

**ЛУНДСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ОБ
ЭФФЕКТИВНОМ УЧАСТИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ
МЕНЬШИНСТВ В ОБЩЕСТВЕННО-
ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ
С ПОЯСНИТЕЛЬНЫМИ ПРИМЕЧАНИЯМИ**

Сентябрь 1999 года

Вы можете свободно копировать и распространять любую информацию из данного буклета, за указание на источник будем благодарны. Текст оригинала был составлен и опубликован на английском языке Фондом по межэтническим отношениям, ISBN 90-7598905.

За дополнительной информацией вы можете обращаться по адресу:

Project Unit
Office of the High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
2514 AP The Hague
Tel: +31 (0)70 312 5555
Fax: +31 (0)70 3465213
E-mail: pu@hcnm.org

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 1

ЛУНДСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ОБ ЭФФЕКТИВНОМ УЧАСТИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В ОБЩЕСТВЕННО- ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ 4

II. УЧАСТИЕ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ 4

- A) Механизмы на уровне центрального правительства
- B) Выборы
- C) Механизмы регионального и местного уровня
- D) Совещательные и консультативные органы

III. САМОУПРАВЛЕНИЕ 6

- A) Нетерриториальные механизмы
- B) Территориальные механизмы

IV. ГАРАНТИИ 8

- A) Конституционные и правовые гарантии
- B) Правовая защита

ПОЯСНИТЕЛЬНЫЕ ПРИМЕЧАНИЯ К ЛУНДСКИМ РЕКОМЕНДАЦИЯМ ОБ ЭФФЕКТИВНОМ УЧАСТИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В ОБЩЕСТВЕННО- ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ 10

II. УЧАСТИЕ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ 14

- A) Механизмы на уровне центрального правительства
- B) Выборы
- C) Механизмы регионального и местного уровня
- D) Совещательные и консультативные органы

III. САМОУПРАВЛЕНИЕ 18

- A) Нетерриториальные механизмы
- B) Территориальные механизмы

IV. ГАРАНТИИ	22
А) Конституционные и правовые гарантии	
В) Правовая защита	

ВВЕДЕНИЕ

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

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

Занимаясь проблемой трений в отношениях с национальными меньшинствами, ВКНМ выступает в роли независимой, беспристрастной и готовой к сотрудничеству стороны. Хотя он и не наделен контрольными функциями, он опирается на признанные всеми государствами международные нормы, которые при анализе принимаются им за отправную точку и ложатся в основу выдвигаемых конкретных рекомендаций. В связи

с этим важно иметь в виду обязательства, принятые на себя всеми государствами ОБСЕ – в частности, по согласованному в 1990 году Копенгагенскому документу Конференции по человеческому измерению, в части IV которого подробно изложены нормы, касающиеся национальных меньшинств. Все государства – участники ОБСЕ также несут обязательства по правам человека, и в том числе по правам меньшинств, принятые в рамках Организации Объединенных Наций; подавляющее большинство стран ОБСЕ связаны также нормами Совета Европы.

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

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

дальнейших шагов – включая продолжение разработки различных концепций и механизмов оптимального управления государством при эффективном участии меньшинств, – ведущих к общегосударственной интеграции общества во всем его многообразии». В этих целях ВКНМ просил Фонд по межэтническим отношениям совместно с Институтом прав человека и гуманитарного права имени Рауля Валленберга созвать группу международно признанных независимых экспертов для выработки рекомендаций и определения возможных альтернатив на основе соответствующих международных стандартов.

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

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

д-р Шарлотта Пуфлерова (Словакия); профессор международного права Техасского университета Стивен Ратнер (США); доцент кафедры государственного управления Нотрдамского университета д-р Эндрю Рейнолдс (Великобритания); директор Института каталонской социолингвистики провинции Каталония Мигель Струбелл (Испания и Великобритания); профессор гражданского права Академического университета Або Маркку Сукси (Финляндия); профессор международного права Люблянского университета Данило Тюрк (Словения); старший преподаватель права, директор Азиатско-тихоокеанского центра по правам человека и предотвращению этнических конфликтов Мердокского университета д-р Фернан де Варенн (Канада); директор Познаньского центра по правам человека Польской академии наук проф. Роман Верушевский (Польша).

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

Назначение Лундских рекомендаций, как и тех, которые были приняты ранее в Гааге и Осло, – стимулировать и облегчить принятие государствами конкретных мер, ослабляющих напряженность в отношениях с национальными меньшинствами и тем самым способствующих предотвращению конфликтов, в чем и состоит главная цель ВКНМ. Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественной жизни представляют собой попытку разъяснить сравнительно простым языком и уточнить содержание общепризнанных норм в области прав меньшинств и в других областях, имеющих отношение к ситуациям, которые рассматриваются ВКНМ. В рекомендациях дано толкование этих норм, специально рассчитанное на их единообразное

применение в открытых демократических государствах. Набор из двадцати четырех рекомендаций включает четыре подраздела, посвященные соответственно общим принципам, участию в принятии решений, самоуправлению и мерам, позволяющим гарантировать эффективные формы участия в общественной жизни. В концептуальном отношении Лундские рекомендации строятся по двум основным линиям: участие в управлении государством в целом и самоуправление в некоторых вопросах местного или внутреннего характера. В этом плане возможны и уже известны самые разнообразные схемы. В связи с некоторыми рекомендациями приводятся альтернативные варианты. Все рекомендации подлежат толкованию в соответствии с общими принципами, изложенными в части I. Более подробные пояснения по каждой из рекомендаций можно найти в примечаниях, где дается конкретная ссылка на соответствующие международные нормы.

ЛУНДСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ОБ ЭФФЕКТИВНОМ УЧАСТИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

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

5. При формировании институтов и процедур согласно настоящим Рекомендациям следует уделять внимание не только содержанию, но и форме этого процесса. Для сохранения обстановки доверия процесс консультаций между государственными властями и меньшинствами должен быть открытым для широкого участия, транспарентным и основанным на принципе подотчетности. Государство должно поощрять содействие межкультурному взаимопониманию со стороны общественных средств массовой информации и освещение ими проблем меньшинств.

II. УЧАСТИЕ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ

A) Механизмы на уровне центрального правительства

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

В) Выборы

7. Опыт, накопленный в Европе и за ее пределами, свидетельствует о важной роли избирательного процесса в создании условий для участия меньшинств в политической жизни. Государства должны гарантировать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на участие в государственных делах, включая право голоса и право баллотироваться на выборные должности на недискриминационной основе.
8. Формирование и деятельность политических партий должны регламентироваться в соответствии с международно-правовым принципом свободы ассоциации. Этот принцип включает свободу создания политических партий, объединяющих граждан по признакам принадлежности к той или иной общине, равно как и партий, не выражающих интересов только какой-либо одной отдельно взятой общины.
9. Избирательная система должна создавать условия для представленности меньшинств и реализации ими своего влияния.
 - В случаях компактного проживания меньшинств их достаточное представительство может быть обеспечено путем создания одномандатных округов.
 - Представленности меньшинств могут способствовать пропорциональные избирательные системы, при которых отводимая той или иной партии доля мест в законодательном собрании зависит от доли голосов, полученных ею на общенациональных выборах.
 - Способствовать представленности меньшинств и расширению сотрудничества между общинами могут некоторые виды преференциального голосования, при которых избиратели располагают кандидатов в порядке своего предпочтения.
 - Расширить участие национальных меньшинств в управлении страной можно путем снижения процентного барьера для прохождения в парламент.

10. Границы избирательных округов должны определяться так, чтобы это отвечало интересам справедливого представительства национальных меньшинств.

С) Механизмы регионального и местного уровня

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

Д) Совещательные и консультативные органы

12. Государствам следует в рамках соответствующих институциональных структур создавать консультативные или совещательные органы, способные служить каналами для диалога между государственной властью и национальными меньшинствами. Эти органы могут иметь специализированные комитеты по таким вопросам, как обеспечение жильем, земельный фонд, образование, язык и культура. Членский состав этих органов должен отвечать их назначению и способствовать более эффективному выражению и обеспечению интересов меньшинств.
13. Указанные органы должны иметь возможность ставить вопросы перед руководством, готовить рекомендации, выработать законодательные и иные предложения, следить за развитием ситуации и представлять комментарии к готовящимся решениям правительства, способным прямо или косвенно отразиться на положении меньшинств. Государственные власти должны регулярно консультироваться с этими органами относительно законодательных и административных мер в интересах решения актуальных для меньшинств вопросов и укрепления доверия. Эффективное функционирование этих органов будет требовать обеспечения их достаточными ресурсами.

III. САМОУПРАВЛЕНИЕ

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

18. Вопросы, которые могут эффективнее всего решаться посредством таких механизмов, относятся к сфере образования, культуры, использования языков меньшинств, религии и другим областям, наиболее важным для самобытности и образа жизни, присущих национальным меньшинствам.
- Лица и группы имеют право по собственному усмотрению пользоваться своими именами и названиями на языке меньшинства, а также право на признание этих имен и названий официальными органами.
 - С учетом того, что ответственность за установление стандартов в области образования несут органы государственной власти, организации меньшинств могут определять содержание учебных программ для преподавания языков соответствующих меньшинств, их культуры либо того и другого.
 - Меньшинства могут выбирать и использовать собственную символику и другие формы культурного самовыражения.

В) Территориальные механизмы

19. Во всех демократических обществах имеются механизмы государственного управления различных территориальных уровней. Накопленный в Европе и за ее пределами опыт указывает на целесообразность передачи некоторых полномочий законодательной и исполнительной власти с центрального уровня на региональный, что не должно ограничиваться простой децентрализацией государственного аппарата и рассредоточением его функций по региональным или местным подразделениям. В свете принципа субсидиарности государствам следует в позитивном ключе рассматривать возможность такого территориального делегирования полномочий, включая конкретные функции самоуправления, – особенно в случаях, когда это расширяло бы возможности меньшинств по самостоятельному решению касающихся их вопросов.
20. Соответствующие органы местной, региональной или автономной администрации, сформированные с учетом исторической и территориальной специфики конкретных национальных меньшинств, могут в интересах более эффективного реагирования на проблемы этих меньшинств принимать на себя целый ряд функций.

- Функции, которые относятся в основном или в значительной мере к компетенции таких органов и в выполнении которых ими накоплен успешный опыт, распространяются на образование, культуру, использование языков меньшинств, охрану окружающей среды, местное планирование, освоение природных ресурсов, экономическое развитие, правоохранительную деятельность на местах, а также обеспечение жильем, здравоохранение и другие виды социального обслуживания.
 - Функции, совместно осуществляемые центральными и региональными властями, касаются налогообложения, правосудия, развития туризма и транспорта.
21. Местные, региональные и автономные органы власти должны уважать и обеспечивать права всех лиц, включая права любых меньшинств, проживающих на подведомственной им территории.

IV. ГАРАНТИИ

A) Конституционные и правовые гарантии

22. Механизмы самоуправления должны определяться законом, и порядок их пересмотра должен, как правило, отличаться от используемого в отношении обычного законодательства. Механизмы, поощряющие участие меньшинств в принятии решений, могут определяться в законодательном порядке или иными соответствующими способами.
- Принятие или пересмотр механизмов, закрепляемых положениями конституции, обычно обуславливается требованием более высокой степени согласия среди законодателей или электората, чем в других случаях.
 - Изменение механизмов самоуправления, учрежденных в законодательном порядке, часто требует утверждения квалифицированным большинством голосов в законодательном собрании, органах самоуправления или органах, представляющих национальные меньшинства, либо тех и других.
 - Периодическое рассмотрение действия механизмов самоуправления и механизмов участия меньшинств в принятии

решений нередко дает ценную возможность выяснить, нуждаются ли эти механизмы в пересмотре в свете накопленного опыта и изменившихся обстоятельств.

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

В) Правовая защита

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

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

ПОЯСНИТЕЛЬНЫЕ ПРИМЕЧАНИЯ К ЛУНДСКИМ РЕКОМЕНДАЦИЯМ ОБ ЭФФЕКТИВНОМ УЧАСТИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

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

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

тем самым свою приверженность демократическим принципам управления.

Создание всесторонних возможностей для равноправного осуществления прав человека лицами, принадлежащими к меньшинствам, предполагает их эффективное участие в процессе принятия решений, особенно тех, которые их непосредственно касаются. Хотя конкретные ситуации могут быть весьма различными и для удовлетворения нужд и чаяний меньшинств может быть достаточно обычных демократических процедур, опыт показывает также, что в целях эффективного участия меньшинств в принятии решений нередко приходится принимать особые меры. Обязательство государств делать это в подобных случаях зафиксировано в ряде международных норм: так, согласно пункту 35 Документа Копенгагенского совещания по человеческому измерению (1990 год) (далее именуемого «Копенгагенским документом»), государства – участники ОБСЕ «будут уважать права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств»; согласно пунктам 2 и 3 статьи II Декларации о меньшинствах (1992 год), «лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в [...] государственной жизни», а также «право активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают»; согласно статье 15 Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (1994 год) (далее именуемой «Рамочной конвенцией»), государства-участники «обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении государственных дел, особенно тех, которые их затрагивают».

Создание возможностей для эффективного участия, естественно, предполагает, что такое участие будет добровольным. Собственно говоря, само исходное понятие социально-политической интеграции рассматривается как нечто отличное от процессов, которые – или последствия которых – представляют собой принудительную ассимиляцию, от чего предостерегает статья 5 Рамочной конвенции. Лишь при условии добровольности реализация законных интересов лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, может носить мирный

характер и иметь оптимальный эффект в сфере государственной политики и законодательства. Таким образом, подобные процессы, рассчитанные на широкий охват и активное участие различных групп населения, способствуют более эффективному управлению обществом, поскольку отвечают интересам всего населения в целом, вплетая их в единую ткань общественной жизни и укрепляя этим в конечном счете целостность государства. В международных нормах, касающихся эффективного участия меньшинств в общественно-политической жизни, подчеркивается, что они никоим образом не подразумевают права заниматься деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций, ОБСЕ и Совета Европы, включая принципы суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств (см. пункт 37 Копенгагенского документа, пункт 4 статьи 8 Декларации ООН о меньшинствах и преамбулу Рамочной конвенции).

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

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

Это достоинство одинаково присуще всем людям и предполагает равные и неотъемлемые права.

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

Коль скоро лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, наделены правом на эффективное участие в общественно-политической жизни, они должны иметь возможность пользоваться этим правом без ограничений, на что и указывается в пункте 31 Копенгагенского документа, в статье 4 Рамочной конвенции и в пункте 1 статьи 4 Декларации ООН о меньшинствах. Вместе с тем, согласно пункту 2 статьи 4 Рамочной конвенции обеспечение равных прав на уважение достоинства предполагает не только принцип отказа от дискриминации, но и «полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к основной группе населения», для чего государства обязаны «принимать в необходимых случаях надлежащие меры ... во всех областях ... политической ... жизни», в связи с которыми они «должным образом учитывают особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам».

Предусматриваемая в рекомендации увязка между уважением прав человека и развитием институтов гражданского общества отражает требование «эффективной политической демократии», которая, как

говорится в преамбуле Европейской конвенции о правах человека, неразрывно связана с обеспечением справедливости и мира во всем мире. В Парижской хартии для новой Европы государства – участники ОБСЕ заявили также о том, что демократическая система правления, и в частности уважение прав человека, составляет основу процветания.

3. Особые институты, обеспечивающие эффективное участие национальных меньшинств в общественно-политической жизни, не должны создаваться за счет ущемления прав других. Права человека должны соблюдаться полностью и во всех случаях, в том числе институтами, которым государство может делегировать соответствующие полномочия. Согласно пункту 33 Копенгагенского документа, при принятии государствами-участниками необходимых мер по защите самобытности национальных меньшинств «любые такие меры будут соответствовать принципам равенства и недискриминации в отношении других граждан соответствующих государств-участников». Далее, в пункте 38 Копенгагенского документа говорится, что «государства-участники в своих усилиях по защите и поощрению прав лиц, принадлежащих национальным меньшинствам, будут в полной мере соблюдать свои обязательства согласно существующим конвенциям по правам человека и другим соответствующим международным инструментам». Аналогичное положение содержится в статье 20 Рамочной конвенции: «При осуществлении прав и свобод, вытекающих из принципов, изложенных в настоящей рамочной Конвенции, любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, соблюдает национальное законодательство и уважает права других лиц, в частности, права лиц, принадлежащих к основной группе населения или к другим национальным меньшинствам». Это, в частности, касается и тех случаев, когда речь идет о «меньшинствах в составе меньшинств», особенно в связи с территориальной автономией (см. примечания к рекомендациям 16 и 21, ниже). Сюда следует включить и уважение прав женщин, в том числе свободу от дискриминации «в политической и общественной жизни страны», о чем говорится в статье 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 год).
4. В основе принципа самоидентификации лиц, принадлежащих к меньшинствам, лежит ряд фундаментальных обязательств. В пункте 32 Копенгагенского документа указано, что «принадлежность лица к национальному меньшинству является предметом его личного выбора, и никакие неблагоприятные последствия не могут возникать из

осуществления такого выбора». В пункте 1 статьи 3 Рамочной конвенции аналогичным образом предусмотрено, что «любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться таковым, и этот выбор или осуществление прав, которые связаны с таким выбором, не должны ущемлять данное лицо». В пункте 2 статьи 3 Декларации ООН о меньшинствах также говорится о недопущении каких-либо неблагоприятных последствий для любого лица, принадлежащего к меньшинству, в результате осуществления или неосуществления прав, изложенных в Декларации.

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

5. В демократических обществах процедурная сторона принятия решений имеет не меньшее значение, чем содержательная. Поскольку надлежащая практика управления применяется не только в отношении народа, но и на благо народа, соответствующие процедуры должны всегда предусматривать участие тех, кого они касаются, не должны быть скрытыми от глаз и оценки общественности и должны быть подконтрольными тем, кого они затрагивают. Только такой порядок будет пользоваться устойчивым доверием общества. Широкое участие в соответствующих процедурах может обеспечиваться за счет

консультаций, опросов, референдумов, переговоров и даже получения конкретных санкций от непосредственно затрагиваемых лиц. Можно ожидать, что решения, принятые с применением таких процедур, будут добровольно выполняться. В случаях, когда подходы государственных органов и затрагиваемой группы существенно расходятся, с точки зрения надлежащих процедур управления было бы правильным в поисках наиболее удовлетворительного решения обращаться к услугам третьей стороны.

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

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

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

II. УЧАСТИЕ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ

A) Механизмы на уровне центрального правительства

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

Участие, по сути дела, означает вовлеченность – как в плане возможностей для внесения весомого вклада в принятие решений, так и в плане ответственности за последствия таких действий. Одна из посылок концепции надлежащего управления состоит в том, что метод принятия решений простым большинством не всегда является адекватным. С точки зрения структурного построения государства можно использовать различные формы децентрализации, в максимальной степени обеспечивающие привязку процесса принятия

решений к затрагиваемым этими решениями группам и соответствующую подотчетность на уровне как государства в целом, так и входящих в его состав образований. В унитарных государствах, федерациях и конфедерациях эти задачи могут решаться по-разному. Представительство меньшинств в директивных органах может обеспечиваться за счет отведения им определенного количества мест (квоты, продвижение по службе или иные меры). Возможны и другие формы участия, например гарантированное членство в тех или иных комитетах – с правом или без права голоса. В том же порядке, закрепленном юридически или основанном на сложившейся практике, обеспечивается представительство в исполнительных, судебных, административных и иных органах. В целях учета интересов меньшинств могут создаваться и специальные органы. Для того чтобы меньшинства имели реальную возможность осуществлять все свои права, необходимы конкретные меры по линии государственной службы, включая обеспечение «равноправного доступа к государственной службе», о чем говорится в пункте «с» статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

В) Выборы

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

Государства обладают немалой свободой в определении того, как именно они будут выполнять эти обязательства; однако они обязаны делать это без дискриминации, стремясь к обеспечению максимально высокой степени представительства. В рамках Организации Объединенных Наций Комитет по правам человека в пункте 12 своих Замечаний общего порядка No. 25 (57-я сессия, 1996 год) дал следующее пояснение по статье 25: “Право на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации является основополагающим условием для эффективного осуществления права голоса и должно пользоваться полной защитой. [...] Информация и материалы о порядке голосования должны издаваться и на языках меньшинств”. Далее, в пункте 5 Замечаний общего порядка No. 25 поясняется, что “ведение государственных дел представляет собой широкое понятие, связанное с осуществлением политических полномочий, в частности с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий. Оно охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях”.

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

8. В принципе демократическое общество не должно навязывать способы политической самоорганизации своим гражданам – до тех пор, пока они пользуются мирными средствами и уважают права других. По существу, речь идет о свободе ассоциации, как она определена в самых разных международных документах, включая статью 20 Всеобщей декларации прав человека, статью 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, статью 11 Европейской конвенции о правах человека и пункт 6 Копенгагенского документа. Кроме того, свобода ассоциации для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, специально гарантирована согласно пункту 32.6 Копенгагенского документа и статье 7 Рамочной конвенции. В пункте 24 раздела VI Хельсинкского документа дополнительно конкретизируется обязательство государств –

участников ОБСЕ обеспечивать “свободное осуществление принадлежащими к национальным меньшинствам лицами, на индивидуальной основе и совместно с другими, своих прав человека и основных свобод, включая право участвовать в полной мере [...] в политической [...] жизни своих стран, в том числе [...] в рамках политических партий и ассоциаций”.

При полном соблюдении принципов равноправия и недискриминации объективная и субъективная потребность в объединении в политические партии, формируемые по этническому признаку, будет снижаться или исчезнет вовсе; вместе с тем в некоторых случаях такие образованные этническими общинами партии могут быть единственной надеждой на эффективное представительство их специфических интересов и, таким образом, на их реальное участие в жизни общества. Разумеется, люди могут объединяться в партии и на другой основе, например, по региональным интересам. В идеале, партии должны быть открытыми по своему составу и не должны замыкаться в узких этнических рамках; соответственно, крупным партиям следует добиваться включения в свой состав представителей меньшинств, ослабляя тем самым потребность или стремление к созданию партий по этническому признаку. В этой связи важное значение приобретает выбор избирательной системы. В любом случае политическим партиям и другим ассоциациям должно быть запрещено разжигать расовую ненависть, о чем говорится в статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах и в статье 4 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

9. Действие избирательной системы может распространяться на выборы в законодательное собрание и другие органы и институты, включая выборы отдельных должностных лиц. В одних случаях, в зависимости от того, как определены границы избирательных округов, и от компактности проживающих в них меньшинств, надлежащее представительство последних может быть обеспечено с помощью одномандатных округов; в других случаях гарантией должной представленности меньшинств может стать пропорциональная избирательная система. В государствах – участниках ОБСЕ применяются различные формы пропорционального представительства, включая: «преференциальное голосование», при котором избиратели располагают кандидатов в порядке своего предпочтения; «систему открытых списков», при которой избиратели могут высказать предпочтение тому или иному кандидату из партийного списка, а также

голосовать за партию; «систему смешанного выбора», при которой разрешается голосовать более чем за одного кандидата от различных партий; и «кумулятивную систему», при которой избиратели могут подавать более одного голоса за предпочитаемого ими кандидата. Процентный барьер не следует делать настолько высоким, чтобы это могло воспрепятствовать представленности меньшинств.

10. При определении границ избирательных округов необходимо учитывать проблемы и интересы национальных меньшинств под углом зрения обеспечения их представленности в директивных органах. Понятие «равноправие» означает, что избранный метод такого обеспечения не должен ущемлять ничьих интересов и что во внимание будут приниматься проблемы и интересы всех. В идеале, границы округов должны определяться независимым и неангажированным органом, что наряду с решением других задач позволило бы обеспечить уважение прав меньшинств. Во многих государствах – участниках ОБСЕ эта задача решается путем создания постоянных избирательных комиссий, укомплектованных профессиональными кадрами.

Так или иначе, государствам не следует пересматривать границы избирательных округов или каким-либо иным образом изменять пропорциональное соотношение различных групп населения в том или ином округе с целью снизить представленность меньшинств или исключить ее вовсе. Это прямо запрещается статьей 16 Рамочной конвенции, а в статье 5 Европейской хартии местного самоуправления оговорено, что изменение границ местных территориальных образований не производится без предварительной консультации с затрагиваемыми этим местными общинами, которая может проводиться в форме референдума в случаях, когда это допускается законом (см. пояснение к рекомендации 19, касающееся территориальных механизмов).

С) Механизмы регионального и местного уровня

11. Данная рекомендация касается органов власти всех уровней ниже центрального: в провинциях, департаментах, районах, префектурах, муниципалитетах, городах и поселках – как входящих в состав унитарного государства, так и являющихся субъектами федерации – включая автономные области и другие образования. Задача последовательного создания условий, позволяющих всем людям в равной мере реализовать все права человека, предполагает, что

уважение этих прав должно обеспечиваться не только на уровне центрального правительства, но и на всех нижестоящих уровнях. Однако критерии, применяемые при формировании структур регионального или местного уровня, могут отличаться от критериев, применяемых на уровне центрального правительства. Возможна также асимметрия при образовании соответствующих структур, обусловленная разнородностью потребностей и выражаемых пожеланий.

D) Сопроводительные и консультативные органы

12. Пункт 24 раздела VI Хельсинкского документа обязывает государства – участники ОБСЕ обеспечивать «свободное осуществление принадлежащими к национальным меньшинствам лицами, на индивидуальной основе и совместно с другими, своих прав человека и основных свобод, включая право участвовать в полной мере [...] в политической [...] жизни своих стран, в том числе на основе демократического участия в работе [...] консультативных органов на национальном, региональном и местном уровнях». Такие органы могут быть постоянными или целевыми, могут относиться к законодательной или исполнительной ветви власти либо функционировать при них или независимо от них. В ряде государств – участников ОБСЕ действуют комитеты при парламентских органах, такие, как «круглые столы» с участием представителей меньшинств. Они могут создаваться и уже реально функционируют на всех уровнях власти, включая самоуправление. Эффективность таких органов обеспечивается включением в их состав представителей меньшинств и других лиц, обладающих специальными экспертными знаниями, а также выделением в их распоряжение адекватных ресурсов и пристальным вниманием со стороны директивных органов. Помимо выполнения консультативных функций и выработки рекомендаций, такие органы могут служить полезным промежуточным звеном между государственным руководством и меньшинствами. Они могут также стимулировать принятие мер на правительственном уровне и на уровне общин, где проживают меньшинства. Такие органы могут, кроме того, решать конкретные задачи по реализации программ, например, в области образования. К тому же работа тех или иных специализированных комитетов может иметь особое значение для некоторых меньшинств, почему эти меньшинства и должны быть там представлены.

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

III. САМОУПРАВЛЕНИЕ

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

В пункте 35 Копенгагенского документа государства – участники ОБСЕ отметили «усилия, предпринятые с целью защиты и создания условий для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности определенных национальных меньшинств путем создания в качестве одного из возможных средств для достижения этих целей, в соответствии с политикой заинтересованного государства, надлежащих местных или автономных органов управления, отвечающих конкретным историческим и территориальным условиям таких меньшинств». В этой связи в седьмом параграфе раздела IV Доклада Совещания экспертов ОБСЕ по вопросам национальных меньшинств (Женева) указывалось, что «некоторыми из [государств-участников] достигнуты соответствующим демократическим путем положительные результаты посредством, в частности, [...] местных и автономных органов управления, а также автономии на

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

15. Государственные органы, принимая на себя ответственность в ряде областей, затрагивающих государство в целом, должны обеспечивать осуществление в этих областях надлежащих мер на уровне центральной власти. Обычно к числу таких областей относятся: вопросы обороны, по существу сводящиеся к обеспечению территориальной целостности государства; макроэкономическая политика, играющая важную роль в той мере, в какой центральное правительство выполняет своего рода выравнивающие функции между районами, находящимися в экономически неравном положении; а также традиционная сфера дипломатии. Постольку, поскольку другие факторы могут иметь серьезные общенациональные последствия, они также должны, по меньшей мере частично, включаться в сферу централизованного регулирования. Регулирование в этих областях может осуществляться и на совместных началах, в том числе с участием территориальных единиц или меньшинств, которых это особенно касается (см. рекомендации 18 и 20). Вместе с тем такое разделение регулирующих полномочий не должно противоречить правозащитным нормам и должно осуществляться координированно и с надлежащей долей практицизма.

Одной из областей, в которых, по общему признанию, сходятся интересы всех, независимо от территориальной или нетерриториальной

формы автономии, и которые представляют особую важность как для государства в целом, так и для меньшинств является образование. В статье 5.1 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования содержатся довольно подробные положения о том, каким путем следует добиваться достижения вышеуказанных целей: «государства, являющиеся сторонами настоящей Конвенции, считают, что: [...]

- b) родители и, в соответствующих случаях, законные опекуны должны иметь возможность, во-первых, в рамках, определенных законодательством каждого государства, свободно посылать своих детей не в государственные, а в другие учебные заведения, отвечающие минимальным требованиям, предписанным или утвержденным компетентными органами образования, и, во-вторых, обеспечивать религиозное и моральное воспитание детей в соответствии с их собственными убеждениями; никому в отдельности и ни одной группе лиц, взятой в целом, не следует навязывать религиозное воспитание, не совместимое с их убеждениями;
- c) за лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, следует признавать право вести собственную просветительную работу, включая руководство школами, и, в соответствии с политикой в области образования каждого государства, использовать или преподавать свой собственный язык, при условии, однако, что: i) осуществление этого права не мешает лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, понимать культуру и язык всего коллектива и участвовать в его деятельности, и что оно не подрывает суверенитета страны; ii) уровень образования в такого рода школах не ниже общего уровня, предписанного или утвержденного компетентными органами; и iii) посещение такого рода школ является факультативным».

16. Принцип демократического управления, сформулированный в статье 21 Всеобщей декларации прав человека, статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 3 Протокола №.1 к Европейской конвенции о правах человека и нормах ОБСЕ, касается управления на всех уровнях и во всех звеньях. Если необходимо или целесообразно сформировать институты самоуправления, то предпосылкой реализации всеми гражданами в равной мере своих прав является соблюдение в этих институтах принципа демократии.

А) Нетерриториальные механизмы

17. Этот раздел посвящен нетерриториальным механизмам – зачастую именуемым «личной» или «культурной» автономией, – которые наиболее применимы в случае географически некомпактного проживания членов той или иной группы. Соответствующее разделение полномочий, в том числе по ведению дел в конкретных областях, может обеспечиваться на общегосударственном уровне или по территориальным образованиям. В любом случае необходимо гарантировать уважение прав не охватываемых этой мерой лиц. Автономия в таких формах должна к тому же быть подкреплена адекватным финансированием, необходимым для реализации ее общественной функции, и основываться на предусматривающих широкое участие процедурах (см. рекомендацию 5).
18. Этим перечень возможных функций не исчерпывается. Многое будет зависеть от конкретной ситуации, в том числе и в первую очередь от потребностей меньшинства и выраженных им пожеланий. В различных обстоятельствах те или иные вопросы будут интересовать меньшинства в большей или в меньшей степени, и решения по ним будут сказываться на меньшинствах по-разному. Некоторые области могут представлять собой поле для совместной деятельности. Один из особо чувствительных для меньшинств вопросов – это право самим определять свое имя или название, что относится как к общественным учреждениям, так и к отдельным гражданам. Соответствующее положение предусмотрено в пункте 1 статьи 11 Рамочной конвенции. Если говорить о религии, то авторы данной рекомендации возражают против государственного вмешательства в этой сфере, за исключением определения круга полномочий (например, в отношении актов гражданского состояния), делегируемых религиозным организациям. В рекомендации также не предусматривается, чтобы учреждения меньшинств осуществляли контроль над средствами массовой информации, хотя представители меньшинств должны иметь возможность создавать и использовать свои собственные СМИ, что гарантировано пунктом 3 статьи 9 Рамочной конвенции. Разумеется, культура – понятие многогранное, охватывающее и такие области, как социальное обеспечение, жилье и уход за детьми; осуществляя руководство в этих областях, государство обязано при этом учитывать также и интересы меньшинств.

В) Территориальные механизмы

19. Для европейских государств характерна общая тенденция к передаче полномочий и реализации принципа субсидиарности, чтобы решения принимались в максимальной близости к тем и по возможности теми, кого они самым непосредственным образом касаются и затрагивают. В пункте 3 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления эта цель изложена следующим образом. В принципе, общественные функции должны осуществляться в первую очередь теми властями, которые стоят ближе всех к населению. При передаче функций другим органам власти следует учитывать масштабы и характер задачи, а также требования эффективности и экономии. Территориальное самоуправление может способствовать сохранению единства государств и одновременно поднять уровень участия и вовлеченности меньшинств, повысив их роль на том уровне управления, который соответствует их доле в общей численности населения. Этой задаче может отвечать федеративное устройство, равно как и особые автономные образования в рамках унитарных государств или федераций. Возможно также существование смешанных администраций. Как отмечается в рекомендации 15, образования не обязательно должны быть однородными на всей территории государства и могут варьироваться сообразно потребностям и выраженным пожеланиям.
20. Власти автономий должны обладать реальными полномочиями по принятию решений на законодательном, исполнительном и судебном уровнях. Полномочия в государстве могут быть разделены между центральными, региональными и местными властями, а также по функциональному признаку. В пункте 35 Копенгагенского документа говорится об альтернативах в виде «надлежащих местных или автономных органов управления, отвечающих конкретным историческим и территориальным условиям таких меньшинств». Из этого ясно следует, что единообразие в рамках государства не является обязательным. Опыт показывает, что разделение полномочий возможно даже в тех областях общественной деятельности, которые традиционно относились к ведению центрального правительства, включая делегированные полномочия в области правосудия (как основные, так и процессуальные) и полномочия в отношении традиционных отраслей хозяйства. Как минимум, затрагиваемые группы населения должны систематически привлекаться к осуществлению подобных полномочий. В то же время центральное правительство должно сохранять за собой полномочия по обеспечению

справедливости и равенства возможностей на всей территории государства.

21. Полномочия, которые могут делегироваться на территориальной основе для обеспечения более эффективного участия меньшинств, должны осуществляться с должным учетом интересов меньшинств, на которые они распространяются. Административно-исполнительная власть должна быть подотчетна всему населению соответствующей территории. Это вытекает из пункта 5.2 Копенгагенского документа, который предписывает всем государствам – участникам ОБСЕ обеспечить на всех уровнях и для всех лиц «представительную по своему характеру форму правления, при которой исполнительная власть подотчетна избранным законодательным органам или избирателям».

IV. ГАРАНТИИ

А) Конституционные и правовые гарантии

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

представителями меньшинств. Не предопределяя окончательных результатов, это может быть источником полезного опыта, не в последнюю очередь за счет принятия и осуществления нововведений.

В) Правовая защита

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

Судебный надзор может осуществляться конституционными судами и, фактически, соответствующими международными органами по правам человека. Внесудебные механизмы и институты, такие, как национальные комиссии, омбудсмены, советы по межэтническим или «расовым» отношениям и т.д., также могут играть важную роль, как об этом говорится в пункте 27 Копенгагенского документа, в пункте 2 статьи 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и в пункте 36 Венской декларации и программы действий, принятой Всемирной конференцией по правам человека в 1993 году.