежность к национальному меньшинству, а также попытки ассимиляции против их воли, а статья 6 декларирует равные политические, экономические и социальные права и свободы. Статья 13 дополнительно провозглашает равную защиту граждан независимо от национальной принадлежности со стороны государства и ответственность за любые действия, направленные на дискриминацию по национальным признакам, создание препятствий в реализации национальными меньшинствами своих прав и разжигание межнациональной вражды. Статья 11 провозглашает историко-культурные ценности национальных меньшинств частью культуры Республики Беларусь, которые охраняются государством.

Механизмы реализации Закона прописаны в самом общем виде посредством декларативных и отсылочных норм. Закон устанавливает, что (статья 7) при местных Советах депутатов могут создаваться и действовать на общественных началах совещательные органы из предста-

¹⁶ См. напр. ACFC/OP/III (2010)005. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Third Opinion on Croatia. adopted on 27 May 2010, paragraph 42–46; ACFC/OP/III (2011)004.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Third Opinion on Estonia. Adopted on 1 April 2011, paragraph 11, 26–28; ACFC/OP/III (2010)003. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Third Opinion on Germany adopted on 27 May 2010, paragraph 34, 86, 197.

вителей национальных меньшинств; при этом порядок создания этих органов определяется соответствующими местными Советами депутатов. Статья 8 содержит общее положение, что государство «в порядке, установленном законодательством», содействует созданию условий для развития образования и культур национальных меньшинств путем выделения из республиканского и местных бюджетов необходимых для этого денежных средств. Кроме того, декларируется право общественных объединений меньшинств (статья 9) осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством и (статья 10) создавать культурно-просветительные учреждения. Впрочем, этими правами обладают и иные общественные объединения. Особое значение имеет более конкретная норма части 2 статьи 10, устанавливающая, что «подготовка специалистов для обеспечения интересов национальных меньшинств в области образования и культуры осуществляется учреждениями образования Республики Беларусь, в том числе на основе договоров, заключенных с общественными объединениями граждан, относящих себя к национальным меньшинствам».

Потенциальные проблемы для организаций национальных меньшинств связаны со статьей 12, которая запрещает не только создание и деятельность общественных объединений в нарушение законодательства, но также «если указанные общественные объединения организационно связаны либо являются частью политической организации иностранного государства». Подобная формулировка допускает расширительные толкования и потому может быть произвольно использована для прекращения деятельности организаций меньшинств, для которых принципиально важны контакты с этнически родственными им государствами и получение оттуда поддержки.

Иное национальное законодательство, имеющее отношение к меньшинствам

Положения о равенстве в текущем законодательстве

Ряд законов содержит положения, закрепляющие равенство граждан в осуществлении прав или запрещающие нарушение равенства прав или дискриминацию. Среди наиболее важных законов можно назвать Трудовой Кодекс, Закон о занятости населения, упомянутый Закон о национальных меньшинствах.

Проблема, характерная для всех стран, а не только для Беларуси, заключается в том, что материальные нормы отраслевого законодательства, провозглашающие равенство прав или запрет отступления от него, имеют только символическое, но не практическое значение для противодействия дискриминации, если они не подкреплены соответствующими специальными процессуальными механизмами реализации.

В отсутствие четких дефиниций, в частности, определения дискриминации, позволяющего отделить ее от нарушения прав и свобод, оказывается невозможным оспаривать дискриминационное обращение само по себе. Без законодательного определения способов защиты лиц, считающих, что они подверглись дискриминации, и для граждан, и для правоприменителей остается неясным, какие именно требования могут быть предъявлены. Например, согласно Трудовому Кодексу, лицо, считающее, что оно подверглось дискриминации в трудовой сфере, имеет право обратиться в суд с жалобой на дискриминационное обращение. Однако никто не знает, чем дискриминация отличается от нарушения прав, как ее можно доказывать и какие требования заявлять при подаче заявления. Кроме того (как и в других государствах бывшего СССР), остается неурегулированным вопрос возмещении морального вреда лицам, подвергшимся дискриминации, и о распределении бремени доказывания в гражданских делах о дискриминации.

Отсутствие практики, связанной с противодействием нарушению равенства, означает отсутствие у правоприменителей и просто граждан не только опыта, но даже представлений о том, что такое дискриминация и как ей можно и нужно противодействовать. Отсутствие же общественного спроса препятствует совершенствованию законодательства и выработке практического опыта. Впрочем, проблема дискриминации в настоящем официально не признается. Согласно пункту 19 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь (утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 года № 575), «в Беларуси отсутствует основа для этнической, конфессиональной, расовой, политической дискриминации и нетерпимости, их отдельные проявления носят несистемный и единичный характер».

Запрет нарушения равенства обеспечивается только уголовным правом. Статья 190 Уголовного Кодекса Республики Беларусь «Нарушение равноправия граждан» устанавливает ответственность за «умышленное прямое или косвенное нарушение, либо ограничение прав и свобод, либо установление прямых или косвенных преимуществ граждан

в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившие существенный вред правам, свободам и законным интересам гражданина». Нарушение равноправия определяется, таким образом, только как материальный состав, а формой вины признается умысел. Данные о применении статьи отсутствуют.

Кроме того, статья 130 Уголовного Кодекса устанавливает ответственность за разжигание расовой, национальной или религиозной вражды или розни, под каковой понимаются «умышленные действия, направленные на возбуждение расовой, национальной, религиозной вражды или розни, на унижение национальной чести и достоинства». Запрет возбуждения вражды содержится также в Законе о национальных меньшинствах. Закон 2007 года о противодействии экстремистской деятельности устанавливает ответственность, в том числе административную и гражданскую, за ряд деяний, связанных с возбуждением вражды. В Уголовном Кодексе РБ мотив расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды признается в качестве отягчающего обстоятельства, а также служит для определения квалифицированных составов преступления в нескольких статьях УК.

Возбуждение этнической вражды и распространение идей национального и расового превосходства запрещены законами РБ «Об общественных объединениях» 1994 года и «О противодействии экстремистской деятельности» 2007 года.

Положения о защите национальных общностей

В соответствие с частью 3 статьи 2 Закона о языках РБ, «Республика Беларусь проявляет государственную заботу о свободном развитии и употреблении всех национальных языков, которыми пользуется население республики». Статья 3 устанавливает, что «гражданам Республики Беларусь гарантируется право пользоваться их национальным языком», а также «право обращаться в государственные органы, органы местного управления и самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения на белорусском, русском или другом приемлемом для сторон языке».

Статья 90, часть 6 Кодекса Республики Беларусь об образовании РБ 2011 года содержит следующую норму: «в соответствии с пожеланиями воспитанников, учащихся и их законных представителей по реше-

нию местных исполнительных и распорядительных органов, согласованному с Министерством образования Республики Беларусь, могут создаваться группы в учреждениях дошкольного образования, классы, группы в учреждениях общего среднего образования или учреждениях дошкольного, общего среднего образования, в которых обучение и воспитание осуществляются на языке национального меньшинства или изучается язык национального меньшинства».

Закон РБ «О культуре в Республике Беларусь» устанавливает, что (статья 10, часть 1) «государственная политика в области культуры основывается на признании культуры в качестве одного из главных факторов самобытности белорусского народа, других национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь».

Постановление Верховного Совета Республики Беларусь «О порядке реабилитации жертв политических репрессий 20–80-х годов в Республике Беларусь» от 6 июня 1991 года № 847-XII (с изменениями и дополнениями) признало необоснованно репрессированными и подлежащими реабилитации лицами тех, кто был привлечен к уголовной ответственности за государственные (контрреволюционные) преступления в числе прочих по «национальным» мотивам, а также по этим же мотивам подвергнут ссылке, высылке, направлению на спецпоселение, удалению за пределы Республики Беларусь в административном порядке. На территории Белорусской ССР советскими властями в 1930–40-е годы проводились массовые этнические чистки, затронувшие в основном польское население. Вопросы реабилитации жертв репрессий, в принципе сохраняя актуальность, не стали поводом для заметных общественных обсуждений.

Подзаконные акты национального уровня

В Беларуси был принят ряд постановлений Правительства и ведомственных актов о полномочиях и задачах отдельных органов исполнительной власти и учреждений, занимающихся этнокультурными вопросами, о поддержке этнокультурной активности и, в частности, деятельности некоммерческих организаций и об учреждении и порядке работы консультативных органов. В этом ряду можно назвать Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27.03.1997 года № 255 «О Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь» (предусматривающей поддержку культуры меньшинств); Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля

2006 года № 891 «Об утверждении Положения об Уполномоченном по делам религий и национальностей и его аппарате»; Приказ Уполномоченного по делам религий и национальностей № 7 от 23.01.2010 года «Об утверждении Положения о Консультативном межэтническом совете при Уполномоченном по делам религий и национальностей»; Приказ Уполномоченного по делам религий и национальностей от 23 июля 2007 года № 28 «Об утверждении Положения об Экспертном совете при Уполномоченном по делам религий и национальностей».

Подзаконные акты областного уровня и акты органов местного самоуправления

На уровне областей и на местном уровне Советами депутатов и их исполнительными комитетами принимаются акты о полномочиях подразделений, занимающихся вопросами религий и национальностей, о консультативных органах, а также о поддержке этнокультурной активности и, в частности, деятельности некоммерческих организаций. Можно назвать Решение Могилевского областного исполнительного комитета от 13 марта 2007 года № 6–3 «Об утверждении Положения об отделе по делам религий и национальностей Могилевского областного исполнительного комитета»; Решение Брестского областного исполнительного комитета от 04.08.2003 года № 392 «Об утверждении Положения об управлении культуры Брестского областного исполнительного комитета»; Решение Брестского городского исполнительного комитета от 12.02.2008 года № 242 «Об утверждении Положения об отделе культуры Брестского городского исполнительного комитета»; Решение Лиозненского районного исполнительного комитета от 29.04.2008 года № 254 «Об утверждении Положения об отделе культуры Лиозненского районного исполнительного комитета» (к полномочиям отделов культуры районных и городских исполнительных комитетов, как правило, относят поддержку культуры национальных меньшинств).

Система органов власти, отвечающих за этническую политику на национальном уровне

Законодательная власть

Профильной структурой в Парламенте Республики Беларусь является Постоянная комиссия Палаты Представителей по правам человека, национальным отношениям и средствам массовой информации. В Совете Республики (палате, созданной по принципу территориаль-

ного представительства) национальные отношения входят в круг вопросов Постоянной комиссии по образованию, науке, культуре и социальному развитию.

Исполнительная власть

Основную ответственность за проведение политики в области этнических отношений несет **Уполномоченный по делам религий и национальностей**, осуществляющий функции органа государственного управления. Уполномоченный назначается на должность Президентом Республики Беларусь по предложению Совета Министров Республики Беларусь и подчиняется Правительству.

К перечню задач Уполномоченного и его аппарата (в части этнической политики) относятся участие в разработке и реализации государственной политики в этноконфессиональной сфере; осуществление контроля в области отношений государства и общественных объединений граждан, относящих себя к национальным меньшинствам, и контроль за соблюдением законодательства; внесение предложений по совершенствованию законодательства на основе обобщения практики его применения; содействие реализации прав граждан в сферах культуры, образования, языка, информационного обеспечения, оказание помощи в просветительской деятельности общественных объединений граждан, относящих себя к национальным меньшинствам; оказание содействия общественным объединениям в достижении ими договоренностей с государственными органами; исследование и прогнозирование религиозной и этнополитической ситуации, динамики и тенденций национальных процессов, межнациональных и межконфессиональных отношений; международное сотрудничество по вопросам, относящимся к его компетенции.

Уполномоченный участвует в разработке законодательства в пределах своей компетенции; определяет механизмы его реализации; дает рекомендации и консультации местным органам власти; координирует деятельность республиканских и местных органов государственного управления и общественных объединений. Он также организует научные исследования и анализирует состояние и динамику этноконфессиональных процессов, участвует в подготовке и проведении культурно-просветительских мероприятий.

При Уполномоченном действуют консультативный Межэтнический Совет и Экспертный Совет.

К числу основных задач **Министерства культуры РБ** в соответствии с пунктом 4.7 Положения о Министерстве культуры (утверждено Постановлением Совета Министров РБ от 30.10.2001 года № 1558) относится содействие развитию культур национальных меньшинств Беларуси. Министерство планирует и проводит программы и мероприятия, связанные с культурой меньшинств. В системе Министерства культуры работает государственное учреждение **Республиканский центр национальных культур**, который участвует в развитии и пропаганде культурного наследия меньшинств, и в этих целях проводит фольклорные, культурно-просветительские мероприятия и издательские проекты.

Министерство образования Республики Беларусь контролирует создание и учебно-методическое обеспечение образовательных учреждений, классов и групп, где преподаются языки меньшинств.

Система органов власти, отвечающих за этническую политику на региональном и местном уровнях

Во всех областных исполнительных комитетах Советов депутатов, а также в Минском горисполкоме созданы отделы по делам религий и национальностей. Их задачи в основном аналогичны кругу задач, решаемых Уполномоченным по делам религий и национальностей за изъятием участия в разработке законодательства и международного сотрудничества. К основным из них, имеющим отношение к национальным общностям, относятся: контроль за соблюдением законодательства; проведение государственных и местных программ, касающихся этноконфессиональной сферы; оказание содействия и помощи в удовлетворении национально-культурных потребностей белорусов и выходцев из Беларуси, проживающих за рубежом; изучение и анализ религиозной и этнополитической ситуации; оказание помощи местным исполнительным и распорядительным органам в осуществлении контроля за соблюдением и применением законодательства; подготовка предложений для принятия решений по вопросам, возникающим в сфере взаимоотношений государства и общественных объединений граждан.

На уровне городов и районов отделы культуры соответствующих исполкомов в числе прочего занимаются культурными мероприятиями для меньшинств, а также содействием комплектованию библиотечных фондов на языках меньшинств.

Практика исполнения законодательства

Информация о том, чтобы в стране обсуждались проблемы и споры, связанные с нарушениями равенства по этническому признаку, отсутствует.

Основными инструментами политики по отношению к национальным общностям являются взаимодействие государства с общественными объединениями меньшинств и проведение культурно-просветительских мероприятий.

Этнокультурные объединения получают финансовую, правовую, организационную поддержку со стороны государства. Для получения финансовой поддержки разработана специальная процедура направления запросов в аппарат Уполномоченного¹⁷. Другая форма поддержки заключается в установлении понижающего коэффициента, применяемого при определении размеров арендной платы для этнокультурных объединений. По ходатайству Уполномоченного для нескольких десятков республиканских и региональных общественных этнокультурных объединений была таким образом снижена арендная плата. Облисполкомы и Минский горисполком также ежегодно иницируют принятие решений о льготном налогообложении национальных объединений в городах и районах, на территории которых они действуют. Принимаются решения о полном освобождении от налогов на землю и недвижимость или снижении их на 50%¹⁸.

Основной объем поддержки культурной деятельности и активности неправительственных организаций меньшинств осуществляется программно-целевым способом, на основе общенациональных, региональных и местных целевых программ. В качестве примера можно назвать Программу развития конфессиональной сферы, национальных отношений и сотрудничества с соотечественниками за рубежом на 2006–2010 годы, разработанную аппаратом Уполномоченного и утвержденную Советом Министров Республики Беларусь 30 ноября

¹⁷ См. Заявка общественной организации наобщностей на получение финансовой помощи из средств госбюджета. http://belarus21.by/ru/main_menu/nat/consultation_centre/new_url_215654921.

¹⁸ Рыбаков, М. Л. О межнациональных отношениях и государственной национальной политике в Республике Беларусь / М. Л. Рыбаков // Этносоциальные и конфессиональные процессы в современном обществе : сб. научных трудов. — Гродно: Гродненский государственный университет им. Янки Купалы, 2010. — С. 20–21.

2006 года Облсполкомами и Минским горисполкомом были разработаны соответствующие региональные программы и планы мероприятий по их выполнению¹⁹.

Каждый год в Гродно проводится Республиканский фестиваль национальных культур. Из наиболее важных мероприятий следует назвать проходящий в Минске Открытый детский фестиваль национальных культур «Сонечны птах».

Также регулярно проводятся научно-практические конференции, посвященные изучению истории поляков, евреев, литовцев, русских, украинцев, татар, цыган, греков и других национальностей, проживающих в Беларуси, с последующим изданием их материалов. При поддержке государства были изданы книги о корейцах, чувашах, татарах, азербайджанцах, поляках, латышах, евреях в Беларуси²⁰.

Во многих базовых учебных заведениях страны изучаются в разных формах иврит, польский, литовский, новогреческий, украинский и другие языки. Две общеобразовательные средние школы в стране функционируют полностью на польском языке. Общественными объединениями организованы порядка 65 школ выходного дня, в которых родной язык, историю и культуру изучают более 5 тыс. человек (азербайджанцы, армяне, афганцы, грузины, греки, евреи, корейцы, литовцы, латыши, молдаване, немцы, поляки, татары, украинцы).

Университеты в Бресте, Гродно, Минске готовят кадры преподавателей литовского, польского, украинского языков. Польский язык изучается в десяти вузах в столице и во всех областных центрах Беларуси. В семи вузах Беларуси имеются кафедры польской филологии (Белорусский государственный университет, Гродненский государственный университет и др.). Например, Гродненский университет с 1994 года подготовил 451 учителя польского языка и литературы²¹. Расходы на действующий в учебных заведениях этнокомпонент оплачиваются из бюджета страны по статье «Образование».

Общественные объединения поляков, литовцев, украинцев, цыган имеют свои печатные органы, которые выходят при поддержке Уполномоченного на национальных, а также на русском и белорусском

¹⁹ Там же. С. 20.

²⁰ Там же. С. 21.

²¹ Михеева И. Б. Существует ли «польский вопрос» в современной Беларуси? Непубликованная рукопись.

языках. На польском языке издаются шесть печатных СМИ, в том числе орган СПБ — еженедельная газета «Глос знад Немна» с тиражом 2260 экземпляров²².

Взаимодействие с неправительственными организациями выстраивается в основном через Консультативный межэтнический Совет при Уполномоченном²³ и другие консультативные структуры. Консультативный межэтнический Совет состоит из 25 членов (на 2011 год), выдвигаемых зарегистрированными общественными объединениями меньшинств и утверждаемых Советом и Уполномоченным. Члены Совета (не обязательно граждане РБ) выступают в качестве представителей своих организаций. Совет работает на общественных началах и заседает не реже одного раза в квартал. Каждый член Совета может вносить свои предложения в план работы Совета, а также в повестку его заседаний. Решения принимаются открытым голосованием и считаются обязательными для общественных объединений, представители которых входят в состав Совета.

В 2011 году состоялось 6 общих заседаний Совета и 14 мероприятий с его участием²⁴. На заседаниях Совета рассматриваются вопросы об аренде помещений, реализации совместных мероприятий, заслушиваются опыт и проблематика работы объединений, обсуждаются планы совместной деятельности, решаются другие вопросы²⁵.

Как следует из опубликованных годовых планов работы и отчетов Совета, он в основном занимается планированием культурно-просветительских и фольклорных мероприятий, а также обсуждением распре-

²² Там же.

²³ Положение о Консультативном межэтническом совете при Уполномоченном по делам религий и национальностей: утв. Приказом Уполномоченного по делам религий и национальностей № 7 от 23.01.2010 года http://belarus21.by/ru/main_menu/nat/consultation_centre/new_url_1285022831; Состав Консультативного межэтнического совета при Уполномоченном по делам религий и национальностей: утв. Приказом Уполномоченного по делам религий и национальностей № 7 от 23.01.2010 года http://belarus21.by/ru/main_menu/nat/consultation_centre/sostavhttp://belarus21.by/ru/main_menu/nat/consultation_centre/sostav.

²⁴ Краткая информация о выполнении Плана работы Консультативного межэтнического совета при Уполномоченном по делам религий и национальностей за 2011 год. http://belarus21.by/ru/main_menu/nat/consultation_centre/new_url_709952618.

²⁵ Информация о Консультативном межэтническом совете при Уполномоченном по делам религий и национальностей. http://belarus21.by/ru/main_menu/nat/consultation_centre/new_url_792455966.

деления финансовой помощи общественным объединениям и предоставления им льгот по аренде помещений²⁶.

Беларусь в международном контексте

Политика в отношении национальных общностей в Беларуси по структуре аналогична системе защиты меньшинств в большинстве европейских стран, а ее нормативная база, если оценивать по числу международных соглашений и нормативно-правовых актов, не менее развита, чем в других государствах.

Общие черты этой общей для РБ и многих европейских стран модели выглядят следующим образом. Конституция и законодательство содержат общие положения о равенстве граждан и запрете нарушения равенства прав и свобод по национальному или этническому признаку. Основным средством защиты равенства является уголовно-правовое преследования умышленной дискриминации, насильственных преступлений на почве этнической вражды и публичного возбуждения этнической вражды. До принятия в 2000 году Директив Европейского Союза о равенстве и соответствующего антидискриминационного законодательства такая модель была характерна и для большинства континентальных стран Европы.

Законодательство гарантирует лицам, относящимся к этническим меньшинствам, возможность пользования основными «негативными» гражданскими правами, имеющими особое значение для сохранения культуры и идентичности меньшинств, правом на ассоциацию, правом получать и распространять информацию, правом пользоваться своим языком в сфере частной жизни.

Как правило, государство проводит специальную политику, касающуюся этнических отношений (условно ее можно назвать «политикой разнообразия»). Для определения общностей, являющихся объектом этой политики, в законодательстве и деятельности исполнительной власти используется различная и зачастую эклектичная терминология. Обычно используется ограничительный подход, основанный на том, чтобы признавать только узкий круг защищаемых общностей

²⁶ Краткая информация о выполнении Плана работы Консультативного межэтнического совета при Уполномоченном по делам религий и национальностей на 2011 год; План работы Консультативного межэтнического совета при Уполномоченном по делам религий и национальностей на 2011 год. http://belarus21.by/ru/main_menu/nat/consultation_centre/new_url_81828370.

и оставлять за скобками «политики разнообразия» другие группы и категории. Подход, применяемый в РБ, более гибок и в меньшей степени ограничен, чем во многих других странах.

Основной сферой «политики разнообразия», куда направляется внимание государства, является поддержка развития культуры и языка меньшинств. При этом позитивные обязательства государства в отношении выделения в этих целях ресурсов формулируются в общем виде, а их исполнение во многом зависит от усмотрения исполнительной власти. Основным механизмом проведения «политики разнообразия» — взаимодействие публичной власти с неправительственными организациями меньшинств. Основным каналом коммуникации являются консультативные структуры, состоящие из, как правило, назначаемых представителей органов власти и организаций меньшинств.

При сходстве моделей «политики разнообразия», чем Беларусь может быть интересна в позитивном смысле для остальной Европы, и в связи с какими вопросами может состояться продуктивный обмен опытом?

Республика Беларусь — страна, не сталкивающаяся со многими проблемами и конфликтами, характерными для европейских стран. Кроме того, большинство лиц и организаций, причастных к этнокультурной политике в РБ, показывают удовлетворенность существующим положением дел. Причины широкого согласия по поводу проводимой политики и удовлетворенности ее результатами не могут не вызывать интерес. Важно понять, насколько существующие стабильность и беспрепятственность связаны с отсутствием четко артикулированной правительством и активной частью общества националистической идеологии, насколько со стремлением государства держать деятельность неправительственных организаций под контролем, насколько с общей социальной стабильностью, а насколько с эффективностью государственных органов в их деятельности по удовлетворению запросов населения.

Республика Беларусь — государство, находящееся вне рамок Совета Европы, и, соответственно, чья этнокультурная политика не испытала непосредственного воздействия европейских институтов. Модель управления этническими отношениями в РБ является в значительной степени результатом развития подходов, сформулированных в СССР, особенно в конце 1980-х годов. Тем не менее очевидно множество параллелей между подходами, развиваемыми Советом Европы и ЕС, с одной стороны, и применяемыми в Беларуси, с другой. Это позволяет ставить вопрос о значении европейских достижений вообще —

о том, насколько уникальны и эффективны рекламируемые в рамках Совета Европы подходы.

Белорусская модель может дать дополнительную информацию к размышлению о критериях эффективности этнокультурной политики и о средствах поддержания в обществе согласия об ее основных принципах и механизмах. Важен и в настоящее время недостаточно осмыслен вопрос о том, какое реальное влияние и на какие аудитории оказывают культурно-просветительские и фольклорные проекты, а также все мероприятия в духе «межэтнического диалога» при том, что они не имеют прямого отношения к повседневной жизни людей.

В Беларуси накоплен большой опыт функционирования общественных консультативных структур по этническим и религиозным вопросам. Хотя общественные консультативные структуры для многих стран остаются основным инструментом этнокультурной политики и в более широком смысле политики обеспечения участия меньшинств в общественной жизни, условия формирования и деятельность таких структур изучены плохо. Доступны только формальные описания основных моделей, но детального анализа того, как такие структуры создаются, как формируется их повестка дня, как осуществляется проведение в жизнь их решений, для каких аудиторий важна и интересна деятельность этих структур, не проводилось. Соответственно, белорусский опыт может иметь немалое международное значение.

Интерес представляет также практика исполнения двусторонних договоров о защите меньшинств и эффективность работы двусторонних контрольных органов, поскольку в Европе все большее количество проблем, связанных с меньшинствами в межгосударственных отношениях, решается на основе двусторонних соглашений и двусторонних механизмов.

Резюме

В Беларуси создана модель «политики разнообразия», которая в основном без сбоев функционирует с момента достижения страной независимости. Страна не сталкивается со сколько-нибудь существенными проблемами и вызовами, связанными с этнической неоднородностью населения. Большинство лиц и организаций, причастных к проведению «политики разнообразия», не выступают с критическими оценками и в целом выражают удовлетворение сложившимся положением дел. В целом тема этнокультурного разнообразия остается на периферии общественного внимания.

Нужны ли дискуссии и исследования, связанные с этнокультурным разнообразием в Беларуси и политикой управления ей? С одной стороны, могут быть оправданные сомнения в том, что следует уделять внимание теме, которая вызывает слабый общественный интерес, и искать проблемы там, где их нет. С другой стороны, с течением времени могут возникнуть новые вызовы, и разумно пытаться их предвидеть и предупреждать²⁷. Никакая модель не может быть идеальной, и всегда сохраняются возможности улучшения и совершенствования. Кроме того, обсуждение проблем меньшинств и — шире — гражданства и мультикультурности является неотъемлемой частью общественной и научной повестки в большинстве стран мира. Опыт Беларуси может быть интересен в более широком международном контексте.

Если принципиально признается возможность и необходимость дальнейших обсуждений и исследований, то для них могут быть предложены несколько блоков вопросов. Во-первых, возможно обсуждение сильных и слабых сторон существующего законодательства и системы управления в области этнических отношений. Во-вторых, допустимо обсуждение состояния организаций меньшинств, характера их деятельности и возможностей совершенствования их работы. В-третьих, возможно обсуждать формы и механизмы взаимодействия организаций меньшинств с государством, в том числе работу консультативных структур, формулирование и исполнение взаимных обязательств. Особое значение имеет вопрос о том, насколько важно то, что очень многие конкретные решения, касающиеся поддержки меньшинств, отданы на усмотрение органов исполнительной власти, а основной гарантией исполнения законодательства о меньшинствах остается добрая воля властей. В-четвертых, темой обсуждения может стать сама повестка, связанная с гражданством и многокультурностью. В частности, можно проанализировать, почему в Беларуси, как и во всех бывших социалистических странах, остаются практически незамеченными и неосознанными вопросы равенства и недискриминации, а также участия меньшинств в жизни общества. В-пятых, темой для обсуждения может служить отношение Беларуси к «политике разнообразия», проводимой другими странами и международными организациями.

²⁷ Пункт 27 Концепции национальной безопасности РБ относит к потенциальным угрозам «проявления социально-политического, религиозного, этнического экстремизма и расовой вражды на территории Республики Беларусь».

Полезные Интернет-ресурсы

.....

- Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. Пояснительный доклад по-русски (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_Text_FCNM_ru.pdf).

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств обязывает государства-участники гарантировать представителям национальных меньшинств право на равенство перед законом без какой-либо дискриминации.

- Совет Европы, веб-страница, посвященная вопросам национальных меньшинств (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp).

Официальная страница Секретариата Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, содержащая информацию по различным направлениям деятельности Совета Европы по проблематике национальных меньшинств

- Форум Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm>).

Форум по вопросам меньшинств был создан с целью обеспечить платформу для развития диалога и сотрудничества по вопросам, касающимся национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств.

- Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (ВКНМ) (<http://www.osce.org/hcnm>).

Пост Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств был создан в 1992 году с целью выявить и привести к скорейшему разрешению межэтнической напряженности, дабы избежать угрозы миру, стабильности или дружественным отношениям между государствами-участниками ОБСЕ.

- Европейская комиссия. Программа по вопросам занятости и социальной интеграции (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=327>).

Программа ПРОГРЕСС представляет собой финансовый инструмент поддержки развития и координации политики ЕС в следующих пяти областях: занятости, социальной интеграции и социальной защиты, условий труда, борьбы с дискриминацией и гендерного равенства.

- «Белая книга» Совета Европы по межкультурному диалогу (http://www.coe.ru/publication/epublication/ebook/White%20paper_russian.pdf).

Подготовленная на базе консультаций представителей государств-членов Совета Европы, организаций гражданского общества, религиозных сообществ, сообществ мигрантов, местных и региональных властей, а также многими другими участниками, «Белая книга» продвигает идею о том, что межкультурный диалог невозможен без его четкой связи с такими универсальными ценностями, как демократия, права человека и верховенство закона.

- Группа по миграционной политике. Борьба с дискриминацией и равенство (<http://www.migpolgroup.com/programmes.php?programme=2>).

Программа по борьбе с дискриминацией и равенству, представленная группой по миграционной политике, направлена на стратегии по борьбе с дискриминацией

по всем признакам, в частности, по признаку национальности, этнической принадлежности, расы и религии, а также обеспечение равенства для всех.

- Европейская сеть органов по равноправию (<http://www.equineteurope.org/>).
Европейская сеть органов по равноправию объединяет 37 организаций-членов из 30 европейских стран. Органы по равноправию были установлены среди государств-членов Европейского Союза для содействия равенству и борьбе с дискриминацией в областях, подпадающих под директивы ЕС о равном обращении.
- Европейская сеть против расизма (<http://www.enar-eu.org/>).
Европейская сеть против расизма (ENAR) является общеевропейской сетью из более чем 700 организаций, работающих по борьбе с расизмом во всех странах ЕС, и выступает в качестве голоса антирасистского движения в Европе.
- Международная организация Группа по Правам Меньшинств (<http://www.minorityrights.org/>).
Международная организация Группа по Правам Меньшинств объединяет по всему миру около 130 партнеров в более чем 60 странах для обеспечения прав обездоленных меньшинств и коренных народов, зачастую беднейших из бедных, с помощью в обучении и воспитании, судебных делах, издании и печати средств массовой информации, с целью предоставления равных возможностей в сфере образования и занятости, а также всестороннего участия в общественной жизни.
- Европейский центр по правам цыган (<http://www.errc.org/>), по-русски (<http://www.errc.org/russian/>).
Европейский центр по правам цыган (ERRC) — это международная общественная организация, которая проводит мониторинг ситуации с правами цыган и обеспечивает юридическую защиту в случаях нарушениях прав.
- Межкультурный диалог в Европе (<http://www.interculturaldialogue.eu/web/index.php>).
Sharing Diversity (Делясь разнообразием): проект, поддерживаемый Европейским Союзом и посвященный изучению национальных подходов к межкультурному диалогу в Европе.
- Организация за равные права (<http://www.equalrightstrust.org/>)
Организация за равные права (ERT) — это независимая организация, целями которой являются борьба с дискриминацией и содействие равенству как фундаментальному праву человека и основному принципу социальной справедливости.
- Проект по мониторингу Копенгагенских критериев в странах-кандидатах на вступление в ЕС: права меньшинств (<http://www.osi.hu/eumap/min1.htm>).
Проект посвящен изучению прав меньшинств в 10 странах Центральной и Восточной Европы, которые на тот момент являлись кандидатами на вступление в Европейский Союз. Относительно каждой из стран дается подробный анализ ситуации с правами меньшинств и дискриминацией, основное внимание делается на наиболее проблемные группы меньшинств в каждой из стран.
- Каталог ресурсов по правам меньшинств и смежным проблемам в странах ЦВЕ в переходный период (<http://www.cilevics.eu/minelres/>).
Веб-страница о национальных меньшинствах в Восточной и Центральной Европе. Включает базу данных национального законодательства о меньшинствах этих стран.