

Люблянские
рекомендации
по интеграции
разнообразных обществ

ноябрь 2012 г.

Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ

ноябрь 2012 г.



Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе

Верховный комиссар по делам национальных меньшинств

Печать и распространение:

Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ)

Вы можете свободно копировать и распространять любую информацию из данной публикации. Мы будем благодарны за указание на источник.

ISBN: 978-90-75989-250

© Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, 2012 г.

Напечатано в Нидерландах

Текст также доступен в электронном виде по адресу:

www.osce.org/HCNM

За дополнительной информацией обращайтесь по адресу:

OSCE High Commissioner on National Minorities

Prinsessegracht 22

2514 AP The Hague, The Netherlands

Тел.: +31 (0)70 312 5500

Факс: +31 (0)70 3465210

Эл. почта: HCNM@HCNM.org

Веб-сайт: www.osce.org/HCNM

Содержание

Введение	2
I. Структурные принципы.....	8
Суверенитет влечет за собой ответственность	8
Надлежащее и демократическое управление.....	10
Недискриминация и эффективное равенство	11
Соблюдение и защита прав человека, включая права меньшинств	13
II. Принципы интеграции.....	15
Признание разнообразия и множественных идентичностей.....	15
Примат добровольной самоидентификации.....	17
Неизоляционистский подход к вопросам меньшинств	18
Общие для всех государственные институты, чувство принадлежности к обществу и взаимная аккомодация	20
Инклюзивность и эффективное участие	22
Права и обязанности	23
Межобщинные отношения	25
Политика, направленная как на большинство, так и на меньшинство.....	26
III. Элементы политики интеграции	28
Формулирование эффективной политики	28
Законодательство и институты	33
Действующие акторы и роли	38
IV. Основные направления политики	46
Борьба с дискриминацией и полное и эффективное равенство	46
Гражданство	49
Эффективное участие	56
а. Участие в общественно-политической жизни	57
б. Социальное и экономическое участие	59
в. Участие в культурной и религиозной жизни.....	62
Язык	65
Образование.....	68
Безопасность и охрана правопорядка	72
Доступ к правосудию	74
Средства массовой информации	75
Разнообразие символов и их использование в публичной сфере	80

Введение

В июле 1992 г. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) своим решением, отраженном в Хельсинкском документе ОБСЕ, учредила пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) в качестве инструмента для предотвращения конфликтов на как можно более раннем этапе в отношении напряженных ситуаций, связанных с проблемами национальных меньшинств. В течение прошедших двадцати лет три Верховных комиссара встречались в своей работе с рядом повторяющихся вопросов. Отвечая на них, они опубликовали шесть тематических рекомендаций, представив в них свое видение и советы государствам, сталкивающимся с такими вопросами. Первые три – Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств в области образования, Ословские рекомендации о языковых правах национальных меньшинств и Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни – в первую очередь касаются разработки и уточнения стандартов прав меньшинств в области образования, языка и участия в общественно-политической жизни. Две последующие публикации – Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании и Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе – затрагивают конкретные проблемы, с которыми сталкиваются многие государства при организации эффективной полицейской деятельности в этнически разнообразных обществах и при обеспечении доступа меньшинств к телерадиовещанию на их языке. Самый последний свод рекомендаций – Больцанские/Боценские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях – касается условий и ограничений, в рамках которых государства могут поддерживать меньшинства, проживающие в других странах.

Все вопросы, затрагиваемые этими публикациями, непосредственно связаны с усилиями Верховных комиссаров по снижению напряженности и предотвращению межэтнических конфликтов. Опыт ВКНМ показывает, что разнообразие само по себе не находится в зависимости и не имеет причинной связи с увеличением напряженности и насилия. Ни один из

многочисленных этнических конфликтов, разразившихся в Европе по окончании холодной войны, не был неизбежен. Они являются следствием политического выбора, который мог бы быть иным. Корни такого рода конфликтов часто лежат в отрицании основных прав и в систематическом и/или системном исключении и отчуждении целых сообществ.

Именно поэтому защита прав человека, в том числе прав меньшинств, неразрывно связана с сохранением мира и стабильности как внутри государств, так и между ними. Государства обязаны гарантировать равные возможности для участия в экономической, социальной, культурной и политической жизни общества каждому, независимо от того, принадлежит ли это лицо к большинству или меньшинству. Кроме того, государства имеют практический интерес в обеспечении равных возможностей для участия: низкий уровень участия исключенных или маргинализованных групп часто ведет к прямым и косвенным издержкам для общества, так как сокращается вклад в производство общественного блага и увеличиваются расходы, связанные с реализацией мер, вызванных необходимостью преодоления многочисленных последствий такого исключения и маргинализации.

Однако, все следующие друг за другом Верховные комиссары также установили, что только признания и аккомодации культуры, идентичности и политических интересов меньшинств, а также поощрения участия всех в жизни общества может быть недостаточно для обеспечения устойчивого и прочного мира. В связи с этим Верховные комиссары также рекомендовали государствам принимать меры и осуществлять политику, направленную на содействие интеграции и сплоченности разнообразных многонациональных обществ.

Если разнообразные общества не имеют надлежащей политики интеграции, то существует опасность, что различные сообщества, особенно крупные и территориально сконцентрированные, могут становиться все более обособленными, с малым количеством общих интересов или вовсе не имея таковых, и не разделяя с другими чувства принадлежности данному обществу. Такое разделение на параллельные и разъединенные сообщества представляет собой значительный риск для жизнеспособности и стабильности любого многонационального государства. Этот риск может быть уменьшен с помощью хорошо управляемого процесса интеграции, который может сыграть решающую роль в предотвращении перерастания напряженности в конфликт, а также быть предпосылкой для построения равноправного общества. Интеграция имеет прямое отношение к

выполнению обязательств, порождаемых суверенитетом, в том числе по соблюдению прав человека и обеспечению надлежащего и эффективного управления и непосредственно влияет на общую стабильность любого плюрального общества.

Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ имеют целью изложить такое понимание и подход. Рекомендации идут дальше, чем поддержка признания культуры, идентичности и политических интересов меньшинств, дополнительно рекомендуя государствам обеспечить налаживание контактов и взаимодействия между различными этническими сообществами. Настоящие рекомендации предполагают, что национальные меньшинства не только должны обладать законным правом на эффективное участие в общем управлении государством, но и что их участие также должно поощряться.

Интеграция – это динамичный процесс вовлечения многих акторов, который обеспечивает эффективное участие всех членов разнообразного общества в экономической, политической, социальной и культурной жизни, а также способствует развитию чувства принадлежности на общегосударственном и местном уровнях, которое разделяется всеми членами общества и является инклюзивным по своему характеру. Для поддержки процесса интеграции государства должны проводить политику, направленную на создание общества, в котором уважается разнообразие, и каждый человек, в том числе все члены этнических, языковых, культурных или религиозных групп, вносят свой вклад в создание и поддержание общей и инклюзивной гражданской идентичности. Это достигается с помощью обеспечения каждому равных возможностей для участия в жизни общества и извлечения из этого пользы. Это требует от государства гарантированного соблюдения прав каждого и создания всем членам общества условий, чтобы они могли взять на себя свою долю ответственности. Общество в целом извлекает пользу из такой политики. Этот процесс может привести к изменениям в культурах большинства и меньшинства. Вот почему ВКНМ предпочитает говорить об интеграции многонациональных обществ, а не об интеграции меньшинства в конкретное общество.

Учитывая растущее этнокультурное разнообразие во всех государствах-участниках ОБСЕ и сопутствующий ему повышенный интерес к моделям и подходам в сфере интеграции, ВКНМ решил синтезировать накопленный опыт Верховных комиссаров и поделиться им посредством настоящих Рекомендаций. Они имеют целью обеспечить руководство относительно

того, как государства могут работать для усиления интеграции и социальной сплоченности, одновременно рассматривая важный вопрос защиты и продвижения прав человека, включая права различных сообществ на защиту своей идентичности. Никакие общие рекомендации, относящиеся ко всем государствам-участникам, не могут дать конкретные ответы относительно содержания отдельно взятой государственной политики, так как ситуация в каждом из государств имеет свои особенности. Тем не менее, в настоящих рекомендациях признается, что ответственность за поддержку процессов интеграции и осуществление политики интеграции всегда лежит на государстве.

Рекомендации объединяют в себе нормативный и практический подходы, основанные на опыте ВКНМ, накопленном в особенности при работе по вопросам национальных меньшинств в контексте преобразований, государственного строительства и консолидации в период после окончания холодной войны. Несмотря на то, что Рекомендации основаны на конкретном опыте работы ВКНМ и не включают в себя исчерпывающий набор возможных интеграционных мер, документ содержит советы и выводы, которые могут быть актуальны в самых разных ситуациях.

Термин «национальные меньшинства», используемый в Рекомендациях, относится к широкому спектру групп меньшинств, в том числе этнических, религиозных, языковых и культурных сообществ, независимо от того, признаются ли они таковыми в государствах своего проживания, и независимо от обозначения, используемого применительно к ним или на которое они заявляют свои притязания. Кроме того, термин «меньшинство» часто используется в качестве сокращения термина «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам». Это не означает, что все принципы, права меньшинств и варианты политики, представленные в документе, одинаково применимы к любой ситуации. Очевидно, что, в то время как основные стандарты прав человека распространяются на всех, эффективная политика интеграции в определенной степени должна быть специально приспособлена для решения проблем и удовлетворения потребностей различных групп меньшинств, находящихся в различных обстоятельствах. Содержание политики интеграции может зависеть от таких факторов, как численные показатели, длительность проживания и географическая концентрация, а также специфических социальных, экономических и культурных потребностей наряду с другими соображениями. Кроме того, при разработке политики интеграции необходимо признавать тот факт, что

многие индивиды имеют множественные идентичности, которые могут быть заявлены разными способами, в разное время и в различных контекстах.

Настоящие рекомендации состоят из четырех частей: структурные принципы, принципы интеграции, элементы концепции политики интеграции и основные направления политики. Перечисленные без какой-либо иерархии структурные принципы взаимосвязаны и необходимы, хотя они никогда не могут быть полностью достижимы. Они являются собой цели, к которым все государства должны стремиться, и трудно себе представить, что эффективная политика интеграции может быть возможна при отсутствии усилий по реализации этих принципов. Так как эти структурные принципы никогда не могут быть полностью и навсегда реализованы, их несовершенное выполнение не может служить причиной непринятия или неосуществления политики интеграции. Принципы интеграции содержат основные положения и ценности, которые специфичны для интеграции или являются необходимыми для формулирования политики интеграции. Элементы концепции политики интеграции устанавливают рамки для разработки и осуществления политики интеграции, в том числе механизмы, процессы и «сквозные» темы. Наконец, основные направления политики, хотя и не представляют собой исчерпывающий перечень соответствующих областей политики, касаются основных тематических соображений, сформулированных на основе опыта ВКНМ и включают конкретные примеры в рамках этих областей политики, которые должны быть отобраны и адаптированы к каждой конкретной ситуации.

Интеграция общества представляет собой сложную и всепроникающую политику. Настоящие Рекомендации являются результатом работы и опыта, накопленного в течение последних 20 лет. В их основе лежит ценный вклад, сделанный нынешними и бывшими сотрудниками Офиса ВКНМ, включая Франческо Палермо и Илзе Брандс-Кехрис. Несомненную пользу на ранних этапах подготовки настоящих Рекомендаций оказало участие и научная проницательность многих независимых экспертов, которые предоставили свои комментарии и критические замечания. Среди них – Райнер Баубёк, Алекс Григорьев-Роинишвили, Михаилс Хазанс, Кристин Хенрард, Том Хадден, Салли Холт, Томас Хадлстон, Дженнифер Джексон-Прис, Милена Клайнер, Антти Коркеакиви, Марк Латтимер, Тове Маллой, Ян Ниссен, Джон Пакер, Петра Ротер, Патрик Симон и Сара Спенсер. Настоящие рекомендации, однако, основываются на конкретном опыте ВКНМ, и не отражают мнения какого-либо одного эксперта.

Цель настоящих Рекомендаций – предоставить лицам, принимающим решения, и представителям государств-участников руководящие принципы и практические советы по разработке и осуществлению политики, направленной на интеграцию разнообразных сообществ. Ожидается, что настоящие Рекомендации также найдут свое применение в деятельности иных акторов, которые, выполняя различные функции, способствуют этому процессу, в том числе представителей гражданского общества и частного сектора, а также независимых национальных учреждений. Разработка и осуществление политики интеграции должна найти свое место среди приоритетов для всех государств-участников, стремящихся сохранить разнообразие и избежать риска конфликта, который может развиться в результате возрастания разобщенности и напряженности между группами в обществе, и тем самым способствовать долгосрочному миру и стабильности. Делясь опытом двадцати лет работы ВКНМ, направленной на поддержку процессов интеграции общества, и, предоставляя рекомендации на основе этого опыта, я хочу выразить надежду на то, что настоящие Рекомендации внесут свой вклад в разработку и осуществление эффективной политики интеграции в государствах-участниках ОБСЕ.

*Кнут Воллебек
Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств
г. Гаага, 7 ноября 2012 г.*

I. Структурные принципы

Суверенитет влечет за собой ответственность

1. Суверенное и функционирующее государство является необходимым условием для стабильного общества. Суверенитет означает, что государство обладает правами и обязанностями как в отношении собственного населения, так и в качестве действующего актора международного сообщества. Одна из суверенных обязанностей государства должна включать разработку и осуществление политики интеграции на основе прочной институциональной и законодательной базы.

Государственный суверенитет является основополагающим принципом международного права; он закреплен в ряде важных международных документов или подкрепляется ими.¹

Стабильное общество, в котором процессы динамичных изменений происходят без насилия, может состояться, сохраняться и развиваться только тогда, когда обеспечены условия для эффективной реализации суверенитета. Кроме того, суверенитет должен реализовываться в соответствии со следующими принципами: надлежащее и демократическое управление, недискриминация, эффективное равенство, соблюдение и защита прав человека, в том числе прав меньшинств.

¹ К ним, в частности, относятся: Устав Организации Объединенных Наций (далее: Устав ООН), статьи 1 и 2; Хельсинский Заключительный акт СБСЕ (1975 г.), принципы I-X; Парижская Хартия для новой Европы (1990 г.); Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.) (далее: Копенгагенский документ), пункт 37; Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств (1995 г.) (далее: РКНМ), Преамбула и статья 21; Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992 г.) (далее: Декларация ООН о меньшинствах), статья 8(4); Заключительный документ Инаугурационной конференции ЕС в отношении Пакта стабильности в Европе (1994 г.) (далее: Пакт стабильности), пункт 1.6.

В современном демократическом государстве обязательства государства по отношению к собственному населению основываются на согласии народа. Таким образом, с одной стороны, народ является источником суверенитета, с другой стороны, суверенитет служит интересам народа. Суверенитет предполагает не только права, но также обязанности и ответственность. В частности, государства обязаны обеспечить осуществление прав и свобод человека, в том числе прав национальных меньшинств, для всех лиц, находящихся в их юрисдикции.²

В контексте своих международных обязательств соблюдать и защищать права человека, в том числе права меньшинств, государства несут ответственность перед международным сообществом и, таким образом, обязаны выполнять свои обязательства по отчетности перед международными наблюдательными и консультативными органами. Такие органы играют важную роль в повышении прозрачности, улучшении взаимопонимания и содействии формированию доброй воли, и государства должны поддерживать, развивать и в полной мере участвовать в этих механизмах.

В обязанности государств, вытекающие из их суверенитета, входит содействие интеграции общества. Опыт Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств свидетельствует, что прочный мир, стабильность, внутренняя и внешняя безопасность и благополучие связаны с процессом создания условий для интеграции всех составных частей общества. Это означает, что государства защищают существующее в их обществах разнообразие посредством политики, а также институциональных и правовых рамок, способствующих инклюзивности, признанию и взаимной аккомодации.

Отсутствие либо существование не в полной мере функционирующего государства не может служить причиной для уклонения от разработки и осуществления политики интеграции; наоборот, опыт ВКНМ показывает, что наличие политики интеграции действительно способствует лучшему функционированию государств.

2 Эта ответственность, в частности, вытекает из Хельсинкского Заключительного акта (1975 г.), принцип VII, пункт 4; Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, (далее: ЕКПЧ), статья 1; и, в отношении меньшинств – в особенности из Международного пакта ООН о гражданских и политических правах (1966 г.) (далее: МПГПП), Декларации ООН о меньшинствах, статья 1(1); Копенгагенского документа, пункты 33(1) и 36(2); РКНМ, статья 1.

Надлежащее и демократическое управление

2. Надлежащее и демократическое управление обслуживает потребности и интересы всего населения государства. Наряду с тем, что демократия подразумевает власть большинства в процессе принятия политических решений, она включает гарантии против злоупотребления властью большинством. Это достигается посредством обеспечения защиты и участия меньшинств, а также путем содействия инклюзивным процессам управления, в которых принимают участие все члены общества.

Плюралистическая демократия, разделение властей, верховенство права и соблюдение прав человека, неразрывно связанные друг с другом, являются неотъемлемыми условиями для прочного мира, безопасности и справедливости.

Все государства-участники ОБСЕ посредством своих правовых и политических обязательств³ привержены демократии, в том числе политическому плюрализму, как основополагающему принципу. Поскольку государственная власть основывается на воле народа,⁴ это означает, что каждый имеет право принимать участие в общественно-политических делах, что, в свою очередь, требует наличия представительных институтов на всех уровнях.⁵

Демократия и управление, основанное на ее принципах, направлены и защищают все население государства, независимо от культурных, социальных, экономических, языковых, этнических или религиозных различий или происхождения. Государства должны в полной мере уважать принцип верховенства права и соблюдать международные стандарты по правам меньшинств, в том числе касающиеся эффективного участия меньшинств.⁶ Таким образом, демократические процессы принятия решений позволяют каждому человеку, в том числе лицам, находящимся

3 Копенгагенский документ, Преамбула и пункты 5 и 6.

4 Всеобщая декларация прав человека, статья 21(3).

5 Всеобщая декларация о демократии, Межпарламентский союз. (1997 г.) (далее: ВДД), пункт 11.

6 Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественной жизни (1999 г.) (далее: Лундские рекомендации), рекомендация 2.

в структурно неравном положении, возможность эффективно в них участвовать и высказывать свое мнение.⁷

Надлежащее и демократическое управление может потребовать партисипаторных форм принятия решений, активно вовлекающих группы населения, которые иначе бы находились в маргинальном положении.

Демократическое управление требует разделения властей. В отдельных случаях эффективное участие может быть расширено с помощью таких инструментов, как территориальные или нетерриториальные механизмы по передаче полномочий или разделению власти.⁸

Недискриминация и эффективное равенство

3. Недискриминация и эффективное равенство не только являются основополагающими и всепроникающими принципами; они также являют собой необходимые условия для эффективного участия каждого в производстве общественного блага. Запрет дискриминации требует обеспечения равенства перед законом и равную защиту со стороны закона, а также устранение любых препятствий на пути к эффективному равенству. Обеспечение эффективного равенства законодательно и на практике также включает в себе позитивное обязательство по принятию целенаправленной политики и, в случае необходимости, специальных мер.

Запрет дискриминации и содействие эффективному равенству являются принципами, изложенными в международных документах по правам человека, как на международном,⁹ так и на региональном уровнях.

7 См, помимо прочего, Комментарий Консультативного комитета РКНМ по вопросам эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в общественных делах (2008 г.) (далее: Комментарий по вопросам участия).

8 Лундские рекомендации, рекомендации 14-20.

9 См.: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), статьи 2 и 7; МПГПП, статьи 2, 26 и 27; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) (далее: МПЭСКП), статья 2; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.) (далее: МКЛРД), статья 1. Кроме того, следующие документы распространяют свое действие на защиту по соответствующим признакам, таким как раса, цвет кожи, язык (МПГПП и МПЭСКП), происхождение (МКЛРД), национальное или социальное происхождение (МПГПП и МПЭСКП), национальное или этническое происхождение (МКЛРД) и религия (МПГПП и МПЭСКП), и представляют собой неограниченные перечни в силу включения в них упоминания об «иных признаках».

На региональном уровне ОБСЕ подтвердила принципы недискриминации и равенства.¹⁰ В частности, применительно к меньшинствам требование обеспечения их прав без какой-либо дискриминации содержится в ряде документов.¹¹ Примечательно, что большинство государств-участников ОБСЕ включили эти принципы и стандарты в свои конституции. В отношении государств-участников Совета Европы Европейская конвенция по защите прав человека и основных свобод (далее: ЕКПЧ) прямо запрещает дискриминацию по признаку принадлежности к национальным меньшинствам; кроме того запрещена дискриминация по любым иным признакам, таким как раса, цвет кожи, язык, религия, национальное или социальное происхождение.¹² Принцип недискриминации по признакам, в числе прочего, расового и этнического происхождения¹³ и гражданства¹⁴ также был кодифицирован Европейским Союзом¹⁵ и реализуется посредством двух директив.¹⁶

Равное обращение не означает одинаковое обращение. Чтобы быть эффективным, принцип равенства соответственно допускает, а в некоторых случаях и требует, различного обращения с некоторыми лицами, с целью гарантирования им возможности пользоваться всеми правами наравне с другими членами общества. Несколькими инструментами подтверждается, что когда это необходимо и уместно должны приниматься специальные меры¹⁷ с целью обеспечения полного и эффективного равенства для уязвимых групп в связи с их прошлой, системной или постоянной дискриминацией. Такие меры не являются дискриминационными, если они преследуют легитимную цель и пропорциональны ей.¹⁸

10 Хельсинкский Заключительный акт СБСЕ, принцип VII; Итоговый документ Венской встречи (1989 г.), пункты 13(7) и 13(8); Копенгагенский документ, пункты 5(9), 25(3) и 25(4).

11 Декларация ООН о меньшинствах, статья 2(1); Копенгагенский документ, пункт 31. Кроме того, статья 4(1) РКНМ строго запрещает любую дискриминацию, основанную на принадлежности к национальному меньшинству.

12 ЕКПЧ, статья 14 и Протокол 12.

13 Договор о функционировании Европейского Союза (далее: ДФЕС), статья 19.

14 ДФЕС, статья 18.

15 Амстердамский договор (1997 г.).

16 Директива 2000/43/ЕС (касающаяся расового и этнического происхождения) и Директива 2000/78/ЕС (касающаяся, в частности, религии или верований).

17 Другие используемые термины: «аффирмативные действия», «позитивные действия» и «надлежащие меры» (в контексте РКНМ).

18 См., помимо прочего, Комитет по правам человека ООН (далее: КПЧ), Общий комментарий по правам человека №18 о недискриминации от 10 ноября 1989 г.; Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Общий комментарий №20 о недискриминации; МКЛРД, статья 2(2), и Общая рекомендация КЛРД №32 о значении и сфере применения особых мер в МКЛРД; Декларация ООН о меньшинствах, статья 4; РКНМ, статья 4(2), Копенгагенский документ, пункт 31; Женевское совещание экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств (1991 г.), часть IV; Директива 2000/43/ЕС, статья 5.

Для обеспечения полного и эффективного равенства всех членов общества часто недостаточно гарантировать формальное равенство. Соответственно, государства должны принять конкретную и целенаправленную политику для устранения правовых, экономических и/или социальных препятствий, которые могут ограничивать эффективное равенство и препятствовать полному участию всех в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства. Такая целенаправленная политика государств может выходить за рамки простого устранения препятствий для реализации равных возможностей и иметь целью достижение реального равенства, которое подразумевает равенство результатов в соответствующих областях политики.

Соблюдение и защита прав человека, включая права меньшинств

4. Соблюдение прав человека и основных свобод, в том числе прав меньшинств, дает возможность разнообразным обществам полноценно развиваться в условиях безопасности, мира и сотрудничества. Международные политические и юридические обязательства являются минимальными стандартами, которые государства должны соблюдать. Позитивные обязательства также требуют проведения активной политики и обеспечения полного соблюдения прав всех людей.

Права меньшинств являются неотъемлемой частью международного права прав человека. Они налагают правовые обязательства на каждого члена международного сообщества. Государства-участники ОБСЕ также связаны своими политическими обязательствами в области прав меньшинств.¹⁹ Устав ООН подчеркивает важность предотвращения и устранения угрозы миру,²⁰ а история показывает, что в случаях, когда государства не могут в полной мере защитить права меньшинств, вероятность возникновения конфликтов увеличивается.

¹⁹ Копенгагенский документ.

²⁰ Устав ООН, статья 1.

Защита и обеспечение прав человека, в том числе прав меньшинств, помогают государствам в укреплении сплоченности их обществ при одновременном уважении разнообразия, и могут таким образом служить предпосылками для прочного мира, безопасности и стабильности.

В целях обеспечения интеграции общества государства должны признавать разнообразие в своих обществах и воздерживаться от любых попыток ассимилировать меньшинства вопреки их воле. Кроме того, они обязаны содействовать обеспечению прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, на эффективное участие в общественно-политической жизни и на сохранение своей идентичности путем предоставления им надлежащих возможностей для развития собственной культуры, пользования своим языком и исповедования своей религии.²¹ Конкретные рекомендации по эффективной реализации этих прав были опубликованы ВКНМ, в том числе по вопросам образования²², использования языка²³ и эффективного участия в общественно-политической жизни.²⁴

В то время как права меньшинств по своей сути являются индивидуальными правами, многие из них становятся значимыми только в случае, если ими обладают и пользуются совместно с другими.²⁵ Термин «другие» следует понимать в самом широком значении, которое включает лиц, принадлежащих к данному меньшинству, к иному меньшинству, или к большинству.

21 Эти обязательства закреплены, помимо прочего, в МПГПП, статья 27; Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 г.), статья 5.1.с.; Декларации ООН о меньшинствах, статьи 1, 2(2) и 2(3); Копенгагенском документе, пункты 33 и 35; и РКНМ, статьи 5(1), 8 и 10-15.

22 Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование (1996 г.) (далее: Гаагские рекомендации).

23 Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка (1998 г.) (далее: Ословские рекомендации).

24 Лундские рекомендации.

25 РКНМ, статья 3(2); МПГПП, статья 27.

II. Принципы интеграции

Признание разнообразия и множественных идентичностей

5. Разнообразие является характерной чертой всех современных обществ и групп их составляющих. Законодательная база и политика должны признавать то, что индивидуальные идентичности могут быть множественными, многослойными, контекстными и динамичными.

Многие современные общества характеризуются увеличением степени разнообразия своего населения. При этом миграция (как иммиграция, так и эмиграция) вносит свой вклад в изменение демографии. Важно учитывать потенциальный эффект этих феноменов на состояние и ситуацию национальных меньшинств.

В то же время различные сегменты и группы, из которых состоят общества, сами по себе также являются гетерогенными. Они не должны рассматриваться, как неизменные и монолитные.

Индивидуальная идентичность может быть и все чаще является множественной (чувство обладания несколькими горизонтальными идентичностями; например, принадлежность к более чем одной этнической группе), многослойной (в одном индивиде сосуществуют и совмещаются различные идентичности этнические, религиозные, языковые, гендерные, профессиональные и т.п.), контекстной (контекст может определить, какая идентичность является преобладающей в данный конкретный момент) и динамичной (содержимое каждой идентичности и принадлежность к ней индивида меняется с течением времени).

Для создания и укрепления справедливой, стабильной и мирной демократии необходимо признать отличительные характеристики групп,

а также осознать неоднородность и изменчивость внутри данных групп. Общества становятся богаче за счет разнообразия и вытекающего отсюда плюрализма, если и когда отношения между группами (меньшинством и большинством), а также между группами и властями основываются на доверии, взаимном уважении, согласованном взаимодействии, и активном вовлечении. Необходимо поощрять внутри- и межобщинные связи, являющиеся фактором, усиливающим сплоченность общества, снижающим напряженность и предотвращающим риск возникновения конфликта.

Поэтому очень важно, чтобы разнообразие признавалось через посредство надлежащей правовой и институциональной базы. Признание того факта, что разнообразие обогащает общество подразумевает, что государства не должны определять себя через эксклюзивные и (моно-)этнические термины, как принадлежащие одной или нескольким конкретным этническим группам. Кроме того, лица, относящиеся как к большинству, так и меньшинству, должны признавать, что их идентичности – как и идентичность государства – могут меняться и развиваться, в том числе посредством контакта и обмена с другими группами.

Признание многомерного разнообразия, присущего обществам, группам и индивидуальным идентичностям должно пропитывать все законодательство и формирование политики интеграции. Это означает, например, что следует разрешать множественную идентичность и контекстуальную принадлежность, в том числе при переписи; что следует настоятельно рекомендовать не использовать закрытые списки с перечнем этнических групп; и что каждый человек должен иметь право менять свою принадлежность с течением времени.

Примат добровольной самоидентификации

6. Идентичность зависит от примата личного выбора на основании принципа добровольной самоидентификации. Права меньшинств включают в себя право лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, самим решать считаться или нет таковыми. Этот выбор или отказ от выбора никоим образом не должны порождать неблагоприятные последствия для таких лиц. Свобода данного выбора не должна каким-либо способом ограничиваться. Ассимиляция со стороны государства или третьих лиц вопреки воле индивида запрещена.

Международные стандарты прав меньшинств четко устанавливают, что принадлежность к меньшинству является предметом личного выбора, который, однако, должен также основываться на некоторых объективных критериях, имеющих отношение к идентичности данного лица.²⁶ Выбор в пользу принадлежности к какой-либо группе никоим образом не должен порождать неблагоприятные последствия для индивида.²⁷ Принцип свободы выбора должен находить отражение в законодательстве и в политике интеграции. Это означает, например, что власти не должны отождествлять людей с определенной группой на основе внешних характеристик или других предположений без их согласия.²⁸

Запрет ассимиляции против чьей-либо воли означает, что никто не может быть принужден к декларированию собственной идентичности. При декларировании идентичности выбор должен быть открытым и не сводящимся к закрытому перечню этнических групп.²⁹ Это не означает, что любая выбранная идентичность всегда может претендовать на признание. Объективные критерии, соответствие и другие факторы должны приниматься во внимание, и некоторые аспекты могут находиться в пределах свободы усмотрения государства. Кроме запрета принудительной

26 РКНМ, статья 3 в толковании Заключений Консультативного комитета; Копенгагенский документ, пункт 32.

27 РКНМ, статья 3(1).

28 «Языковые права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, предусмотренные в Рамочной Конвенции» – тематический комментарий №3, принятый Консультативным комитетом 24 мая 2012 г. (далее: Комментарий по вопросам языка), пункт 17.

29 См. рекомендацию 5 *выше*.

ассимиляции, государства должны также признать, что иные, более изощренные и менее очевидные формы «ползучей» ассимиляции, такие как общественное давление, иерархии между разными этническими группами, предрассудки и т.п., исходящие как от негосударственных, так и государственных акторов, могут привести к ассимиляции против воли индивида. В то время как любая форма ассимиляции, не являющаяся результатом выбора – в том числе косвенная и непреднамеренная – запрещена, принцип свободы выбора подразумевает, что сознательно выбранная ассимиляция должна быть допущена и не должна подвергаться стигматизации и скрытому противодействию, как со стороны большинства, так и меньшинства. Это означает, что государство также ответственно за создание условий, при которых люди могут делать такой выбор свободно и в любое время.

Неизоляциялистский подход к вопросам меньшинств

7. Поскольку некоторые права меньшинств становятся значимыми только, когда ими пользуются в сообществе вместе с другими, в определенных ситуациях это может привести к возникновению некоторых отличий от других групп в обществе. Тем не менее, изоляция или чрезмерное разделение может привести к ослаблению межобщинных связей и подорвать сплоченность общества.

Как было отмечено выше,³⁰ некоторые права меньшинств являются индивидуальными правами, имеющими значимость только в случае, если ими обладают и пользуются сообща с другими индивидами.³¹ Это характерно для многих языковых и культурных прав, а также, помимо прочего, для прав связанных с образованием, участием, религией и ассоциацией. Чувство принадлежности к определенным сообществам, составляющим меньшинство или большинство, может усилить общинные связи и солидарность. Такое чувство, разделяемое всеми членами сообщества, является неотъемлемым для прав меньшинств, и необходимо для защиты и соблюдения прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.

30 Рекомендация 4 *выше*.

31 РКНМ, статья 3(2) и пункт 37 Пояснительного доклада.

Тем не менее, для общества крайне важно найти надлежащий баланс между степенью разделения, необходимой для свободного выражения и развития разнообразия с одной стороны, и созданием и укреплением связей между разнообразными сообществами, составляющими все общество в целом, с другой стороны. В случае недостаточного развития межобщинных связей интеграция затрудняется, угрожая сплоченности и, в конечном счете, стабильности.³² Надлежащий баланс между этими двумя элементами не может быть определен априори. Степень уверенности сообществ, как большинства, так и меньшинства, в том, что их права соблюдаются, и чувство принадлежности к одному обществу могут меняться с течением времени и являются контекстуальными, находясь в зависимости от ряда факторов, присущих каждому обществу, включая историю, взгляды и представления, а также институциональные и политические режимы.

ВКНМ отмечает, что уровень разделения между сообществами может стать чрезмерным, нанося тем самым ущерб интеграции общества в целом, когда он достигает изоляции, иногда доходя до сегрегации. Это справедливо даже в случае, когда такое разделение вызвано самим сообществом. Например, языковые права в области образования для лиц, принадлежащих к меньшинствам, являясь существенной частью прав меньшинств, не должны приводить к созданию параллельных и невзаимодействующих сообществ в стране.³³ Там, где целесообразно, и на основе подтвержденных фактов, власти должны вмешиваться с целью противодействия чрезмерному разделению и риску сегрегации, например, путем создания интегрированных школьных учебных программ или через регулирование жилищной политики в целях исключения появления сегрегированных жилых районов. Такая политика не должна необоснованно создавать помехи для уважительного отношения к национальным традициям и образу жизни, как предусмотрено стандартами по правам меньшинств.

32 См. также МКЛРД, статья 2(1)е.

33 См. также Гаагские рекомендации, особенно рекомендации 1 и 4, а также первый тематический комментарий по вопросам образования в свете Рамочной конвенции (2006 г.) (далее: Комментарий по вопросам образования), особенно часть 1.4.

Общие для всех государственных институты, чувство принадлежности к обществу и взаимная аккомодация

8. Интеграция представляет собой процесс, который требует, чтобы все члены данного общества принимали общие государственные институты и разделяли чувство принадлежности к единому государству и инклюзивному обществу. Это не исключает возможности сосуществования различающихся идентичностей, которые постоянно развиваются и имеют множественный и контекстуальный характер. Механизмы, направленные на взаимную аккомодацию, необходимы для того, чтобы договариваться о разрешении легитимных притязаний, выдвигаемых различными группами или сообществами.

Интеграция, как двусторонний процесс, может происходить только в том случае, если каждый принимает легитимность существования и роль общих институтов, а также минимальную степень принадлежности к общему плюралистическому и разнообразному государству и обществу. Максималистские подходы, такие как неприятие легитимности государства, бойкот государственных институтов, отрицание многонационального или полиэтничного характера государства и общества, или поддержка ассимиляционной политики, противоречат интеграции.

Этот принцип признает, что в разнообразных обществах, основанных на верховенстве права и политическом и институциональном плюрализме, нет никакого противоречия между наличием различающихся идентичностей и чувством общей принадлежности, разделяемым всеми членами общества, что включает в себя, но не ограничивается общими государственными институтами.

Как следствие этого, государству необходимо обеспечить наличие такой политики, законодательства и механизмов, которые делают возможными и поддерживают выражение разнообразия и переговоры по его аспектам в рамках общей институциональной и законодательной базы. Для того, чтобы интеграция состоялась, индивиды и группы должны принять данные инструменты и способствовать их функционированию.

В контексте данного принципа, «притязания» означают больше, чем просто права и включают в себя любые легитимные интересы или разумные требования, выражаемые различными группами или отдельными лицами. Это также влечет за собой признание последствий таких требований как для тех, кого они затрагивают, так и для общества в целом. Например, легитимные требования о конкретном осуществлении прав или специальных мер должны рассматриваться в местном контексте; также должно учитываться любое потенциальное воздействие, которое они могут оказать на различные сегменты общества и, в конечном итоге, на его общую сплоченность. Аккомодация религиозного разнообразия также должна рассматриваться с этих позиций. Это способствует толерантности, как на индивидуальном уровне, между людьми и группами внутри общества, так и на государственном уровне через установление общих правил общества, основанных на полном соблюдении прав человека, допускающих свободу вероисповедания и выражения религиозного разнообразия, в том числе в общественных местах.

В контексте интеграции разнообразных обществ, индивиды и/или группы могут достичь приемлемых для всех решений вопросов, стоящих перед ними, путем переговоров и взаимной аккомодации. Решения, достигнутые путем переговоров, скорее всего, будут более устойчивыми и таким образом более способствующими установлению долгосрочной стабильности, если они достигнуты при условии, что как большинство, так и меньшинство, готовы идти на аккомодацию притязаний другой стороны в пределах возможного. Такие переговоры должны проходить в рамках институциональной и процедурной базы, обеспечивающей эффективное участие и справедливое принятие решений. Кроме обеспечения больших шансов на успешный результат, сам факт вовлечения в реальные переговоры может повысить степень участия всех групп в обществе.

Инклюзивность и эффективное участие

9. Политика интеграции должна быть основана на инклюзивности и, таким образом, стремиться к созданию ситуации, когда каждый чувствует себя полноправным членом данного общества, имеет равный доступ к общественным благам и услугам, а также равным возможностям. Эффективному участию на равных условиях всех членов общества в социальной, экономической, культурной и общественно-политической жизни необходимо отвести центральное место.

Обеспечение полноправного членства в обществе, равных возможностей и равного обращения для всех, в том числе при доступе к общественным благам и услугам, должно являться руководящим принципом при разработке политики интеграции. Это означает, что государства должны активно поощрять разнообразие и создавать такие условия каждому, чтобы он или она чувствовали себя и действовали, как полноценные члены этого общества. Чувство принадлежности к единому для всех обществу подразумевает, что при наличии надлежащих условий каждый индивид, независимо от своей идентичности, должен не только соблюдать законодательство и уважать права других,³⁴ но также должен избегать самоизоляции и в полной мере использовать все возможности для направления своих притязаний по соответствующим каналам посредством легитимных инструментов, предоставленных властями.

Политика интеграции должна поддерживать и продвигать эффективное участие всех членов общества во всех сферах социальной, экономической, культурной и общественно-политической жизни государства на равных условиях, независимо от их принадлежности к меньшинству или большинству. Это требует, помимо прочего, наличия всеобъемлющего антидискриминационного законодательства и осуществления эффективного контроля за его исполнением и может включать в себя создание независимых учреждений по борьбе с дискриминацией, института омбудсмена или иных специализированных институтов. Необходимо также обеспечить наличие эффективных инструментов участия во всех

³⁴ Всеобщая декларация прав человека, статья 29.2; РКНМ, статья 20.

сферах жизни.³⁵ Эффективность этих инструментов должна постоянно отслеживаться; по мере необходимости эти инструменты надо периодически обновлять.³⁶ Кроме того, необходимо, чтобы информация об имеющихся средствах правовой защиты против дискриминации, включая ее косвенные или множественные формы, а также об инструментах, поощряющих участие, предоставлялась на языках национальных меньшинств в той мере, в которой это возможно.

Права и обязанности

10. Политика интеграции должна учитывать интересы всех членов общества и согласовываться с их правами, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. В дополнение к обладанию правами, все члены общества разделяют обязательства исполнять законы и ответственны за вклад в развитие и интеграцию общества.

Опыт ВКНМ свидетельствует, что прочный мир, стабильность, безопасность и благосостояние могут быть достигнуты только в тех обществах, которые способствуют интеграции общества при уважении разнообразия.³⁷ Интеграция на основе уважения к разнообразию является руководящим принципом работы ВКНМ. Интеграция требует соблюдения права меньшинств поддерживать и развивать свою культуру и сохранять существенные элементы своей идентичности, такие как религия, язык, традиции и культурное наследие. Одновременно необходима работа по построению сплоченного общества, в котором каждый человек имеет возможность участвовать и оказывать влияние на политическую, экономическую, социальную и культурную жизнь общества в целом. Это влечет за собой необходимость достижения баланса прав и интересов всех групп, как меньшинств, так и большинства. Соответствующий баланс является разным в каждом конкретном обществе и никогда не может быть достигнут раз и навсегда, так как все общества по своей природе динамичны. Он, скорее, нуждается в постоянном мониторинге и коррекции посредством адаптации к меняющимся обстоятельствам.

35 См. рекомендации 38-41 *ниже*.

36 Лундские рекомендации, рекомендация 22.

37 Больцанские/Боценские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях (далее: Больцанские/Боценские рекомендации), Пояснительное примечание к рекомендации 7.

В результате, политика интеграции должна разрабатываться и осуществляться в рамках постоянного и демократического процесса, который является частью надлежащего управления. Это требует признания, принятия и приверженности всех сторон. Политика интеграции должна основываться на соблюдении прав всех и учитывать легитимные интересы всех членов общества, независимо от того, являются ли они гражданами или нет.³⁸ Разделение по сообществам и группам, как правило, не является прочной основой, на которой должно строиться эффективно функционирующее общество с перспективой на долгосрочную стабильность. Интеграция предполагает взаимодействие, а не просто толерантное отношение к множественности культур.³⁹

Интеграция – это процесс, в который включены все. Все члены общества в равной степени имеют не только права, но и обязанности. Кроме уважения закона и прав других,⁴⁰ эти обязанности подразумевают ответственность за вклад в развитие общества, его интеграцию, и демократические процессы в нем. Меньшинствам следует участвовать во всех аспектах управления в стране их проживания, и их участие не должно ограничиваться сферами, непосредственно их касающимися. В этом смысле создание параллельных изолированных сообществ, состоящих исключительно из представителей меньшинства или большинства, не способствует интеграции общества.

38 Замечание общего порядка №23 от 8 апреля 1994 г., Комитет по правам человека, Права меньшинств (статья 27), пункт 5.1; Европейская комиссия за демократию через право (далее: Венецианская комиссия), «Доклад о негражданах и правах меньшинств», CDL-AD(2007)001.

39 Больцанские/Боценские рекомендации, Пояснительное примечание к рекомендации 7; РКНМ, статьи 5 и 6.

40 РКНМ, статья 20; Всеобщая декларация прав человека, статья 29.1.

Межобщинные отношения

11. Политика интеграции должна включать меры, способствующие межобщинному диалогу и взаимодействию, основанные на толерантности и взаимном уважении. Данные меры охватывают широкий спектр инициатив в различных областях, включая образование, средства массовой информации и языковую политику. По возможности, для обеспечения соответствия требованиям политики интеграции предпочтительнее использовать позитивные стимулы, а не карательные меры.

Политика интеграции должна способствовать контактам и обмену между сообществами и индивидами путем поощрений и повышения информированности о взаимных преимуществах взаимодействия, диалога и участия.⁴¹

В контексте образования такие меры, как обмен между школами, где обучаются ученики, принадлежащие к меньшинству и большинству, могут способствовать взаимодействию и взаимопониманию.⁴² В области СМИ разрешение или даже поощрение использования многоязычного вещания является еще одним примером, способствующим взаимодействию, как в подготовке программ, так и в установлении контакта с аудиторией в разных языковых сообществах.

Во многих случаях использование карательных административных или уголовных мер с целью добиться соблюдения определенных обязанностей, связанных с интеграцией (таких, как обязанность изучать и в некоторых случаях использовать государственный язык), может вызвать недовольство, а иногда и сопротивление, тем самым препятствуя интеграции общества вместо того, чтобы способствовать ей. Напротив, позитивные стимулы, как правило, более эффективны для обеспечения общественной поддержки и создания благоприятных условий для интеграции.

41 РКНМ, статья 6.

42 См. рекомендации 44 и 45 *ниже*.

Например, как будет отмечено ниже,⁴³ государства могут закономерно содействовать развитию государственного языка. Однако, подобные действия должны осуществляться посредством позитивных стимулов (например, путем поощрения многоязычия, предложения языковых курсов, и т.д.), а не с помощью санкций, и, в любом случае, при соблюдении языковых прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Признание позитивного значения этнического, культурного и языкового разнообразия идет рука об руку с поддержкой дальнейшего развития многоязычия для всех. В этом смысле содействие изучению большинством языков меньшинств может дополнительно способствовать интеграции общества.

Политика, направленная как на большинство, так и на меньшинство

12. Должна быть разработана и осуществлена целенаправленная политика, которая адресуется как к меньшинству, так и к большинству. Это отражает тот факт, что интеграция общества представляет собой процесс взаимной аккомодации и активного вовлечения, охватывающего всех членов общества в качестве индивидов или организованных групп.

Интеграция – это процесс, охватывающий всех членов общества, принадлежащих как к большинству, так и к меньшинству. Как таковой, он скорее всего ведет к постепенному приспособливанию структур общества, что является закономерным результатом признания, взаимной аккомодации и активного вовлечения. Таким образом, интеграция должна включать целевую политику⁴⁴, направленную на достижение сбалансированного взаимодействия в обществе. Такая политика должна вовлекать в процесс взаимной адаптации, как большинство, так и меньшинство. Примеры политики, направленной на большинство, включают разработку общеобразовательных учебных программ, содержащих информацию о меньшинствах и их вкладе в культуру и историю страны. Средства массовой информации также должны заботиться о том, какую лепту они могут внести, отражая этническое, культурное и языковое разнообразие общества при подготовке программ для населения в целом, а не только специализированных программ, адресованных меньшинствам.

43 Рекомендация 42 *выше*.

44 См. часть IV *ниже*.

Для достижения эффективного участия всех членов общества, в том числе организованных групп, необходимо, чтобы и государственные структуры, и социальные группы уважали принципы надлежащего управления, например, выбирая своих представителей на основе демократии и плюрализма.

Взаимная адаптация и активное вовлечение более эффективно достигаются посредством инклюзивных процессов принятия решений, позволяющих всем, кто хочет быть услышанным, участвовать в них непосредственно или через легитимно определенных представителей. Данные процессы должны также обеспечивать наличие четких процедур для участия в них и эффективных средств правовой защиты против несправедливого или произвольного исключения.

III. Элементы политики интеграции

Формулирование эффективной политики

13. Государственные власти в разумные сроки должны разработать стратегию, меры и соответствующие планы действий для интеграции, учитывая должным образом полномочия и функции различных уровней государственной власти, а также других акторов и заинтересованных сторон. При осуществлении политики интеграции должны использоваться нисходящий («сверху-вниз») и восходящий («снизу-вверх») подходы.

Поскольку ни одна отдельно взятая мера не может охватить все элементы разнообразия и межгрупповых отношений, необходимо разработать несколько координированных ответных действий. Как правило, это требует наличия общей стратегии реализации политики интеграции, включающей в себя планы действий с четко определенными целями, конкретными мероприятиями и сроками их исполнения во всех соответствующих сферах, включая экономическую, социальную, культурную и политическую.

Государство несет основную ответственность за создание и обеспечение регулятивной среды и политики, направленных на интеграцию общества. Тем не менее, эта политика может быть эффективной только, если в нее, в соответствии со своими полномочиями, вовлечены власти всех уровней – общегосударственного, регионального и местного. Таким образом, государственные стратегии и планы содержат общие принципы, направления и задачи, которые должны быть дополнены и надлежащим образом контекстуализированы посредством местных и, где это применимо, региональных стратегий и планов действий.

Важная роль также принадлежит независимому и плюралистическому гражданскому обществу и другим негосударственным акторам.

14. При разработке, осуществлении и мониторинге политики интеграции государственные власти должны содействовать эффективному участию всех заинтересованных сегментов общества, включая лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Государства должны обеспечить, чтобы все заинтересованные члены общества, в том числе лица, принадлежащие к меньшинствам, обладали надлежащими возможностями для того, чтобы эффективно выразить свое мнение на всех уровнях государственного управления, особенно по вопросам, непосредственно затрагивающим их интересы, но не ограничиваясь ими. В особенности, при разработке и осуществлении политики интеграции, консультации должны проводиться с представителями всех заинтересованных групп. Такие представители также должны участвовать в мониторинге и оценке эффективности осуществления такой политики.

Эффективное участие, помимо прочего, требует, чтобы представители меньшинств могли оказывать существенное влияние на процесс разработки политики, тем самым разделяя причастность к ее результатам. Простое дозволение формального участия является недостаточным. Примерами средств и инструментов, способствующих эффективному участию, являются специальные меры в избирательных системах, специализированные правительственные органы, консультативные механизмы, партисипаторные процедуры принятия решений и кампании по повышению информированности.⁴⁵ Конкретные усилия должны быть направлены на выявление препятствий к участию и способов их преодоления.

⁴⁵ Комментарий по вопросам участия и Лундские рекомендации.

15. Политика является более эффективной, если она основывается на прочной фактологической базе и разработана применительно к конкретным условиям. Разработка политики должна быть основана на совокупности систематической и всеобъемлющей информации и ее объективного анализа. Данные должны быть разбиты в соответствии с критериями, имеющими значение для политики интеграции, такими, как этническая принадлежность или язык. Весь сбор и обработка данных должны в полной мере соответствовать принципу самоидентификации и обязательным нормам защиты личных данных.

Как подчеркивается соответствующими международными наблюдательными органами,⁴⁶ объективные и достоверные, разбитые по позициям данные необходимы для возможности разрабатывать и осуществлять эффективную политику по продвижению и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.

В этом смысле политика должна основываться на статистических данных, особенно, если они охватывают вопросы, связанные с правами меньшинств и интеграцией, такие как этническая принадлежность, язык и другие, при этом позволяя множественную идентичность. Государства обладают широкой свободой усмотрения в отношении инструментов и механизмов по сбору данных. Они могут включать официальные переписи. Однако, перепись не должна требовать обязательного указания принадлежности к каким-либо идентичностям или группам, так как никто не должен принуждаться к декларированию своей принадлежности к меньшинству.⁴⁷ Переписные листы не должны ограничивать опрашиваемых лиц наличием закрытых списков, так как самоидентификация предполагает также свободный выбор собственной предпочтительной идентификации.⁴⁸ Наличие открытых списков гарантирует то, что результаты переписи отражают индивидуальный выбор респондентов и позволяет избежать проблемы, связанной с тем, что иногда группы не считают себя отраженными в официальных категориях переписи. Переписной лист и методология переписи должны разрабатываться после консультации

46 Включая Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации и Консультативный комитет Совета Европы по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.

47 РКНМ, статья 3(1).

48 Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда, второе пересмотренное издание (2007 г.) (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2).

с представителями национальных меньшинств; они также должны быть переведены на соответствующие языки меньшинств.⁴⁹

Переписи не являются единственным способом сбора достоверной информации о составе населения. Государства должны также учитывать достоверные и объективные данные, собранные с помощью других инструментов или полученные из других источников, таких как независимые социологические, этнографические, лингвистические и другие научные исследования и аналитические материалы, а также обследования домашних хозяйств, трудовых ресурсов, школ и т.п. или сведения, собранные местными органами самоуправления. Использование как количественных, так и качественных методов сбора и анализа может обеспечить надежные и, как следствие, полезные сведения. Важно, чтобы сведения собирались, обрабатывались, хранились и использовались в полном соответствии со стандартами защиты личных данных.⁵⁰

При анализе данных власти должны осознавать, что опыт прошлого и страх дискриминации может подтолкнуть людей к тому, чтобы скрыть свою идентичность, результатом чего является недопредставленность определенных групп. В любом случае государственные власти должны обеспечить, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, осознавали последствия предоставления сведений об их этнической принадлежности и языке(-ах), которые могут негативно повлиять на их языковые права, механизмы участия и другие меры, находящиеся в зависимости от численности этнической группы, проживающей на данной территории.

16. Адекватные финансовые и человеческие ресурсы должны выделяться на разработку, реализацию и мониторинг задач, определенных в стратегиях и планах действий.

В планах действий должны быть точно указаны финансовые и человеческие ресурсы, необходимые для достижения поставленных задач, и то,

49 Комментарий по вопросам языка, пункт 21.

50 К ним относятся Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СЕД № 108) и Рекомендация Комитета министров Rec(97)18 о защите личных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях. Полезные рекомендации также содержатся в Рекомендации Конференции европейских статистиков (2010 г.).

каким образом они будут достигнуты, а также устанавливаться сроки их реализации.

Проблема ограниченности ресурсов присутствует даже в самых богатых государствах. Однако, как ограниченность ресурсов не освобождает государства от выполнения своих обязательств в области прав человека, так она также не может служить оправданием для отказа от разработки, принятия и осуществления реалистической политики интеграции.

Затраты могут быть значительно снижены за счет рационализации и согласования политики и принимаемых мер на всех уровнях и различными ответственными структурами. Это включает увязывание политики и принимаемых мер с общей стратегией интеграции и обеспечение надлежащей координации ее осуществления. Эффективность может быть повышена путем определения компетенций, задач, функций, обязанностей и процедур, которым необходимо следовать, в том числе для координации процесса. Кроме того, многие аспекты прав человека, связанные с идентичностью, и, в особенности, признание плюрализма в обществе, не обязательно требуют значительных ресурсов.

В случае недостаточных ресурсов государства могут изучить возможности для поиска дополнительной международной поддержки, в том числе путем получения помощи в целях развития. Распределение ресурсов должно осуществляться справедливо и без дискриминации.

17. Стратегия и политика, а также их осуществление, должны являться предметом регулярного мониторинга и оценки результатов. В случае необходимости, политика должна периодически корректироваться.

Все инструменты и меры требуют регулярного мониторинга, оценки целей и результатов, а также корректировки в свете накопленного опыта и изменившихся обстоятельств.⁵¹ Исходя из этого, возможна адаптация политики, законодательства и осуществляемых мер в соответствии с изменяющейся ситуацией и обстоятельствами. Работа по оценке эффективности должна не только учитывать то, были ли осуществлены намеченные цели, но и актуальность самих целей.

51 Лундские рекомендации, рекомендация 22.

Важно, чтобы политика интеграции устанавливала четкие цели с индикаторами и ориентирами, что обеспечивает развитие системной и эффективной политики, а также ее осуществление и адаптацию с течением времени.

Кроме того, внутренний мониторинг со стороны властей должен дополняться независимыми оценками; они должны быть основаны на четких критериях, сформулированных после консультаций с лицами, принадлежащими к меньшинствам. Мониторинг должен проводиться на регулярной основе и в соответствии с установленным графиком, например, раз в два года.

Законодательство и институты

18. Законодательное регулирование, в том числе и на конституционном уровне, должно быть инклюзивным и должно однозначно признавать разнообразие в плюральном обществе и гарантировать его защиту и продвижение.

Законодательство должно отражать принципы признания разнообразия в обществе и эффективного участия.⁵² Это достигается путем однозначного признания разнообразия в плюральных обществах. Сохранение разнообразия должно гарантироваться, его ценность – подчеркиваться. Правовое поле будет благоприятным для интеграции, только если законодательство всех уровней, в том числе регионального (где это применимо), будет руководствоваться таким подходом. Это может быть усилено через конституционное закрепление принципов признания, инклюзивности и эффективного участия.

Инклюзивное законодательство означает, что всем заинтересованным меньшинствам предоставлены соответствующие каналы для того, чтобы при разработке законодательства и осуществлении соответствующих мер, их голоса были услышаны. Это означает, что они могут внести существенный вклад в определение содержания законодательства. Инклюзивность, таким образом, тесно связана с концепцией и практическим выражением принципа эффективного участия.⁵³ Это может включать в себя, где это целесообразно,

⁵² См. также рекомендации 5 и 9 выше.

⁵³ Как, в частности, указано в Комментариях по вопросам участия.

установленные процедуры принятия решений, экспертные слушания, расширенное участие на всех этапах законодательного процесса, судебный контроль, который может осуществляться по обращению представителей меньшинств, право вето, механизмы разрешения конфликтов или иные формы участия.

19. Продвижение и защита прав человека и основных свобод для всех без какой бы то ни было дискриминации должны быть закреплены в конституции и отражены в конкретных нормах и механизмах. Права меньшинств являются неотъемлемой частью прав человека. Необходимо разработать всеобъемлющее законодательство, гарантирующее права меньшинств.

Данная рекомендация уточняет принципы недискриминации и эффективного равенства, изложенные в рекомендации 3. Законодательство и осуществление мер на всех уровнях власти должны основываться на принципах недискриминации и эффективного равенства, как это определено в международных и региональных инструментах в области прав человека. Необходимо, чтобы эти принципы были закреплены в конституции, что служит основой для разработки и толкования законодательства. Для обеспечения недискриминации на практике необходимо, чтобы принцип обеспечения эффективной правовой защиты был воплощен в конкретных и доступных мерах, установленных законом.

В случае необходимости надлежит принимать специальные меры для обеспечения полного и эффективного равенства между лицами, принадлежащими к меньшинствам и большинству; эти меры не могут считаться дискриминационными.⁵⁴ Такие меры особенно важны для групп, которые проживают в обществе в течение длительного времени или представлены в значительном количестве.⁵⁵

Несмотря на то, что защита прав меньшинств может осуществляться посредством конкретных норм, содержащихся в отраслевом законодательстве (например, в законах об образовании, государственном управлении, местном управлении, средствах массовой информации,

54 См. пояснение к рекомендации 3 *выше*.

55 РКНМ, статья 10(2).

выборах или использовании языков), наличие отдельного закона о правах лиц, принадлежащих к меньшинствам, может иметь дополнительные преимущества. Данные преимущества могут включать в себя облегчение доступа к четко сформулированной информации относительно прав, предоставленных лицам, принадлежащим к меньшинствам, и средств защиты этих прав; выдвижение прав меньшинств на одно из центральных мест, в то же время, обеспечивая согласованность с другими сферами законодательства; а также признание и повышение общей информированности относительно меньшинств и их прав. Кроме того, наличие всеобъемлющего закона о правах меньшинств может внести ясность в такие вопросы, как персональная и территориальная сфера применения прав меньшинств и определение существенных критериев, которые сложно включить в отраслевое законодательство, таких как традиционная или значительная численность и ее пороги.

20. Хотя ограничения на использование некоторых прав и свобод могут устанавливаться, они должны быть четко определены в законе и основываться на легитимных целях, таких как национальная безопасность, личная безопасность, общественный порядок, охрана здоровья населения или права и свободы других; ограничения должны быть пропорциональны данным целям.

Международное право прав человека предусматривает, что большинство из прав человека и основных свобод могут быть сопряжены с некоторыми ограничениями, которые должны основываться на легитимном публичном интересе и быть в соответствии с конституцией и международными обязательствами государства. Эти ограничения должны устанавливаться законодательством во избежание произвольной интерпретации ограничений, содержать закрытый перечень оснований для ограничения прав и быть необходимыми и пропорциональными преследуемой цели. Ограничения должны узко толковаться и регулярно пересматриваться.

Если ограничения на пользование правом установлены законом или применяются к конкретному случаю, решение по этому вопросу должно следовать применимой судебной практике⁵⁶, и может опираться на

⁵⁶ См., помимо прочего, судебную практику ЕСПЧ.

консолидированное сравнительное толкование в соответствующих рекомендациях.⁵⁷

Стремление уравновесить два или более двух в равной степени защищенных прав, потенциально находящихся в конфликте между собой, на политическом и судебном уровнях осуществляется по-разному. На политическом уровне законодатели могут установить в законодательстве, что при определенных обстоятельствах, одно право может иметь преимущество над другим. На судебном уровне надлежащее соотношение прав устанавливается судами на основе четких критериев.

21. Законодательством должны быть предусмотрены четкие и эффективные средства правовой защиты. Должен быть обеспечен полный доступ к этим средствам правовой защиты.

Законодательство должно подкрепляться эффективными средствами правовой защиты, делающими нарушения закона наказуемыми, а их последствия – обратимыми.⁵⁸ Это вытекает из принципов верховенства права и равной защиты со стороны закона, являющихся общими для всех государств-участников, в качестве неотъемлемой части международного права прав человека.

Средства правовой защиты должны быть предусмотрены законом. Они должны быть предельно четкими с целью минимизации произвольной интерпретации и должны отправляться независимыми судебными органами. Обеспечение эффективного доступа к средствам правовой защиты может включать в себя создание и поддержку эффективных независимых органов, таких как институт омбудсмена или национальные учреждения по правам человека, а также предоставление бесплатной юридической помощи тем, кто в ней нуждается. Могут также понадобиться информационные кампании в сфере прав и средств правовой защиты, а также доступа к ним.

57 См., помимо прочего, Вебер, А., Пособие «Язык ненависти», Издательство Совета Европы, 2009 и Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ, 2007.

58 См. также рекомендацию 47 *ниже*.

В дополнение к индивидуальным судебным средствам защиты прав⁵⁹ важно, чтобы общество было открытым для системных изменений с целью предотвращения дальнейших нарушений. Стимулом к системным изменениям может послужить мониторинг и анализ нарушений прав человека, в том числе путем сбора данных с разбивкой по позициям, создание независимых учреждений по правам человека и поощрение участия гражданского общества в процессе мониторинга.⁶⁰

22. Государствам надлежит обеспечить работу адекватных и эффективных институциональных механизмов для разработки и осуществления политики интеграции.

Несмотря на то, что определение оптимальных институциональных механизмов зависит от контекста, эффективная разработка и осуществление политики интеграции требует наличия публичных/государственных и/или независимых институтов. Их компетенция и задачи должны быть конкретизированы, а их функционирование – обеспечено надлежащим образом. Для того, чтобы обеспечить четкость осуществления политики интеграции и исключить дублирование необходимо четко определить различные роли. Например, независимые учреждения занимаются мониторингом осуществления политики, но обычно не являются ответственными за ее разработку. Специализированные органы или подразделения государственного управления либо другие структуры власти могут способствовать повышению эффективности разработки и координации политики интеграции, а также сделать ее более общественно заметной. Важно также, чтобы государства обеспечили политике интеграции надлежащий уровень приоритетности среди сфер государственной политики с тем, чтобы отдельные структуры не оказались в стороне.

Кроме разработки, осуществления и мониторинга политики институциональные механизмы, связанные с интеграцией, должны гарантировать, чтобы плюрализм в обществе нашел надлежащее отражение в институциональных структурах и органах, ответственных за принятие решений. Такие механизмы, которые могут включать специализированные

59 См. рекомендацию 47 *ниже*.

60 Важный анализ этих принципов в различных сферах содержится в нескольких Общеполитических рекомендациях Европейской комиссии Совета Европы по борьбе с расизмом и нетерпимостью (далее: ЕКРН).

органы или процедуры, должны также предусматривать платформы для формирования и продвижения общих интересов сообществ. Законодательство должно предусматривать создание таких платформ на всех уровнях государственного управления, включая местный и, там где это потребуется, региональный. Это необходимо потому, что большая часть населения будет вовлечена в прямое социальное взаимодействие на местном уровне, включая контакты с органами власти.

Действующие акторы и роли

23. Осуществление политики интеграции – это процесс, требующий активного вовлечения многих заинтересованных сторон, представляющих публичный и частный секторы. Планирование политики и соответствующие документы должны учитывать различные роли действующих акторов и их обязанности.

Политика интеграции влияет на все слои общества и, как следствие, требует участия широкого круга субъектов: институтов всех уровней, частного сектора и гражданского общества в самом широком смысле, в том числе неправительственных организаций (далее: НПО), групп по интересам и научных кругов.

Необходимо выявлять и преодолевать препятствия на пути осуществления политики и исполнения законодательства, которые могут включать в себя социальные факторы, недостаточную политическую волю, отсутствие административного потенциала и недостаточное финансирование. Эффективная реализация обычно начинается с инклюзивного процесса принятия решений, описанного в предыдущем разделе. В сущности, партисипаторный, открытый и прозрачный процесс разработки обычно гарантирует, что лица, ответственные за осуществление политики и принятие законодательства, привержены целям и хорошо информированы о задачах.

При разработке политики интеграции государственные власти должны обратить должное внимание на обеспечение партисипаторного характера ее осуществления, особенно в областях, где инклюзивность играет большую роль, таких как здравоохранение, доступ к рынку труда и жилья, а также сфера культуры. Необходимо установить процедуры, делающие возможным

сотрудничество и устанавливающие совместную ответственность членов всех заинтересованных групп, относящихся как к большинству, так и к меньшинствам. Эффективный диалог со всеми заинтересованными сторонами должен поддерживаться на всех этапах процесса.

24. Правительству принадлежит ведущая роль в разработке и осуществлении политики интеграции. В планах деятельности должны быть определены роли и задачи различных учреждений и акторов на всех уровнях государственной власти.

В то время как политика интеграции в значительной степени осуществляется на местном уровне, требуется, чтобы ее разработка и реализация координировалась на общегосударственном уровне, что обеспечивает ее последовательность на территории всей страны, а также служит гарантией того, что государство выполняет свои международные обязательства.

Политика интеграции должна определять роли и задачи различных учреждений на каждом уровне управления с учетом территориального и административного устройства страны. В частности, это означает, что центральным властям надлежит организовать четкое и последовательное разделение задач и обязанностей между различными учреждениями и акторами на всех уровнях. Это также означает, что центральные власти должны либо создать новые платформы (учреждения или конкретные процедуры), либо предназначить уже существующие платформы для выполнения этих функций, в зависимости от ситуации, посредством которых могут обсуждаться и решаться конфликты полномочий или разногласия по конкретным аспектам осуществления политики интеграции. В федеративных государствах и автономных регионах эти задачи относятся к компетенции соответствующих органов.

25. Все уровни государственной власти должны быть вовлечены в осуществление политики интеграции. В то время как основная правовая база должна быть создана на уровне центральных властей, местным и, там где они существуют, региональным властям принадлежит ключевая роль в контекстуализации и осуществлении реалистичных планов в области политики интеграции.

Учитывая, что степень социальной сплоченности может существенно колебаться в различных районах страны, местные и, там где это уместно, региональные уровни власти должны выполнять существенную роль, как в определении содержания политики, так и в ее реализации. Местным и региональным властям принадлежит огромная роль в осуществлении эффективной интеграции, что обусловлено их управленческой ролью в ключевых областях, таких, как образование, градостроительство, культура, здравоохранение и социальное обеспечение.⁶¹

26. Органы публичной администрации и государственной службы должны поставить разнообразие на одно из центральных мест в своих структурах и методах работы, в том числе путем привлечения к работе лиц, принадлежащих к меньшинствам, особенно в сферах, касающихся оказания основных услуг. Они также должны сделать разнообразие одним из основных направлений в своей работе.

В целях продвижения интеграции, публичная администрация, насколько это возможно, должна отображать разнообразие общества.⁶² Государствам следует разрабатывать меры по привлечению и удержанию на работе в публичном секторе лиц, принадлежащих к меньшинствам. Особое внимание должно быть уделено достижению адекватного присутствия лиц, принадлежащих к меньшинствам, в сферах, предоставляющих основные услуги. К ним, помимо прочего, относятся судебные органы, органы правопорядка, социального обеспечения, а также медицинские и образовательные учреждения.

61 Важные ссылки на этот счет содержатся в Европейской хартии о местном самоуправлении, принятой Советом Европы в 1985 г. (СДСЕ № 122) и в Рамочном справочном документе Совета Европы по региональной демократии (2009 г.).

62 Комментарий по вопросам участия, пункт 120.

Установление государством целевых индикаторов и сроков их достижения является практической мерой для достижения адекватного представительства. Однако, хотя квоты могут быть полезными при некоторых исключительных обстоятельствах, как правило, настоятельно не рекомендуется вводить жесткие квоты с точным отражением состава населения или резервированием конкретных должностей за определенной группой. С течением времени такие меры ограничивают гибкость и могут потенциально привести к созданию нового неравенства, а также помешать государственным органам адаптироваться к изменяющемуся положению дел в обществе.

Отведение одного из центральных мест политике разнообразия в публичном секторе означает, что состав и продвижение по службе сотрудников всех уровней государственного управления должны быть предметом мониторинга с целью предотвращения прямой или косвенной дискриминации. При этом необходимо обеспечить, чтобы работники публичного сектора понимали задачи и методы продвижения интеграции, и учитывали последствия для интеграции при разработке и осуществлении политики. Государственные учреждения образования и общественные средства массовой информации играют важную роль в формировании понимания и поддержки интеграции.

27. Партийные системы должны быть плюралистическими, способствовать свободной конкуренции между всеми сегментами общества и быть инклюзивными для всех, независимо от этнической принадлежности. Политические партии могут играть важную и конструктивную роль в разработке государственной политики и в политическом дискурсе. Политики несут особую ответственность за поддержание диалога, построенного на уважении разнообразия. Они должны занимать четкую позицию по осуждению подстрекательства к ненависти.

Регулирование партийных систем, в том числе организация партий, их деятельность и финансирование, должно быть надлежащим и беспристрастным, гарантируя политический плюрализм. Партийные системы должны создавать условия для участия всех с целью обеспечения защиты разнообразия, плюрализма и права отличаться от других в

атмосфере толерантности.⁶³ Это, помимо прочего, влечет за собой необходимость создания надлежащей регулятивной среды, позволяющей партийным системам быть инклюзивными для всех, независимо от этнической принадлежности.

Инклюзивность вне зависимости от этнической принадлежности включает в себя несколько аспектов. Во-первых, на основании международных стандартов лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право на создание политических партий, представляющих интересы данного этнического меньшинства.⁶⁴ Любые ограничения на создание политических партий на этнической или религиозной основе должны соответствовать нормам международного права и принципам, изложенным в Европейской Конвенции о защите прав человека.⁶⁵ Это касается, помимо прочего, недопущения численных и географических условий регистрации, которые могут безосновательно или непропорционально ограничивать политические права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Во-вторых, в то время как этнические партии не должны быть запрещены как таковые, на них, подобного любому другому субъекту, распространяется обязательство запрета дискриминации. В то время как партии могут иметь целью продвижение и защиту прав и интересов одной определенной группы, этническая принадлежность не должна служить основанием для отказа в членстве в партии. В-третьих, любые другие партии также должны придерживаться принципов демократического управления, а также способствовать участию лиц, принадлежащих к меньшинствам.⁶⁶ В-четвертых, общая регулятивная среда участия в политической жизни должна быть построена так, чтобы способствовать включению вопросов меньшинств в публичную дискуссию, а также поощрять политическое участие лиц, принадлежащих к меньшинствам. Такая среда должна предусматривать размещение избирательной информации и рекламы на языках меньшинств, предоставление возможностей для использования языков меньшинств в средствах массовой информации и создание избирательных материалов на языках меньшинств.

63 ВДД, пункты 12 и 22. Кроме того, важный анализ этих принципов содержится в публикации «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий» (2010 г.), разработанных БДИПЧ и Венецианской комиссией.

64 Включая РКНМ, статья 7.

65 Комментарий по вопросам участия, пункт 75.

66 Комментарий по вопросам участия, пункт 78.

Международные стандарты признают важную роль политических партий в продвижении идей толерантности и культурного разнообразия, и в разрешении вопросов, связанных с меньшинствами.⁶⁷ Политики играют существенную роль в процессах интеграции, как при разработке законодательства, так и при принятии решений, формируя политический дискурс и внося свой вклад в общественный климат в целом, в том числе в сфере межобщинных отношений. Политические партии и акторы, независимо от их политических и идеологических позиций, как и все общество, связаны одним и тем же запретом дискриминации.

Несмотря на то, что свобода слова, которой обладают политические партии и избранные представители при исполнении своих обязанностей, является особо защищенной в связи с их ключевой общественной и демократической ролью, на них также распространяется запрет на подстрекательство к расовой, этнической или религиозной вражде.⁶⁸ Кроме того, даже действуя в широких границах своей свободы слова, политики также должны отдавать себе полный отчет в том, как (положительно или отрицательно) их действия могут отразиться на существующем в обществе уровне толерантности. Если политические партии и избранные представители вовлечены в уважительный диалог и занимают позицию, однозначно осуждающую подстрекательство к ненависти, политический климат будет более благоприятным для интеграции общества.

67 См., помимо прочего, Копенгагенский документ, пункт 30.

68 См., помимо прочего, МПГПП, статья 20; МКЛРД, статья 4; ЕКПЧ, статья 10 и ее толкование в прецедентном праве ЕСПЧ касательно языка ненависти, в частности в деле Фере против Бельгии [Féret v. Belgium], жалоба № 15615/07.

28. Необходимо побуждать акторов частного сектора, в том числе работодателей и профсоюзы, а также частные учебные заведения и частные средства массовой информации, вносить свой потенциальный вклад посредством разработки и осуществления политики интеграции, как самостоятельно, так и в сотрудничестве с другими акторами.

Интеграция общества является не только обязанностью государства или политических партий; в общем смысле, она не может быть полностью сведена к политическому процессу. Скорее, все акторы, действующие в обществе, разделяют эту ответственность и должны осознавать свои роли в ее достижении. Это также касается частных акторов, чья позиция, в силу характера их деятельности, может быть особенно значимой в этом процессе. В их число, помимо прочего, входят работодатели и профсоюзы, что связано с важностью рынка труда и условий трудовой деятельности для обеспечения разнообразия и продвижения интеграции.

При разработке государственной политики необходимо признать, что частный сектор может сделать важный вклад в содействие развитию интеграции. Такой вклад может поощряться посредством развития связей между государственными и частными акторами на различных уровнях (общегосударственном, региональном и местном). Совместная работа в рамках партнерства между публичным и частным секторами, а также гражданским обществом, позволяет акторам более эффективно использовать ресурсы, влияние и опыт для достижения большего эффекта и изменений.

Частный сектор может играть важную и конструктивную роль в процессе разработки и осуществления политики интеграции. Политика и законодательство должны учитывать это и должны, по возможности, предусматривать стимулы и меры, направленные на повышение информированности среди частных акторов, а также на привлечение их к сотрудничеству и поощрение их активного вклада в процесс интеграции. Такие меры могут включать создание стимулов для работодателей по приему на работу лиц, принадлежащих к группам, недопредставленным в структуре занятости, а также организацию адресных программ обучения в процессе работы или курсов государственного языка на рабочем месте.

29. Акторы, представляющие гражданское общество, играют важную роль, внося свой вклад в развитие политики интеграции, отталкиваясь от своего опыта работы на низовом уровне. Они также являются потенциальными акторами в процессе осуществления стратегий и планов.

Являясь много-акторным и многоуровневым процессом, интеграция не может быть успешной без активного вовлечения гражданского общества в разработку, осуществление и мониторинг политики интеграции.

Необходимо признать разнообразие самого гражданского общества. Это означает, что государства не должны заранее устанавливать, какие из организаций гражданского общества будут приглашаться для консультаций и участия в разработке и осуществлении политики интеграции, а какие будут исключены из этого процесса. Напротив, необходимо приложить необходимые усилия и создать прозрачные процедуры с целью мобилизации участия заинтересованных организаций гражданского общества, таких как НПО, включая те, что представляют меньшинства, профессиональные объединения, организации, представляющие интересы работодателей и работников, религиозные организации и учреждения, а также научное сообщество.

Гражданское общество способствует общему соблюдению принципов надлежащего управления и плюрализма, обеспечивая уважение демократических и плюралистических принципов во внутреннем устройстве своих организаций.

IV. Основные направления политики

Борьба с дискриминацией и полное и эффективное равенство

30. При разработке всеобъемлющей антидискриминационной политики и законодательства, государства должны создавать механизмы для их эффективного осуществления. Следует осуществить активные меры, которые позволят выявить и устранить барьеры на пути равных возможностей. В случаях дискриминации средства правовой защиты должны включать в себя эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции, адекватные компенсации и, при необходимости, коррективные меры.

Государствам надлежит принять всеобъемлющие политические, законодательные и административные меры для эффективной борьбы с дискриминацией (как прямой, так и косвенной), которые бы затрагивали все соответствующие сферы жизни, а также охватывали всех вовлеченных акторов в государственном и частном секторах. Эффективное равенство также означает, что препятствия на пути реализации равных возможностей независимо от происхождения должны быть выявлены и устранены.

Наличие всеобъемлющего антидискриминационного законодательства предполагает внесение соответствующих положений в конституцию, уголовное, гражданское и административное законодательства, а также в подзаконные акты и постановления.⁶⁹

69 Общеполитическая рекомендация ЕКПН №7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией (2002 г.) и Комитет по ликвидации расовой дискриминации (далее: КЛРД).

В дополнение к внесению изменений в правовую базу необходимо создание организационной структуры для разработки, осуществления и мониторинга антидискриминационных мер. В частности, на общегосударственном и, где целесообразно, на региональном уровнях следует учредить специально уполномоченные независимые органы в области политики равенства или другие независимые органы с соответствующими компетенциями и адекватными ресурсами.

Необходимо регулярно отслеживать и оценивать эффективность инструментов по борьбе с дискриминацией. Для того, чтобы обеспечить их последовательность и эффективность, анти-дискриминационные инструменты должны быть согласованы как друг с другом, так и с другими инструментами.

Никакая антидискриминационная политика не может эффективно осуществляться, если она не дополнена надлежащими средствами правовой защиты в случае дискриминации. Чтобы иметь сдерживающий эффект, уголовные, административные и гражданско-правовые санкции должны быть эффективными, пропорциональными и достаточно строгими. В дополнение к компенсации, важная роль в осуществлении правосудия в случаях дискриминации может также принадлежать неденежным формам возмещения ущерба, таким как публикация судебного решения целиком или частично, либо принуждение виновного в дискриминации лица к выполнению соответствующих общественных работ.

Дискриминация может быть обусловлена не только одним аспектом идентичности человека; она может основываться на ряде признаков, как, например, в случае множественной или пересекающейся дискриминации. Например, женщины из числа лиц, принадлежащих к меньшинствам, могут быть более уязвимы для дискриминации. Необходимо разработать меры, которые будут гарантировать, что законодательство распространяется и на такие случаи дискриминации и им уделяется должное внимание.

31. Политика, предусматривающая специальные меры по борьбе с последствиями прошлой или систематической дискриминации определенной группы, не должна рассматриваться в качестве дискриминационной. Возможность принятия подобных мер должна предусматриваться законом.

Может существовать необходимость принятия специальных мер по борьбе с последствиями прошлой или систематической дискриминации отдельных групп и для обеспечения полного и эффективного равенства для представителей меньшинств, находящихся в неблагоприятном положении.⁷⁰ В соответствии с международными стандартами прав человека, такие меры должны оставаться в силе только до устранения неравенства.⁷¹ Подобные меры, принятые в соответствии с принципом пропорциональности, не должны считаться дискриминационными.

Возможность и, при надобности, необходимость принятия таких мер должны быть четко сформулированы в законодательстве, в том числе, где это возможно, в конституции. Это не только гарантирует их последовательное применение, но и служит ориентиром для судей в толковании законодательства в области равенства в соответствии с общепризнанными международными стандартами недискриминации.

70 См. также рекомендацию 3 *выше*.

71 МКЛРД, статья 1.4 и Общая рекомендация №32; Общий комментарий КПЧ №18 о недискриминации от 10 ноября 1989 г.; Общий комментарий Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам №20.

Гражданство

32. Инклюзивная и недискриминационная политика в области гражданства является важным фактором политики интеграции. Кроме того, гражданство имеет также символическую ценность, указывая на общую принадлежность, как со стороны обладателя гражданства, так и его предоставителя.

В юридическом понимании гражданство означает «правовую связь между отдельным лицом и государством без указания этнического происхождения этого лица».⁷²

Тем не менее, важность гражданства выходит за рамки личной сферы и имеет значение для общества в целом. Гражданство, а в особенности доступ к нему, является существенным элементом интеграции. При разработке политики в области гражданства государства должны принимать во внимание последствия, которые их решения могут иметь для интеграции общества.

В частности, при осуществлении политики в области гражданства необходимо стремиться найти сбалансированный подход между легитимными требованиями присутствия подлинных и эффективных связей с государством и реальностью наличия множества идентичностей и мест проживания, меняющихся с течением времени. Например, регулирование многогражданства является той областью, где необходимо найти такой баланс.⁷³

Важность гражданства для интеграции также проявляется в социальном и символическом аспектах. Оно явственно указывает на общую принадлежность и разделяемые всеми членами общества основные ценности, как со стороны лица, обладающего гражданством, так и государства, его предоставившего. Наличие инклюзивной политики в области гражданства и норм, направленных на принятие, а не на исключение лиц, разделяющих чувство принадлежности к данному обществу, способствуют его интеграции.

72 Европейская конвенция о гражданстве, статья 2.

73 См. рекомендацию 37 ниже.

33. Гражданство находится в компетенции государства и должно основываться на подлинной связи индивида с государством. Тем не менее, современные обстоятельства устанавливают четкие и все возрастающие ограничения для свободы действий государств при разработке политики, касающейся предоставления и лишения гражданства, включая установление запрета дискриминации при предоставлении гражданства.

Будучи прямо связанным с суверенитетом, предоставление гражданства, в принципе, принадлежит к исключительно внутренней юрисдикции каждого отдельного государства.⁷⁴ Государства обладают широкой свободой усмотрения в определении критериев предоставления гражданства, хотя пределы такой свободы небезграничны.

Во-первых, как указывает Международный Суд ООН, предоставление гражданства должно основываться на существовании подлинной связи между государством и лицом, которому оно предоставляется.⁷⁵

Во-вторых, несмотря на то, что государства обладают правом определять, кто является их гражданами, они не должны злоупотреблять этим правом, нарушая тем самым принципы суверенитета и дружественных, в том числе, добрососедских отношений.⁷⁶

В-третьих, недискриминация также затрагивает сферу гражданства, в результате чего свобода усмотрения по вопросам гражданства не может сводиться к дискриминации, основанной, помимо прочего, на признаках пола, религии, расы, цвета кожи, а также национального или этнического происхождения.⁷⁷ Дискриминация включает в себя дифференцированное обращение, прямо или косвенно исключающее доступ определенных групп лиц к гражданству в связи с их характерными чертами, не преследует законную цель или не является соразмерной такой цели.⁷⁸ Существуют четкие отличия между дискриминацией и обоснованными различиями

74 Гаагская конвенция по некоторым вопросам, касающимся коллизии законов о гражданстве (1930 г.); Европейская конвенция о гражданстве (1997 г.) (СЕД № 166), статьи 1 и 3.

75 Международный суд ООН, дело Ноттебом [Nottebohm] (1955 г.), ICJ 4.

76 См. также рекомендацию 36 *ниже*.

77 Европейская конвенция о гражданстве, статья 5(2).

78 Общая рекомендация КЛРД №11 по вопросам дискриминации на основании гражданства (1993 г.), и Общая рекомендация КЛРД №30 по вопросам дискриминации против неграждан. См. также дело Курич против Словении [Kurić v. Slovenia], ЕСПЧ, жалоба № 26828/06.

или преференциальным режимом в предоставлении гражданства.⁷⁹ Обоснованные различия могут включать в себя, например, требование, чтобы претендент на получение гражданства обладал некоторыми знаниями государственного языка для того, чтобы натурализоваться, либо упрощенный порядок приобретения гражданства в силу происхождения или места рождения.

И наконец, следует отметить, что права человека относятся ко всем лицам, кто находится под юрисдикцией государства, вне зависимости от его или ее гражданства. Поэтому пользование правами человека не может ставиться в зависимость от гражданства, за исключением узко и четко определенных случаев, таких как доступ к некоторым политическим правам.

34. Гражданство является правом человека, и каждый человек имеет право на гражданство. В частности, законы не должны порождать безгражданство на момент рождения, независимо от причины отсутствия гражданства.

Право каждого человека на гражданство с момента рождения является частью международного права прав человека.⁸⁰ В случае незаконного лишения гражданства государства обязаны предоставить необходимую поддержку и защиту с целью последующего восстановления в гражданстве.⁸¹

В соответствии с этим международным обязательством, внутригосударственное законодательство должно избегать ситуаций, при которых дети при рождении могли бы стать лицами без гражданства. Международное сотрудничество на многостороннем и двустороннем уровнях, в том числе при посредничестве консультативных и экспертных органов, может обеспечить рамки для разрешения проблем, которые могут возникнуть в этой связи.

79 Европейская конвенция о гражданстве.

80 Это право, помимо прочего, содержится во Всеобщей декларации прав человека, статья 15, и, в особенности, по отношению к детям в Конвенции о правах ребенка, статья 7.

81 Конвенция о правах ребенка, статья 8(2).

35. Государствам следует рассмотреть вопрос о предоставлении гражданства тем, кто в течение длительного времени де-юре или де-факто являлся лицом без гражданства, даже когда на то могут отсутствовать другие объективные основания.

Обязательство недопущения безгражданства стало частью международного обычного права и включено в ряд международных договоров.⁸²

Международные обязательства не допускать безгражданства обычно касаются отсутствия гражданства де-юре, то есть правовой ситуации, возникающей, когда человек не считается гражданином какого-либо государства. Однако, наличие значительного числа лиц без гражданства де-факто, проживающих на территории государства, создает дополнительные серьезные проблемы в процессе интеграции, что, в свою очередь, может повлиять на стабильность. Лица без гражданства де-факто формально имеют гражданство страны проживания или страны их происхождения, но не в состоянии пользоваться им на практике. Тому есть множество причин, начиная от потери связи со страной происхождения и заканчивая трудностями при регистрации актов рождения или социально-экономической маргинализацией. Зачастую такие ситуации особенно отрицательно сказываются на определенных уязвимых группах, таких как рома, перемещенные лица или беженцы.

Для продвижения интеграции государствам следует рассмотреть возможность принятия конкретных мер по сокращению безгражданства де-юре и де-факто. В отношении лиц без гражданства де-юре законодательством должны быть предусмотрены механизмы приобретения гражданства на разумных условиях, а соответствующие меры должны обеспечить доступность этих механизмов. В отношении лиц без гражданства де-факто должна осуществляться политика, которая специально разработана для решения конкретной проблемы. Такая политика может рассматривать решение проблем, связанных с отсутствием регистрации актов гражданского состояния и/или документов или любых других причин, повлекших безгражданство де-факто, путем устранения таких препятствий и активного поиска решений, позволяющих осуществить регистрацию.

82 Помимо прочего, Конвенция о статусе апатридов (1954 г.), Конвенция о сокращении безгражданства (1961 г.) и Европейская конвенция о гражданстве.

В дополнение к правовым обязательствам существуют сопряженные с интеграцией причины способствовать осуществлению натурализации в случае необходимости. Долгосрочное присутствие значительного числа лиц без гражданства на территории государства идет вразрез с интеграцией общества и создает потенциальный риск для сплоченности и социальной стабильности. Поэтому в интересах государства обеспечить лицам, в течение длительного периода времени постоянно проживающим на его территории, возможность натурализации без излишних препятствий, а также активно содействовать их натурализации. В то же время в интересах индивида получить доступ ко всем правам гражданства и предпринять все необходимые усилия для натурализации, выражая таким реально ощутимым способом чувство принадлежности к обществу. Это включает процесс подготовки и выполнение установленных законом требований для натурализации, как, например, овладение государственным языком на достаточном уровне.

36. Политика, предусматривающая привилегированный доступ к гражданству для лиц, проживающих за границей, на основе культурных, исторических или семейных связей, должна обеспечивать соблюдение принципов дружественных, включая добрососедские, отношений и территориального суверенитета. Такая политика должна быть разработана с тем, чтобы избежать двусмысленности в отношении юрисдикции. Защита прав меньшинств – это в первую очередь обязанность государства, в котором они проживают.

Государство может иметь легитимный интерес по поддержке лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, проживающих в других государствах, исходя из этнических, культурных, языковых, религиозных, исторических или каких-либо иных связей. Кроме того, государства могут предоставлять гражданство на основании предпочтительных языковых компетенций, а также культурных, исторических или семейных связей. Однако, в соответствии с нормами международного права это ни в коей мере не наделяет государство правом осуществления юрисдикции над этими лицами на территории другого государства без согласия этого государства. Государствам также следует воздерживаться от массового

предоставления своего гражданства гражданам другого государства, даже если это является результатом совокупности индивидуальных заявлений.⁸³

В то же время государства не могут перекладывать задачу защиты меньшинств, проживающих на их территории, на другие государства (так называемые «родственные государства»), потому как соблюдение и защита прав меньшинств является, главным образом, ответственностью государства, на территории которого проживают меньшинства.⁸⁴

Помимо этих правовых ограничений, политика в области гражданства, имеющая последствия за пределами страны, может создать препятствия для дружеских, включая добрососедские, отношений, а также дополнительные проблемы для интеграции общества в стране проживания этих меньшинств. Таким образом, необходимо избегать политики, имеющей такие негативные последствия.

Государство проживания несет основную ответственность по защите прав своего населения, включая лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эта ответственность распространяется на лиц, обладающих множественным гражданством. Государство не должно допускать дискриминации по отношению к лицам с двойным гражданством. Государство может обращаться с легитимной просьбой к своим гражданам отказаться от других гражданств, если данные лица готовятся занять высокие политические посты, такие, как глава государства или член правительства.⁸⁵

83 Больцанские/Боценские рекомендации, в особенности, рекомендации 4, 10 и 11.

84 Больцанские/Боценские рекомендации, рекомендация 2, а также «Доклад о преференциальном отношении к национальным меньшинствам со стороны родственного государства», Европейская комиссия за демократию через право (далее: Доклад Венецианской комиссии), CDLINF (2001 г.) 19.

85 Больцанские/Боценские рекомендации, Пояснение к рекомендации 11.

37. Множественное гражданство, как таковое, не должно рассматриваться в качестве препятствия к интеграции. Предоставление государством гражданства лицам, в течение длительного времени проживающим на его территории и уже имеющим гражданство другого государства, может поддерживать процесс интеграции и укреплять связи с обществом. Детям, приобретшим более одного гражданства при рождении, не должно запрещаться множественное гражданство в течение их жизни.

Множественное гражданство отражает растущую трансграничную мобильность людей и внутрисемейное разнообразие, включая разнообразие в разных поколениях, а также возрастающие усилия государств по сохранению правовых связей с населением, эмигрирующим за рубеж. Предоставление доступа к гражданству лицам, в течение длительного времени проживающим на территории государства, не требуя от них отказа от предыдущего гражданства, поощряет их участие в жизни общества и чувство принадлежности к нему, и может способствовать интеграции обществ. Это особенно касается детей. Государства должны разрешать детям, приобретшим множественное гражданство при рождении, сохранять его.⁸⁶ Детям, находящимся в такой ситуации, не должно запрещаться множественное гражданство в течение их жизни.⁸⁷

Тем не менее, влияние множественного гражданства на интеграцию обществ может значительно различаться в зависимости от различных факторов, таких, как история и двусторонние отношения. Оптимальная политика в отношении множественного гражданства зависит от контекста и должна разрабатываться на основе его влияния на права индивидов, интеграцию общества, а также на дружественные, в том числе, добрососедские отношения.

86 Европейская конвенция о гражданстве, статья 14(1).

87 Конвенция о правах ребенка, статья 7.

Эффективное участие

38. Процесс интеграции может быть обеспечен только тогда, когда всем членам общества предоставлена возможность участия в нем. Эффективное участие всех членов общества в общественно-политических делах и во всех сферах социальной, экономической и культурной жизни, включая лиц, принадлежащих к меньшинствам, является само по себе правом, а также необходимым условием для обеспечения равных возможностей на практике.

Процесс интеграции требует от всех членов общества, независимо от их принадлежности к меньшинству или большинству, взаимодействия, осуществляемого посредством активного вовлечения. Это непосредственно связано с эффективным участием всех в развитии общества в его различных сферах, что будет также способствовать восприятию процесса интеграции, как легитимного. По этой причине ключевым элементом интеграции является право всех, в том числе лиц, принадлежащих к меньшинствам, на эффективное участие в общественно-политических делах, а также социальной, культурной и экономической жизни.⁸⁸ Законодательное и практическое обеспечение этого права является необходимым условием реализации принципа равных возможностей. На практике это означает создание таких условий, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, обладали всеми правами и наравне с лицами, принадлежащими к большинству, несли ответственность за соблюдение законов.

В то время как эффективное участие, как основополагающий принцип интеграции, должно занять одно из главных мест в каждом соответствующем аспекте политики⁸⁹; оно также требует своих собственных, специально разработанных, мер и конкретных инструментов⁹⁰.

88 РКНМ, статья 15.

89 Рекомендация 9 *выше*.

90 Полезные рекомендации относительно инструментов, которые могут и, при необходимости, должны способствовать эффективной политике участия содержатся, помимо прочего, в Комментариях по вопросам участия и Лундских рекомендациях.

а. Участие в общественно-политической жизни

39. Государства должны принять конкретные, целевые меры для обеспечения каждому надлежащих возможностей для эффективного участия в демократическом процессе принятия решений. В рамках этого государства должны стремиться к адекватному представительству различных групп в своих обществах, в том числе меньшинств, во всех соответствующих структурах публичного управления и органах, отвечающих за принятие решений.

Адекватное представительство гарантирует непосредственное участие, а также является важным средством, обеспечивающим реальную возможность для того, чтобы голос меньшинств был услышан. Для того, чтобы считаться адекватным, представительство не обязательно должно быть математически пропорционально; но должно стремиться отражать состав общества.⁹¹ Необходимо принять меры, чтобы малочисленные группы также имели возможности для эффективного участия. В то же время, обеспечивая представительство и общественно-политическое участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, государства должны стремиться к соблюдению принципов гендерного равенства.

Основываясь на международных стандартах и представляющей интерес практике, а также на опыте ВКНМ, целевая политика может включать один или более элементов из нижеследующего:

- Специальные механизмы, обеспечивающие представительство и участие меньшинств в выборных органах и/или в исполнительной и других ветвях власти, а также в более широком публичном секторе на общегосударственном, региональном и местном уровнях. В зависимости от обстоятельств, эти специальные механизмы могут включать резервирование определенного числа мест в одной или в обеих палатах парламента либо в парламентских комитетах, а также другие формы гарантированного участия в законодательном процессе, обеспечение представительства меньшинств в избирательной системе, позитивные меры при распределении постов в правительстве, судейских назначений в верховном и/или конституционном суде, а также судах нижестоящих

91 Комментарий по вопросам участия, пункт 123.

инстанций, и/или назначений в консультативные органы или в иные руководящие органы, а также специальные меры по обеспечению участия меньшинств на государственной службе;⁹²

- Избирательные системы, способствующие представительству меньшинств и их реальному влиянию, одновременно открывающие возможности для конкуренции за голоса среди всех сегментов общества.⁹³ Совместные политические платформы различных сообществ могут играть важную роль в интеграции общества и способствовать эффективному участию меньшинств;
- Совещательные или консультативные органы и механизмы, выступающие в качестве формальных или неформальных каналов связи между правительствами и представителями сообществ;
- Органы и процессы, направленные на обеспечение и продвижение эффективного диалога;
- Механизмы нетерриториального самоуправления или соглашения о разделении власти, направленные на повышение влияния отдельных групп в вопросах, представляющих для них особый интерес;
- При определенных обстоятельствах соглашения о территориальном самоуправлении, такие как территориальная передача полномочий, также могут способствовать представительству отдельных групп меньшинств. Независимо от формы, институты самоуправления должны основываться на демократических принципах и процессах, что позволяет им легитимно претендовать на отражение мнения всех сообществ, проживающих на соответствующей территории, а также гарантирует соблюдение в полной мере прав всех лиц, в том числе, принадлежащих к меньшинствам, находящимся в пределах их юрисдикции. В этом смысле там, где существуют соглашения о разделении власти, они не должны пониматься, как исключаящие представительство каких-либо сообществ.

92 Как указано в Лундских рекомендациях, принципы 6-11.

93 См. принцип 28 там же.

6. Социальное и экономическое участие

40. Эффективное социальное и экономическое участие на равных условиях для всех членов общества является существенным для успешной интеграции. Государствам следует разработать и осуществлять меры по реализации политики интеграции в соответствующих областях, таких как образование и обучение, занятость, здравоохранение, жилищное хозяйство и доступ к общественным благам и публичным услугам с тем, чтобы все это способствовало вовлеченности в социально-экономическую жизнь общества во всеобъемлющем порядке.

Эффективное участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в экономической и социальной жизни государства важно в той же степени, что и их участие в общественно-политических делах. Участие в социальной и экономической жизни охватывает широкий круг вопросов: доступ к адекватному жилью, здравоохранению, социальной защите (социальному страхованию и социальным пособиям), услугам в сфере социального обеспечения, образования и занятости (включение в рынок труда с работодателями как в государственном, так и в частном секторе, доступ к бизнесу и другим возможностям индивидуального предпринимательства).⁹⁴ При этом, государства должны обеспечить, чтобы каждый индивид, независимо от этнического происхождения, имел равные возможности для участия и привнесения своего вклада в экономику и мог пользоваться ресурсами и общими благами страны.

В частности, государствам следует:

- Эффективно бороться с дискриминацией и продвигать равные возможности и равное обращение для меньшинств при трудоустройстве в частном и публичном секторах по всему циклу занятости посредством принятия надлежащего законодательства, создания институтов и осуществления политики;

⁹⁴ Как предусмотрено, помимо прочего, Европейской социальной хартией (1961 г.), Европейской социальной хартией (пересмотренной) (1996 г.) и Комментарием по вопросам участия, пункт 24.

- Создать условия, чтобы этническое или национальное происхождение, язык, религия или убеждения по закону и на практике не служили препятствием равному доступу к образованию, здравоохранению, жилью, общественным благам и услугам;
- Реализовывать стратегии и целевую политику, чтобы способствовать включению в рынок труда групп меньшинств с непропорционально низким уровнем участия. Такая политика должна опираться на данные, собранные на основе оценки экономических потребностей и интересов различных сообществ, в том числе меньшинств, в контексте более широкой динамики рынка труда. Стратегии и политика должны разрабатываться, внедряться и отслеживаться на предмет их эффективности в ходе регулярных консультаций с представителями заинтересованных лиц или групп. В случае необходимости должны быть приняты конкретные, но не исключающие меры по преодолению барьеров на пути к трудоустройству для групп населения, оказавшихся в особо ущемленном положении.⁹⁵ Примеры таких мер включают в себя программы обучения в процессе работы или проведение языковых курсов на рабочем месте. Будучи предназначенными для недостаточно представленных меньшинств, такие меры не должны быть ограничены только лишь участием определенных групп населения, но должны быть доступны всем, кто может нуждаться в такого рода поддержке;
- Где это необходимо, принимать целенаправленные меры, включая специальное обучение, по повышению уровня подготовки персонала учреждений, оказывающих публичные услуги, и учреждений социального обеспечения для того, чтобы они могли адекватно реагировать на потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам;⁹⁶
- Устранять необоснованные препятствия и чрезмерное регулирование, затрудняющие осуществление экономической деятельности, являющейся характерной для некоторых групп меньшинств; в случае необходимости принимать соответствующие меры по созданию условий для поддержания традиционных занятий, находящихся под угрозой исчезновения, принимая во внимание традиционные технологии, культуру и образ жизни;

95 См. также Комментарий по вопросам участия, пункты 47-49.

96 Комментарий по вопросам участия, пункт 38.

- Там, где это целесообразно, и консультируясь с заинтересованными сторонами, разрабатывать политику и рассматривать установление позитивных обязательств для государственных предприятий по выполнению инклюзивной политики занятости. Государства могут также поощрять работодателей, принадлежащих к частному сектору, способствовать интеграции. Это может быть достигнуто путем создания стимулов для осуществления таких мер, в рамках государственно-частных партнерств или содействуя трудоустройству лиц, принадлежащих к меньшинствам, включая использование бюджетно-налоговой политики, а также через предоставление соответствующих условий на рабочем месте лицам с любыми специальными потребностями;
- Вовлекать местные сообщества, в том числе сообщества меньшинств, проживающих в экономически неблагоприятных регионах, к разработке и осуществлению целевых мер по экономической регенерации, региональных и местных программ и проектов развития. Выгоды, полученные в результате, должны справедливо распределяться в таких сообществах;⁹⁷
- Рассмотреть потенциальные выгоды для местной и региональной экономики, в особенности в пограничных регионах, вытекающие из трансграничного сотрудничества между местными и региональными властями, включая, там, где это целесообразно и в установленном порядке, участие центральных властей соседнего государства;⁹⁸

В целом, государства должны осознавать и принимать во внимание воздействие на лиц, принадлежащих к меньшинствам, любых требований (например, знание языка или требования, связанные с местом жительства), которые проистекают из законодательного или административного регулирования, определяющего доступ к услугам и имуществу, в том числе в процессах, связанных с приватизацией.

97 Комментарий по вопросам участия, пункты 42-46.

98 Больцанские/Боценские рекомендации, рекомендации 16-18; РКНМ, статья 18(2).

в. Участие в культурной и религиозной жизни

41. Государства должны создать лицам, принадлежащим к меньшинствам, условия для эффективного участия в культурной жизни своего сообщества и общества в целом. Необходимо обеспечить свободу религии и убеждений, а также возможности для добровольного участия в религиозной жизни сообщества, в том числе, путем взаимной аккомодации, если необходимо.

Государства должны стремиться осуществлять политику и законодательные меры, направленные на включение всех членов общества в культурную жизнь на равных условиях. Помимо обеспечения равных возможностей, такая политика важна для предотвращения отчуждения и исключения групп меньшинств, что может повлечь радикализацию и поляризацию, а также привести к конфликту.

Государственная политика должна уважать и, при необходимости, поддерживать сохранение, обогащение и передачу будущим поколениям культурного и религиозного наследия своих сообществ во всех его формах. Это может включать культурные и религиозные практики, изображения, формы выражения, знания и навыки, предметы и памятники материальной культуры, а также здания и территории, относящиеся к ним. Для этого необходимо, чтобы представители меньшинств были эффективно вовлечены на всех стадиях разработки, осуществления и мониторинга соответствующих мер и законодательства.

Интеграция общества требует, чтобы лицам, принадлежащим к меньшинствам, фактически гарантировалось право сохранять и развивать собственное культурное наследие и идентичность, а также право участвовать и взаимодействовать с культурной жизнью всего общества в духе толерантности и межкультурного диалога.⁹⁹ Необходимо, чтобы основополагающее право лиц, принадлежащих к меньшинствам, самостоятельно разрешать вопросы, относящиеся к их культуре, не приводило к их изоляции. С этой целью необходимо поощрять постоянный

99 Декларация ООН о меньшинствах, статья 2(1); РКНМ, статьи 5, 6 и 15; Декларация о межкультурном диалоге и предупреждении конфликтов, принятая на конференции министров культуры европейских стран 22 октября 2003 г.

и непрерывный межкультурный диалог внутри и между всеми группами меньшинств, а также между меньшинствами и большинством, в том числе через повышение информированности всего населения и создание среды, способствующей контактам между культурами всех общин, существующих в обществе.

Культурная политика не должна ограничиваться сохранением и поддержкой традиционных культур. Одновременно с этим она должна стремиться поощрять множественность культурных и художественных средств выражения, обеспечивать равный доступ к современной культуре во всех ее формах и поощрять взаимодействие и межкультурный обмен.

В то же время, хотя государство может поощрять и поддерживать право участвовать и развивать собственную культуру сообществ, сама культура является независимой от государства. Государства не должны создавать официальную «государственную культуру», которая охватывает и определяет содержание культуры. Напротив, культурная политика должна основываться на принципах плюрализма, участия, демократизации и децентрализации. Процессы децентрализации, в том числе нетерриториальное самоуправление (культурная автономия), могут играть важную роль в создании условий, необходимых для эффективного участия в культурной жизни лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.¹⁰⁰

В рамках плюралистического культурного контекста политика интеграции должна учитывать различные культурные потребности разных групп населения, в том числе мигрантов¹⁰¹ и коренных народов¹⁰².

При разработке политики государства должны учитывать, что для многих сообществ культурная идентичность, вероучения и религиозные практики неразрывно связаны между собой. Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию, быть верующим или неверующим по своему выбору. Оно также предполагает свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообщая с другими, в публичном или частном порядке выражать свои религиозные чувства или верования через отправление

100 Комментарий по вопросам участия, пункт 67.

101 Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.), статья 31.

102 Декларация о правах коренных народов (2007 г.), статья 1.

религиозных обрядов, соблюдение ритуалов, практику и учение.¹⁰³ Свобода исповедовать религию или убеждения, в том числе публичное отправление религиозных обрядов, подлежит лишь тем ограничениям, которые установлены законом. Эти ограничения законны лишь в тех случаях, когда касаются точно определенных оснований, вытекающих из публичных интересов, а также являются обоснованными и соразмерными преследуемой цели.¹⁰⁴

Государства должны принимать надлежащие меры по защите лиц, которые могут подвергаться угрозам, а также актам дискриминации, враждебности или насилия вследствие их принадлежности к какой-либо культуре, религии или убеждениям. Органы государственной власти и должностные лица не должны допускать негативных высказываний или действий по отношению к конкретным культурным или религиозным сообществам.

Кроме того, не должны накладываться необоснованные ограничения на реализацию права на полноценное участие в культурной и религиозной жизни. Такие ограничения могут включать в себя чрезмерные требования, касающиеся регистрации культурных или религиозных организаций и мест отправления религиозных обрядов, а также выдачу разрешений на строительство религиозных или культурных сооружений. Они также могут включать несоразмерные ограничения на публичную демонстрацию культурных или религиозных символов и одежды. Органы государственной власти не должны налагать необоснованные ограничения на то, какой язык(-и) используется во время культурных или религиозных мероприятий. Они могут легитимно требовать, например, чтобы культурные ассоциации и/или религиозные организации осуществляли перевод своих официальных и административных документов на государственный или официальный язык(-и), в том числе, когда это необходимо, при записи актов гражданского состояния, в случае обладания такими полномочиями.¹⁰⁵

103 См.: Всеобщая декларация прав человека, статья 18; МПГПП, статья 18(1); ЕКПЧ, статья 9; в отношении меньшинств: МПГПП, статья 27; РКНМ, статьи 7 и 8; Колпенгагенский документ, пункт 32.

104 МПГПП, статья 18(3); ЕКПЧ, статья 9(2).

105 Ословские рекомендации, Пояснительное примечание к рекомендации 5.

42. Государственная политика должна отражать баланс между потребностью в наличии одного или нескольких совместно используемых языков, как общей основы для интеграции и функционирования общества, и обязательством гарантировать и поощрять языковое разнообразие, в том числе путем защиты языковых прав меньшинств. Государство должно обеспечить доступные возможности для изучения государственного языка.

Язык является существенным компонентом индивидуальной и коллективной идентичности. Международные стандарты в толковании соответствующих международных органов подробно уточняют содержание права лиц, принадлежащих к меньшинствам, пользоваться родным языком свободно и без помех, в частной жизни и публичной сфере, в устной и письменной форме.¹⁰⁶ В то же время это право использовать, сохранять и продвигать языки меньшинств, должно гармонично сочетаться с другими правами и потребностями, в том числе с определением одного или нескольких совместно используемых языков в качестве общей основы для функционирования и интеграции общества.

В то время как государства обязаны защищать и продвигать языки меньшинств, и право лиц, принадлежащих к меньшинствам, на изучение и использование своего языка, меньшинства разделяют с большинством ответственность за участие в культурной, социальной, экономической и общественно-политической жизни всего общества. Это участие предполагает, например, что лица, принадлежащие к меньшинствам, должны обладать достаточным знанием государственного или официального языка (-ов).¹⁰⁷

Соотношение между этими двумя сторонами языковой политики зависит от контекста, отличается от страны к стране и зависит от ситуации каждого конкретного меньшинства; его невозможно достичь раз и навсегда. Опыт

¹⁰⁶ См. например: МПГПП, статья 27; Копенгагенский документ, пункт 35, РКНМ, статьи 10-14; Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (1992 г.); Ословские рекомендации; Комментарий по вопросам языка.

¹⁰⁷ Копенгагенский документ, пункт 34; Гаагские рекомендации, рекомендация 1; РКНМ, Пояснительный доклад к статье 14. См. также рекомендации 10 и 11 *выше*.

ВКНМ показывает, что разногласия по поводу этого соотношения являются частыми и могут привести к значительной межэтнической напряженности.

Языковая политика, направленная на содействие интеграции, уважающей разнообразие, должна включать в себя следующее:

- Государство может установить государственный язык, то есть один язык для официального использования в государственных организациях, учреждениях, оказывающих публичные услуги, и других подобных структурах. Осуществление политики, позволяющей использование более чем одного официального языка на основе территориального или персонального принципов, может также способствовать признанию языковых сообществ и содействовать единству лингвистически разнообразных государств. В таких случаях должен быть четко определен равный статус или разные пределы использования официальных языков в различных сферах;
- Государства не должны ограничивать использование языков меньшинств в частной сфере, и любые требования по использованию государственного языка в публичной сфере должны основываться на легитимных целях, а также быть необходимыми и пропорциональными;
- Государства должны обеспечить каждому, в том числе лицам, принадлежащим к меньшинствам, адекватные возможности по изучению государственного языка, с целью обеспечения равного и эффективного участия в экономической, социальной, культурной и политической жизни государства;
- В тех случаях, когда разнообразное в языковом плане государство расценивает и поддерживает один официальный язык в качестве инструмента интеграции, создание возможностей в определенной степени использовать другие языки в сфере государственного управления и услуг, образования и средств массовой информации может способствовать удовлетворению потребностей меньшинств, а также содействовать их включению в жизнь общества. Степень и характер любых языковых услуг, а также включение неофициальных языков в сферу публичной администрации должны определяться в зависимости от конкретной ситуации заинтересованного сообщества. Основные публичные услуги, например, в сфере здравоохранения, должны, насколько это возможно, при необходимости быть доступными также и на языках меньшинств;
- Знание государственного языка всеми лицами, проживающими на территории государства, необходимо для полного и эффективного участия. Кроме того, язык может служить важным инструментом для

усиления разделяемого всеми чувства принадлежности к обществу. Таким образом, продвижение государственного языка с помощью позитивных средств и стимулов, в том числе с помощью доступных государственных программ по изучению данного языка, является легитимным;

- Язык также может использоваться для того, чтобы исключить возможность занятия определенных должностей или профессий лицами, чье знание языка считается недостаточным. Он даже может служить средством символического исключения из данного общества. Государства должны воздерживаться от принятия мер, поощряющих использование государственного языка, которые являются несоразмерными или недостаточно сбалансированными по отношению к языковыми правам лиц, принадлежащих к меньшинствам;
- Государства должны обеспечить меньшинствам возможность пользоваться достаточной поддержкой в сохранении и развитии их языковой идентичности. Это может включать гарантии на использование языков меньшинств или региональных языков в частной и семейной жизни, а также поддержку использования этих языков в частной и публичной сфере. Например, государство может принять решение, что вывески, надписи, названия местностей, улиц и другие топографические указатели будут выполнены на языке меньшинства или на двух языках: на государственном языке и языке меньшинства.

43. Поощрение многоязычия всех членов общества может способствовать интеграции в лингвистически разнообразных обществах.

Интеграция является двусторонним процессом с участием, как большинства, так и меньшинств. Таким образом, в лингвистически разнообразных обществах процесс интеграции может быть в значительной мере облегчен, если все члены общества изучают другие языки, используемые в их стране. Это означает, что следует поощрять изучение языков меньшинств, особенно в смешанных в языковом плане районах, лицами, относящимся к большинству. Это может быть ключом к признанию взаимной адаптации, присущей процессу интеграции.

Многоязычие, и в особенности изучение языка лиц, с которыми индивид регулярно взаимодействует, способствует взаимному обогащению и

является средством укрепления взаимопонимания и толерантности. Несмотря на очевидную связь между языком и идентичностью, владение каким-либо языком или его незнание, а также просто использование языка, не должно автоматически связываться с принадлежностью к определенной группе или с использованием языковых прав.¹⁰⁸ Таким образом, многоязычие должно поощряться для всех в качестве элемента интеграции, в особенности в лингвистически разнообразных обществах.

Образование

44. Политика в области образования должна быть разработана в соответствии с политикой интеграции и как ее часть. Таким образом, она сможет обеспечивать лучшую основу для интеграции общества и способствовать знаниям, взаимодействию и взаимопониманию между учащимися из различных сообществ.

Являясь одним из наиболее важных инструментов, способствующих развитию интеграции и достижению социальной сплоченности, образование должно быть неотъемлемой частью политики интеграции. Образование имеет решающее значение для всех членов общества, так как дает им необходимые навыки для их полного и эффективного участия на равных условиях во всех сферах жизни. Образование является основным средством сохранения и передачи существенных элементов идентичности, а также одним из самых эффективных средств, способствующих межкультурным контактам и пониманию, а также формированию разделяемого всеми чувства гражданской идентичности.

Лица, ответственные за развитие системы образования, должны стремиться к тому, чтобы взаимодействие и участие всех сочеталось с поддержкой сохранения и развития разнообразных идентичностей.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Комментарий по вопросам языка, пункт 16.

¹⁰⁹ Что, помимо прочего, отражено в Гаагских рекомендациях и Комментарии по вопросам образования.

45. Государства должны уважать право лиц, принадлежащих к меньшинствам, обучаться своему языку или получать образование на этом языке, в зависимости от обстоятельств, особенно в районах, где меньшинства проживают традиционно или в значительном количестве. В дополнение к этому, государства должны разрабатывать интегрированную и многоязычную систему образования на всех уровнях, направленную на обеспечение равного доступа, равных возможностей и равных конечных результатов обучения для всех учащихся, независимо от их принадлежности к большинству или меньшинству. При таком интегрированном образовании все учащиеся также должны получать знания о разнообразии в данном обществе.

Политика в области образования должна стремиться к нахождению надлежащего баланса между соблюдением неоспоримого права лиц, принадлежащих к меньшинствам, обучаться языку своего меньшинства или, там где есть соответствующие условия, на получение образования на этом языке¹¹⁰, и необходимостью создания единого образовательного пространства с равными возможностями для всех на получение качественного образования. В данном контексте важно избегать сегрегации в сфере образования, даже если она является результатом действий самих сообществ меньшинств, в то же время в полной мере соблюдая образовательные права лиц, принадлежащих к меньшинствам.¹¹¹

Для достижения такого баланса политика интеграции в сфере образования должна, помимо прочего, основываться на следующем:

- Политика в сфере образования всех уровней, от дошкольного обучения до обучения взрослых, должна быть направлена на обеспечение каждому равных возможностей для реализации своего потенциала в развитии навыков, знаний, способностей и контактов, необходимых для того, чтобы стать полезным и полноправным членом интегрированного и сплоченного общества;
- Политика должна быть направлена на содействие развитию общей интегрированной и инклюзивной образовательной среды, где разнообразие признается, ценится и на него позитивно реагируют, где поощряется культура уважения к другим, как в коллективе учащихся, так и за его пределами;

110 РКНМ, статьи 12-14; Гагские рекомендации.

111 См. также рекомендацию 7 *выше*.

- В системе образования необходимо разработать общеобязательную учебную программу, с использованием соответствующих учебных материалов, которая позволяет узнать об истории, религии, культуре, традициях и вкладе в общество, как меньшинств, проживающих в данном государстве, так и большинства, отражая различные точки зрения. Уважение разнообразия и плюрализма должно стать основой преподавания во всех предметных областях, охватываемых учебной программой;¹¹²
- В многоязычных обществах сбалансированные и инклюзивные системы образования должны сочетать преподавание на государственном и официальном языке(-ах) с адекватными возможностями для учеников освоить язык меньшинства, к которому они принадлежат, или получить образование на этом языке.¹¹³ Многоязычное образование создает дополнительные преимущества для учеников из всех сообществ, а также для общества в целом, и должно приветствоваться, как для меньшинств, так и для большинства;¹¹⁴
- Необходимо надлежащим образом обеспечивать подготовку, набор на работу и оказание постоянной поддержки персоналу, обладающему соответствующей квалификацией, принимая при этом необходимые меры с тем, чтобы педагогический коллектив отражал разнообразие общества и был должным образом подготовлен для преподавания в разнообразной школьной среде;
- Где это целесообразно, возможно заключение конкретных двусторонних соглашений, касающихся подготовки учебных материалов и обмена учителями с соответствующими странами;¹¹⁵
- По мере необходимости должна быть предоставлена дополнительная поддержка лицам, принадлежащим к сообществам меньшинств, находящимся в неблагоприятном положении, с тем, чтобы обеспечить им равные с другими членами общества возможности для участия в учебном процессе, при будущем трудоустройстве и в других социально-экономических контекстах;
- С целью обеспечения полного участия всех заинтересованных сторон и формирования чувства ответственности образовательная деятельность должна способствовать вовлечению всех учащихся, родителей и сообществ на школьном и местном уровнях;
- Государства должны уважать право меньшинств учреждать и

112 См. также Конвенцию о правах ребенка, статья 7.

113 РКНМ, статья 14; Гаагские рекомендации.

114 Рекомендация 43 *выше*.

115 Больцанские/Боценские рекомендации, рекомендация 18.

поддерживать функционирование отдельных учебных заведений (государственных или частных) по языковым или религиозным соображениям, обеспечивая таким образом получение образования в соответствии с пожеланиями родителей или законных опекунов учеников.¹¹⁶ Участие в таких структурах, в том числе обучение в таких учреждениях должно быть добровольным, а предоставляемое ими образование должно соответствовать общегосударственным стандартам, установленным компетентными органами;

- Там, где учреждения системы образования созданы на основе культуры, языка или религии, следует поощрять механизмы, способствующие взаимопониманию и регулярному взаимодействию между учащимися, посещающими различные учебные заведения или группы. Следует также рассмотреть возможность принятия мер по обеспечению некоторого разнообразия при наборе учеников; при этом они должны сочетаться с мерами по обеспечению условий, способствующих сохранению этого разнообразия;
- Если диспропорциональное количество учащихся, принадлежащих к каким-либо сообществам, направляется в специальные школы, отдельные корпуса зданий или классы без объективного и разумного обоснования, то это является дискриминацией. В таких случаях, государства должны принять незамедлительные и эффективные меры по исправлению этой ситуации, а также контролировать ее дальнейшее развитие с тем, чтобы определить, если ли целесообразность в дополнительных мерах;
- Государственная образовательная политика и меры, осуществляемые вне рамок формальной системы образования, такие как обучение взрослых и обучение в течение всей жизни, также должны содействовать уважению разнообразия и интеграции общества.

116 Конвенция о правах ребенка, статья 18.

Безопасность и охрана правопорядка

46. Органы безопасности и охраны правопорядка должны быть профессиональными, подотчетными и должны в полной мере соблюдать права человека. Они должны отражать разнообразие общества и быть организованы таким образом, чтобы служить обеспечению нужд всех слоев населения, в том числе меньшинств, посредством целевой политики, где это необходимо.

Отсутствие взаимодействия и сотрудничества между органами безопасности и охраны правопорядка, и лицами, принадлежащими к меньшинствам, может привести к негативной реакции со стороны сообществ меньшинств и даже конфликтам.¹¹⁷ Межэтнические отношения и интеграция общества могут быть улучшены, если полицейская служба отражает состав общества, которому она служит, и когда хорошо налажено взаимодействие между полицией и сообществами меньшинств.

Принципы, лежащие в основе настоящих рекомендаций, должны занять центральное место в политике интеграции посредством разработки и осуществления мер в области безопасности и охраны правопорядка, включая, в частности, вопросы комплектования личного состава, адекватного представительства, профессиональной подготовки и развития личностного потенциала, оперативной деятельности, а также предотвращения и урегулирования конфликтов.

Вооруженным силам также может принадлежать конструктивная роль в интеграции общества. Несмотря на отличия в их роли и отношениях с населением страны, многие из принципов интеграции, относящиеся к органам охраны правопорядка, применимы и к вооруженным силам.

При разработке политики в сфере безопасности и правопорядка государства должны принимать во внимание следующее:

- Необходимо разработать политику и осуществлять меры с целью укрепления доверия и сотрудничества между органами охраны правопорядка и всеми группами населения, в том числе сообществами

¹¹⁷ Что подчеркивается в Рекомендациях по вопросам полицейской деятельности во многонациональном обществе (2006 г.).

меньшинств. Это также повышает оперативную эффективность и потенциал органов охраны правопорядка;

- Привлечение на службу в органы безопасности и охраны правопорядка лиц, принадлежащих к меньшинствам, и удержание их на этой службе должно являться задачей целевой политики по обеспечению их адекватного представительства на всех уровнях;
- Стратегии по налаживанию взаимодействия между полицией и населением могут быть полезными в плане создания устойчивых отношений сотрудничества с сообществами меньшинств. Поддержке взаимодействия и установлению атмосферы доверия могут способствовать такие меры, как обеспечение межкультурной и разноязычной компетенции сотрудников полиции, которые вероятнее всего могут вступать в контакт с представителями различных сообществ;
- Государствам следует принять законодательство об обеспечении равного обращения, включая запрет на дискриминацию, и обеспечить его эффективную реализацию. Это требует обучения и повышения информированности сотрудников органов правопорядка о дискриминации и средствах правовой защиты. Кроме того, необходимо разработать, принять и проводить мониторинг конкретной антидискриминационной политики, направленной против прямой, косвенной и институциональной дискриминации в самих органах правопорядка. В этой связи следует принять конкретные меры по наращиванию необходимого потенциала;
- С целью обеспечения правильного установления признаков, регистрации, эффективного расследования и уголовного преследования преступлений на почве ненависти необходимо принять надлежащую правовую базу и политику ее осуществления, а также организовать обучение персонала. Должны приниматься меры по предотвращению таких преступлений;
- Информация, исходящая от органов правопорядка, в том числе печатные материалы для распространения среди населения, должна учитывать культурные особенности и быть обращенной ко всем сообществам, включая использование языков меньшинств, где это возможно.

Доступ к правосудию

47. Государства, в качестве приоритетной задачи, должны оценить ситуацию касательно доступа к правосудию и разработать всеобъемлющую стратегию и систему мер, направленные на обеспечение эффективного доступа к правосудию для всех. Равный доступ к эффективному и беспристрастному правосудию имеет важнейшее значение для интеграции общества.

Доверие к беспристрастной и эффективной судебной системе и наличие доступных средств правовой защиты независимо от правового статуса являются жизненно важными для интеграции общества. Неэффективная система правосудия может легко восприниматься, как дискриминационная по отношению к лицам, принадлежащим к меньшинствам. Отсутствие доверия к системе правосудия, или представления о том, что система отдает предпочтение представителям большинства, подрывает социальную сплоченность, усиливает отчуждение и может увеличить риск возникновения конфликтов, в том числе межэтнического характера.

В этом контексте, политика интеграции в судебной системе должна отражать следующее:

- Законодательство должно предусматривать адекватное представительство в судебной системе лиц, принадлежащих к меньшинствам;
- Должны быть разработаны соответствующие меры по профессиональной подготовке, набору на работу, удержанию на рабочем месте и продвижению по службе судей, прокуроров и других сотрудников. Эффективность такой политики должна регулярно подвергаться мониторингу. При необходимости должны приниматься специальные меры для расширения участия лиц, принадлежащих к меньшинствам;
- Необходимо выявлять и устранять препятствия, связанные с доступом к правосудию, в том числе те, которые особенно затрагивают представителей меньшинств, будь то препятствия финансового, языкового или общественного характера. Возможность использовать языки меньшинств при получении бесплатной юридической помощи, в ходе судопроизводства и в ходе осуществления административных процедур в большей степени, чем того требуют минимальные стандарты

по правам человека в уголовном судопроизводстве,¹¹⁸ способствует равенству в обращении, доверию к властям и уменьшает потенциальные причины конфликтов;

- Меры по обеспечению равного доступа к правосудию должны быть шире, чем просто обеспечение доступа к суду. Такие меры могут включать в себя другие средства правовой защиты, а также доступ к независимым и эффективным органам по рассмотрению жалоб и к альтернативным механизмам разрешения споров;
- Государства в срочном порядке должны обеспечить эффективные средства судебной защиты для жертв грубых нарушений прав человека, а также способствовать использованию соответствующих механизмов примирения, в особенности в постконфликтных обществах. Необходимо обеспечить надлежащие механизмы и выделить ресурсы для эффективного и своевременного разрешения, например, неурегулированных претензий по собственности, защите права вернуться домой и восстановления в гражданстве, а также создать другие условия, необходимые для того, чтобы потерпевшие могли принимать участие и выполнять свои функции в процессе интеграции общества.

Средства массовой информации

48. Политика государств должна быть направлена на то, чтобы способствовать развитию возможностей и повышению информированности средств массовой информации для того, чтобы они отображали и реагировали на разнообразие в своих обществах, в числе прочего, поощряя межкультурный обмен и бросая вызов негативным стереотипам и предрассудкам, а также противодействуя нетерпимости иными способами.

Средства массовой информации выполняют две важные роли в процессе интеграции общества.¹¹⁹ Во-первых, они предоставляют ключевой форум для лиц, принадлежащих к меньшинствам, в осуществлении своих прав, в том числе прав на использование своего языка и развитие своей культуры. Во-вторых, являясь инструментом для получения и передачи информации,

¹¹⁸ МПГПП, статья 9.2; ЕКПЧ, статья 6; РКНМ, статья 10.3.

¹¹⁹ Это подчеркивается, помимо прочего, в РКНМ, статьи 6 и 9, а также в Рекомендациях по использованию языков меньшинств в телерадиовещании (2003 г.) (далее: Рекомендации в области телерадиовещания).

средства массовой информации имеют существенное значение для укрепления атмосферы, способствующей межкультурному диалогу и взаимопониманию, включая противодействие негативным стереотипам, предрассудкам и нетерпимости в обществе.

Государственная политика должна способствовать межкультурному обмену в средствах массовой информации и бросать вызов негативным стереотипам и нетерпимости. Меры в этом плане могут варьироваться от наличия конкретных уголовных и административных санкций за нарушение закона до активной поддержки присутствия языков и культур меньшинств в средствах массовой информации, в том числе с помощью выделения специального финансирования. Кроме того, политика в области средств массовой информации, механизмы саморегулирования и режимы лицензирования должны быть направлены на создание благоприятной среды для независимых и плюралистических средств массовой информации, которая способствует обмену мнениями и информацией, отражает и быстро реагирует на потребности различных сообществ.

Основная социальная и демократическая роль, принадлежащая средствам массовой информации, предполагает особую защищенность их свободы.¹²⁰ В то же время тот факт, что средства массовой информации играют такую важную роль в формировании общественного климата, в том числе по вопросу межобщинных отношений, означает, что им необходимо принимать во внимание то, как их деятельность влияет на социальную сплоченность и интеграцию. Средства массовой информации должны учитывать возможные последствия, когда они передают заявления политиков или других общественных деятелей, способствующих формированию негативных стереотипов и иной деятельности, направленной на раскол в обществе.

120 Как подчеркивается, помимо прочего, в решении № 193 Постоянного совета ОБСЕ (1997 г.); см. также ЕКПЧ, статья 10 и ее интерпретация в прецедентном праве, в особенности в решении ЕСПЧ по делу Йерсилд против Дании [Jersild v. Denmark], №15890/89 от 23 сентября 1994 г.

49. Меры, направленные на продвижение государственного или официального языка(-ов) в средствах массовой информации не должны несоразмерно ограничивать право на использование языка меньшинства.

Значимое присутствие языков меньшинств в средствах массовой информации является показателем инклюзивной политики государства по отношению к меньшинствам и отражает важность, придаваемую языковому разнообразию. Государствам, при непосредственном участии меньшинств в консультациях по этому вопросу, следует в этой связи выработать политику в сфере использования языка(-ов) меньшинств в телерадиовещании.¹²¹ Эта политика должна основываться на праве лиц, принадлежащих к меньшинствам, на получение и передачу информации и идей также и на своем родном языке¹²² в качестве неперемного условия для их равноправного и эффективного участия в общественно-политической, экономической, социальной и культурной жизни.

В то же время государства могут легитимно поощрять использование государственного языка, особенно в общественных средствах массовой информации, в пределах указанных выше,¹²³ при условии, что это не налагает несоразмерных ограничений на права лиц, принадлежащих к меньшинствам, использовать свой язык в средствах массовой информации или необоснованно не ограничивает существующее языковое разнообразие.

При поиске такого баланса, политика должна основываться, помимо прочего, на следующем:

- В то время как никакие ограничения на язык печатных и интернет-изданий недопустимы, какие-либо ограничения в выборе языка в телерадиовещании, будь то в отношении общественных или частных средств массовой информации, должны подвергаться тщательной оценке с целью обеспечения пропорциональности и полного уважения свободы слова;
- Квоты для вещания на государственном языке для общественных средств массовой информации могут быть правомерными; однако они должны быть дополнены особыми мерами, обеспечивающими гарантию

121 Рекомендации в области телерадиовещания, рекомендация 5.

122 РКНМ, статья 9.

123 Рекомендация 42 *выше*.

соблюдения языковых прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам; например, через гибкое применение таких квот и/или исключение их для регионов, где меньшинства проживают в значительном количестве. Более того, введение языковых квот не должно означать регулирования содержания вещания и должно в полной мере уважать свободу средств массовой информации. Наложение жестких квот для частных телерадиовещательных компаний может вступать в противоречие со свободой слова. Таким образом, поощрение использования государственного языка в частном вещании, там, где это оправдано легитимными целями, может эффективнее осуществляться с помощью различных экономических стимулов, в том числе через распределение государственных грантов и поддержку производства контента;¹²⁴

- В случае использования субтитров, квот и/или требований ретрансляции с целью поощрения интеграции, государство должно обеспечить надлежащую финансовую и техническую поддержку, с тем, чтобы данные меры не оказывали несоразмерного влияния на использование языков национальных меньшинств. В некоторых случаях использование субтитров может служить эффективным инструментом для улучшения межобщинной коммуникации и охвата всего населения. Например, иногда создаются многоязычные программы с использованием субтитров, как на языке большинства, так и меньшинства с целью поощрения взаимодействия между группами и преодоления языковых барьеров;
- Необходимо содействовать доступу и присутствию меньшинств в неспециализированных программах общественных СМИ, в том числе путем создания в средствах массовой информации благоприятных условий для разнообразия и плюрализма;
- Общественное вещание должно отражать культурное и языковое разнообразие общества. По существу оно должно гарантировать адекватное представительство лицам, принадлежащим к меньшинствам, в том числе малочисленным национальным меньшинствам, и их языкам. Это также относится к органам, регулирующим телерадиовещание. Государства должны принимать меры с тем, чтобы интересы носителей языков меньшинств были представлены или принимались во внимание в особенности в регулирующих органах;¹²⁵
- Для меньшинств, проживающих в приграничных районах, возможность доступа к вещанию из соседних государств, с которыми они могут иметь общий язык, не является редкостью, что, однако, не освобождает

124 Комментарий по вопросам языка, пункт 43.

125 Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств, статья 11(3).

государство проживания от своих обязанностей по защите прав национальных меньшинств, в том числе прав в сфере языка и средств массовой информации. В любом случае в интересах государства обеспечить всех членов общества информацией по актуальным внутригосударственным вопросам. Такой охват необходим для создания общих рамок понимания общественных процессов, а следовательно, для интеграции общества. Государства должны предусматривать средства для обеспечения того, чтобы надлежащая информация была также доступна на языках меньшинств;

- Следует предпринять усилия для привлечения и удержания в центральных средствах массовой информации журналистов, представляющих меньшинства, и создать условия, чтобы меньшинства были также представлены в телерадиовещательных советах. Особое внимание должно быть уделено потребностям малочисленных меньшинств или особо уязвимых групп населения, имеющих обычно очень ограниченный доступ к средствам массовой информации на своих языках и испытывающих нехватку квалифицированных журналистов, подготовленных к работе на языке меньшинства;¹²⁶
- В отношении частных средств массовой информации государствам следует рассмотреть возможность создания стимулов для частных и общинных поставщиков медиа-информации, например, посредством финансирования и выделения частот, расширения доступа меньшинств, прежде всего малочисленных, к средствам массовой информации, включая средства массовой информации на их языках. Несмотря на то, что требование о соблюдении квот на вещание на государственном языке в секторе частных СМИ само по себе может не являться нелегитимным, оно особенно проблематично, так как потенциально может необоснованно ограничить частную инициативу и даже поставить под угрозу само существование средств массовой информации на языках меньшинств;¹²⁷
- Из-за особой роли, которая в сообществах меньшинств принадлежит печатным изданиям, выходящим на их языках, государства должны обеспечить, чтобы их общие правила в отношении субсидий для прессы, в которых часто содержатся такие условия, как минимальный тираж или распространение в масштабах всего государства, не применялись к печатным СМИ на языках меньшинств, которые вряд ли когда-нибудь смогут выполнить эти условия;¹²⁸

126 Комментарий по вопросам языка, пункты 41 и 42.

127 Комментарий по вопросам языка, пункты 45 и 46.

128 Комментарий по вопросам языка, пункт 47.

- Следует отдать должное и, возможно, приветствовать, где это приемлемо, потенциал новых технологий по облегчению приема программ на языках меньшинств, произведенных в других, часто соседних странах. Однако, эти меры не должны заменять создание программ на языках меньшинств внутри страны.

Разнообразие символов и их использование в публичной сфере

50. Государства должны продвигать интеграцию, относясь с пониманием к притязаниям и особой чувствительности со стороны групп, составляющих как меньшинство, так и большинство, в отношении демонстрации и использования символов в общем публичном пространстве. Проявляя заботу о свободе выражения, государствам следует избегать использования символов, имеющих разъединяющий характер, и настойчиво рекомендовать не демонстрировать такие символы со стороны негосударственных акторов. Где приемлемо, следует искать возможности для поощрения использования инклюзивных символов.

Символы, такие как флаги, знаки, статуи, памятники, названия мест и улиц, памятные даты и праздники, исторические места и места захоронений могут иметь важное значение для идентичности. Символы могут оказывать сильное влияние на социальные отношения. Они могут использоваться для поощрения включенности и сплоченности, но также и для разъединения и раскола. Некорректное использование символов может повлечь напряженность и инциденты, которые могут перерасти в конфликт и межобщинное насилие. Этого можно избежать посредством принятия в качестве основополагающих компонентов политики интеграции взвешенных и справедливых правил, направленных на решение потенциальных проблем, связанных с использованием символов.

В сфере использования символов политика интеграции должна основываться, помимо прочего, на следующем:

- Публичная демонстрация частными лицами символов, связанных с идентичностью, относится к сфере свободы выражения и не должна запрещаться, кроме случаев, когда для этого имеются легитимные и четко определенные правовые основания. Эти основания в любом

случае должны толковаться узко, в то время как любой запрет должен быть пропорционален легитимным целям;

- Вывешивание флагов и размещение символов внутри или на зданиях местных органов управления или других публичных учреждений может быть предметом споров и создавать напряженность. В таких случаях государствам следует рассмотреть вопрос об урегулировании подобного использования символов, основываясь на принципах инклюзивности и надлежащего управления с целью достижения баланса между легитимными интересами всех групп, составляющих общество;
- При определенных условиях права меньшинств предусматривают наличие топографических и уличных знаков на языках национальных меньшинств (что в соответствующих случаях касается и используемого алфавита).¹²⁹ Где это целесообразно, государства могут обеспечить право использования топографических указателей на языках национальных меньшинств, даже если меньшинства не проживают в данном районе традиционно или в значительном количестве, поскольку это может иметь символическое значение. Кроме того, в случае установления количественных порогов, дающих право использования топографических знаков на языках меньшинств, эти количественные пороги не должны представлять диспропорционального препятствия в отношении использования некоторых языков меньшинств. Помимо этого, безопасность дорожного движения или использование различных алфавитов не являются убедительными аргументами против двуязычных указателей. Напротив, подобная демонстрация двуязычия должна поощряться, поскольку таким способом сообщается о том, что на данной территории совместно проживают в гармонии различные группы населения;¹³⁰
- При размещении или запрете на использование символов, а также при сооружении или демонтаже статуй, памятников и других символических объектов или зданий, государствам следует должным образом учитывать исторические и современные отношения между сообществами. В этой связи государственная политика должна быть направлена на содействие межкультурным связям, а также взаимному признанию и аккомодации всех групп в обществе;
- При наименовании или переименовании улиц, зданий и других публичных пространств, особое внимание следует обратить на то, как эти действия могут повлиять на интеграцию общества. В связи с этим очень важно,

129 РКНМ, статья 11.

130 Комментарий по вопросам языка, пункт 67.

чтобы такие решения принимались на основе инклюзивности и участия, так чтобы результаты этих решений не вызывали раскола между различными группами в обществе;

- Государства-участники сильно различаются в своих подходах к демонстрации религиозных символов в публичных пространствах, строительству или реконструкции культовых сооружений, религиозным обрядам, а также традиционным особенностям питания и/или одежды. Меньшинства, практикующие религию, отличную от той которую исповедует большинство, подвержены некоторому риску оказаться в неблагоприятном положении, и могут столкнуться с дискриминацией. Несмотря на широкую свободу усмотрения государств в отношении их подходов к публичной демонстрации религиозных символов, государства должны законодательно и на практике обеспечить недискриминацию по религиозному признаку. Государства должны также обеспечить уважение религиозных прав меньшинств, в частности, свободу религии и убеждений. Государства должны уважать религиозное разнообразие и признавать применение принципа разумной аккомодации в отношении религиозных запросов. Где это необходимо, государства должны также поощрять межрелигиозный диалог.

■ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе работает во имя **стабильности, процветания и демократии** в 57 государствах путем политического диалога на темы общих ценностей и путем практических действий, обеспечивающих долговременные изменения к лучшему.