



Страсбург, 5 мая 2008 года

ACFC/31DOC(2008)001
/Russian version/

**КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ КОМИТЕТ
РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ПО ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ**

КОММЕНТАРИЙ ПО ВОПРОСАМ

**ЭФФЕКТИВНОГО УЧАСТИЯ ЛИЦ,
ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К НАЦИОНАЛЬНЫМ МЕНЬШИНСТВАМ,
В КУЛЬТУРНОЙ, СОЦИАЛЬНОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ
И В ОБЩЕСТВЕННЫХ ДЕЛАХ**

Принят 27 февраля 2008 года

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ I ВВЕДЕНИЕ	11
ЧАСТЬ II ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ.....	13
1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОГО УЧАСТИЯ ЛИЦ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К НАЦИОНАЛЬНЫМ МЕНЬШИНСТВАМ: РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ И ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ	13
2. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ, СВЯЗАННЫЕ СО СТАТЬЕЙ 15 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ	14
а) Эффективное участие, полное и эффективное равенство и поощрение идентичности и культуры национальных меньшинств.....	15
б) Эффективное участие в "вопросах, касающихся национальных меньшинств" ...	15
с) "Эффективность" участия	16
д) Эффективное участие национальных меньшинств и межкультурный диалог.....	17
ЧАСТЬ III ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ОБ УЧАСТИИ ЛИЦ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К НАЦИОНАЛЬНЫМ МЕНЬШИНСТВАМ, В КУЛЬТУРНОЙ, СОЦИАЛЬНОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ И В ОБЩЕСТВЕННЫХ ДЕЛАХ	18
1) УЧАСТИЕ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ ЖИЗНИ	18
а) Наличие статистических данных о социально-экономической ситуации лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам	19
б) Законодательство, запрещающее дискриминацию в социально-экономической жизни.....	20
с) Способность государственных служб удовлетворять социально-экономические потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам	20
д) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в социально- экономической жизни в депрессивных регионах	21
е) Участие в социально-экономической жизни лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые находятся в неблагоприятном положении	23
ф) Доступ к земле и собственности как условие участия в социально-экономической жизни.....	23
г) Место жительства, язык и другие требования как условие участия в социально- экономической жизни.....	24
h) Жилищные нормы и участие в социально-экономической жизни	25
і) Охрана здоровья и участие в социально-экономической жизни	26
2) УЧАСТИЕ В КУЛЬТУРНОЙ ЖИЗНИ	27
3) УЧАСТИЕ В ОБЩЕСТВЕННЫХ ДЕЛАХ	28
а) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в законодательном процессе.....	29
і. Политические партии	29
іі. Структура избирательных систем на национальном, региональном и местном уровнях.....	31
ііі. Административные границы и границы избирательных округов	32
ііv. Система зарезервированных выборных мест.....	33
v. Парламентская практика	33

vi. Право "вето"	34
vii. Требования к наличию гражданства	34
viii. Требования о владении языком	35
b) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, через специализированные государственные органы	35
c) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, через консультативные механизмы	36
i. Создание консультативных механизмов	36
ii. Представительность консультативных механизмов	37
iii. Типы консультативных механизмов	37
iv. Роль и функционирование консультативных органов	38
d) Представительство и участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в государственных органах, в судебных органах и в органах исполнительной власти	39
e) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, через субнациональные формы управления	40
f) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, через структуры автономии	41
g) Выделение финансовых ресурсов на деятельность, связанную с меньшинствами	42
h) СМИ как источник эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественных делах	43
i) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе мониторинга Рамочной Конвенции	43
ЧАСТЬ IV ВЫВОДЫ	45
ПРИЛОЖЕНИЕ ЗНАЧЕНИЕ ДРУГИХ СТАТЕЙ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ДЛЯ ТОЛКОВАНИЯ СТАТЬИ 15	47

РЕЗЮМЕ

Статья 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств предусматривает «создание [государствами-участниками] необходимых условий для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в ведении государственных дел, в частности, в вопросах, их касающихся».

Цель данного комментария – показать как Консультативный комитет интерпретирует положения Рамочной конвенции, касающиеся эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Он основывается на Заключениях Консультативного комитета, принятых по отдельным странам, в период между 1999 и 2007 годами. Комментарий мог бы быть полезен для органов государственной власти и лиц, принимающих решения; должностных лиц, организаций меньшинств, неправительственных организаций, научных кругов и других заинтересованных сторон, принимающих участие в защите национальных меньшинств.

Несмотря на то, что комментарий, в первую очередь, нацелен на механизмы участия на национальном уровне, крайне важно, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, также принимали участие на всех этапах процесса мониторинга и исполнения международных договоров, и, в частности, Рамочной конвенции, в целях достижения сбалансированных и качественных результатов.

Участие в экономической и социальной жизни

Эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, включает в себя экономическую и социальную сторону их жизни, а также их вовлеченность в политическую и общественную среду.

Эффективное участие предполагает не только устранение государством барьеров, препятствующих равному доступу меньшинств к секторам экономики и социальных услуг, в целях обеспечения равных возможностей, но также требует, чтобы государство содействовало их участию в распределении благ и результатов экономической деятельности.

Наличие надежных и легко доступных данных является необходимым условием для разработки эффективных мер по борьбе с дискриминацией в социально-экономическом секторе и содействия эффективному равенству. Таким образом, государства-участники должны регулярно собирать последнюю информацию о социально-экономическом положении и положении и в области образования, относящуюся к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, с тем чтобы сравнить их положение с положением большинства населения. Сбор таких данных должен осуществляться в соответствии с международными стандартами по защите персональных данных.

Для эффективного участия в социально-экономической жизни необходимо наличие комплексного законодательства, запрещающего дискриминацию по этническому признаку со стороны публичных и частных субъектов. Это законодательство должно распространяться на такие сферы, как трудоустройство, жилье, здравоохранение и социальную защиту. Также весьма важно, чтобы в случае дискриминации были доступны средства правовой защиты, а также, чтобы особое внимание уделялось многочисленным формам дискриминации, которым подвергаются женщины, принадлежащие к национальным меньшинствам.

Участию национальных меньшинств в социально-экономической жизни иногда мешают административные барьеры, а также непонимание государственными учреждениями культурного контекста и особых потребностей национальных меньшинств. В связи с этим, государствам-участникам следует разработать учебные программы для госслужащих, с тем чтобы они могли адекватно реагировать на потребности национальных меньшинств.

Информация о государственных службах и учреждениях системы социального обеспечения должна быть легко доступной и, по мере необходимости, на языках меньшинств. Государственным учреждениям необходимо содействовать приему на работу и удержанию лиц, принадлежащим к национальным меньшинствам.

Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, проживающие в экономически застойных регионах, например, сельских, изолированных и приграничных, в районах, пострадавших от войны или затронутых деиндустриализацией, должны стать объектом специальных мер по обеспечению их эффективного участия в социально-экономической жизни. По мере необходимости, этому могло бы способствовать двустороннее или приграничное сотрудничество.

Кроме того, в целях обеспечения эффективного равенства зачастую возникает необходимость в принятии особых социально-экономических мер по отношению к представителям национальных меньшинств, находящихся в неблагоприятном положении.

Для содействия эффективной интеграции цыган и кочевников в социально-экономическую жизнь должны быть разработаны и эффективно реализованы разносторонние и долгосрочные стратегии. Их реализация должна сопровождаться мониторингом, а их результаты оцениваться в тесном сотрудничестве с заинтересованными лицами.

Государствам-участникам следует устранить все необоснованные препятствия и завышенные требования, препятствующие экономической деятельности, присущей некоторым меньшинствам, а также находящейся под угрозой.

Для обеспечения полного и эффективного равенства для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе приватизации органы власти должны не только обеспечить прозрачность, но и создать механизмы мониторинга и оценки. После окончания вооруженных конфликтов государства-участники должны обеспечивать обработку и исполнение запросов о реституции собственности, поданных лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, на эффективной, прозрачной и недискриминационной основе.

Земли, традиционно используемые лицами, принадлежащими к определенным группам, таким, как коренные народы, должны получать особую и эффективную защиту. Представители этих групп должны активно участвовать в принятии решений, связанных с правами на землю и землепользованием в районах их традиционного проживания.

Доступ на рынок труда, к базовым социальным и общественным службам не должен быть ограничен необоснованными языковыми требованиями или требованиями, относящимися к месту жительства, затрагивающими лиц, принадлежащих к некоторым национальным меньшинствам. В то же время, государства-участники должны обеспечить такие условия, которые сделают процесс регистрации места жительства легко доступным и не допустят прямой или косвенной дискриминации по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам. Также необходим регулярный мониторинг этого процесса.

В жилищном секторе, государства-участники должны принять решительные меры, чтобы положить конец дискриминационной практике, которая ведёт к изоляции и маргинализации лиц, принадлежащих к некоторым национальным меньшинствам. Кроме того, необходимо разработать многоплановую жилищную политику, направленную на разрешение жилищных проблем, связанных с жилищными условиями, находящимися ниже установленных стандартов, и труднодоступностью базовой инфраструктуры, с которыми особенно часто сталкиваются лица, принадлежащие к некоторым меньшинствам.

В секторе здравоохранения, государства-участники должны обеспечить эффективное участие заинтересованных лиц, принадлежащих к меньшинствам, в разработке, реализации и оценки мер, принимаемых для решения проблем в этой области для более полного удовлетворения их особых потребностей. В сфере медицинских услуг, следует обеспечить соответствующую подготовку медицинского и административного персонала и поощрять привлечение на работу посредников, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Кроме того, политика по обеспечению равных возможностей должна быть направлена не только на доступ к медицинскому обслуживанию, но и способствовать предоставлению услуг того же качества как лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, так и остальной части населения.

Участие в культурной жизни

При разработке и реализации культурной политики, затрагивающей лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, крайне важно, чтобы власти надлежащим образом проводили консультации с национальными меньшинствами и вовлекали их в процесс принятия решений для эффективного удовлетворения их потребностей. Это касается, в равной мере, и распределения государственной помощи, направляемой на поддержание культуры меньшинств.

Процессы децентрализации и делегирования полномочий культурным автономиям, могут сыграть важную роль в предоставлении возможности национальным меньшинствам эффективно участвовать в культурной жизни.

С учетом того, что средства массовой информации играют важнейшую роль в культурной жизни, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны иметь возможность создавать и использовать свои собственные средства массовой информации. Не менее важно их представительство в центральных средствах массовой информации, с тем чтобы иметь возможность выражать свое мнение по вопросам, представляющим интерес для общества в целом.

Участие в управлении государственными делами

Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут принимать участие в управлении государственными делами через ряд механизмов, таких, как представительство в выборных органах и государственном управлении на всех уровнях, механизмы консультаций или культурной автономии. Особое внимание должно быть уделено сбалансированному представительству женщин и мужчин, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Даже принимая во внимание то, что представительство меньшинств в выборных органах может быть достигнуто и другим путем, нежели формированием определенных политических партий, законодательство, запрещающее создание политических партий по этническому или религиозному принципу, может привести к неправомерному ограничению права на свободу ассоциаций. Любое ограничение должно осуществляться в соответствии с принципами, закрепленными в нормах международного права. Партии, представляющие или защищающие интересы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, должны иметь соответствующие возможности для проведения предвыборной кампании.

После проведения необходимых консультаций, конституционные гарантии должны быть дополнены эффективной реализацией законодательства, с тем чтобы обеспечить эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Вне зависимости от предпринятых мер, рекомендуется осуществлять периодический контроль, чтобы убедиться в их соответствии с изменениями в жизни общества.

Как правило, мерам, способствующим представительству лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в выборных органах, должна оказываться поддержка. Так, в целях расширения участия представителей национальных меньшинств в выборных органах полезно применять исключения из пороговых требований, зарезервированные места или право вето. Однако простое внедрение таких механизмов не может автоматически обеспечить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, реального и существенного влияния на процесс принятия решений. В некоторых конкретных обстоятельствах система права "вето" или "квази вето" может парализовать деятельность государственных органов. В таких случаях должны быть определены альтернативные пути, позволяющие лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, участвовать в процессе принятия решений.

Создание парламентских комитетов по проблемам меньшинств может способствовать наличию в парламентской повестке дня вопросов, касающихся интересов лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Эти вопросы следует также рассматривать и в других парламентских комитетах.

Способ создания административных или избирательных округов может также оказать влияние на участие меньшинств. Государства должны следить за тем, чтобы изменение границ избирательного округа не снижало возможность избрания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Гражданство является важным элементом, который может повлиять на участие меньшинств в государственных делах. Несмотря на правомерность введения в отношении неграждан определенных ограничений, касающихся их права избирать и быть избранными, они не должны применяться чаще, чем это необходимо. Государствам рекомендуется предоставлять негражданам возможность голосовать и выставлять свои кандидатуры на местных выборах. Требования, предъявляемые к языковым знаниям кандидатов на парламентских и местных выборах, несовместимы со статьей 15 Рамочной конвенции, поскольку они негативно влияют на эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в государственных делах.

Консультативные механизмы являются дополнительным средством, дающим возможность лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, участвовать в процессах принятия решений. Тем не менее, как представительство в выборных органах в одиночку может оказаться недостаточным для обеспечения существенного влияния на процесс принятия решений, так и консультации сами по себе не являются достаточным механизмом для обеспечения эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Принимая во внимание необходимость учета национальных особенностей, государству следует поощрять разработку системы, которая предусматривает как представительство национальных меньшинств, так и консультации с ними.

Консультативные органы должны иметь четкий правовой статус, а обязанность проведения консультаций должна быть закреплена в законодательстве. Кроме того, их участие в процессах принятия решений, должно иметь регулярный и постоянный характер. Должное внимание следует уделять представительству в консультативных органах. Процедуры назначения должны быть прозрачными и разработаны в тесном взаимодействии с представителями национальных меньшинств. Они должны периодически пересматриваться, с тем чтобы гарантировать, что в этих органах представлен широкий спектр мнений лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Консультативные органы также должны регулярно рассматривать вопросы, представляющие интерес для малочисленных меньшинств, а также лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, проживающими за пределами районов с преобладающим или традиционным заселением этими меньшинствами.

Органы государственного управления, судебная система, правоохранительные органы и органы исполнительной власти должны, насколько это возможно, отражать разнообразие общества. В государственном секторе следует способствовать приему на работу лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Вместе с тем следует избегать мер, направленных на достижение строгого математического равенства в представительстве различных групп. Требование знания административным персоналом государственного языка не должно выходить за рамки необходимого для исполнения должностных обязанностей. Следует уделять повышенное внимание цыганам, кочевникам и малочисленным национальным меньшинствам, зачастую недостаточно представленным в органах государственного управления.

Государствам рекомендуется создавать правительственные структуры, отвечающие за национальные меньшинства. Задача этих структур состоит в определении и координировании государственной политики в области защиты прав национальных меньшинств. Важное значение имеет координация деятельности между такими структурами, с одной стороны, и консультативными механизмами меньшинств и другими правительственными структурами, с другой. Подобные соглашения могут способствовать тому, чтобы вопросы, касающиеся национальных меньшинств, были приоритетными в государственной политике.

Конституционный строй государства может оказать решающее влияние на эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественной жизни. При учете национальных особенностей, субнациональные формы правления и формы автономного самоуправления меньшинств, могут быть оказаны полезными для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, во многих сферах жизни. Независимо от конституционного строя государства, центральные власти должны соблюдать обязательства по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, вытекающие из международного и национального законодательства.

Для эффективной работы органов, занимающихся проблемами меньшинств, необходима достаточная обеспеченность людскими и финансовыми ресурсами.

Важно, чтобы общественность была надлежащим образом информирована, как центральными средствами массовой информации, так и средствами массовой информации меньшинств, о политических вопросах, имеющих отношение к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам. Поэтому, важно обеспечить соответствующее участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в различных органах средств массовой информации, надзора, независимых регулирующих органов, комитетах общественного вещания и советах аудитором.

TRANSLATION UNCHECKED

ЧАСТЬ I ВВЕДЕНИЕ

1. Эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в различных областях общественной жизни является важнейшим условием для обеспечения социальной сплоченности и развития подлинно демократического общества. Исходя из этого, в статье 15 Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств¹ (нижеименуемая "Рамочная Конвенция") предусматривается, что государства-стороны "должны создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в ведении государственных дел, в частности, в вопросах, их касающихся".
2. Учитывая важность эффективного участия для защиты лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, Консультативный комитет Рамочной Конвенции (нижеименуемый "Консультативный комитет") решил посвятить свой Второй тематический комментарий участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в социальной, экономической и культурной жизни и в общественных делах. Главная цель данного Комментария – показать, как Консультативный комитет интерпретирует, в основном в своих Заключениях по отдельным странам, принятых за период между 1999 и 2007 годами, положения Рамочной Конвенции, касающиеся эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Комментарий призван стать полезным инструментом для органов государственного управления и лиц, принимающих решения, должностных лиц, организаций меньшинств, неправительственных организаций, научных кругов и других заинтересованных сторон, принимающих участие в защите национальных меньшинств.
3. В Предварительных замечаниях к Комментарию излагается анализ важности участия и значение этого для эффективного пользования другими правами, гарантируемыми Рамочной Конвенцией. В самом Комментарии анализируется ряд основных выводов в отношении эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как это определено, в частности, в Заключениях по отдельным странам на основании различных статей Рамочной Конвенции (Часть III). В Выводах Комментария рассматриваются основные проблемы, которые остаются нерешенными в данной области, а также определяются те сферы, которые требуют дополнительного внимания со стороны Консультативного комитета в будущем при проведении мониторинга по странам. Приложение содержит анализ связи между статьей 15 и другими статьями Рамочной Конвенции. Данный Комментарий необходимо рассматривать как живой документ, который

¹ Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств, которая была принята в 1994 году, является основным инструментом Совета Европы по защите лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Этот документ вступил в силу в 1998 году и на настоящий момент ратифицирован 39 государствами-членами.

необходимо и далее развивать, по мере проведения мониторинга на основании Рамочной Конвенции.

4. При подготовке данного Комментария Консультативный комитет проводил широкие консультации с представителями и организациями национальных меньшинств, научными кругами и другими участниками для обеспечения того, чтобы сам Комментарий был как можно более полным и в должной мере отражал основные вызовы, с которыми сталкиваются национальные меньшинства.

TRANSLATION UNCHECKED

ЧАСТЬ II ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ
--

**1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
ЭФФЕКТИВНОГО УЧАСТИЯ ЛИЦ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К
НАЦИОНАЛЬНЫМ МЕНЬШИНСТВАМ: РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ
И ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ**

5. Защита национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как это закреплено в Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств, является неотъемлемой частью международной защиты прав человека². При этом право на эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в общественных делах, как это предусмотрено в статье 15 Рамочной Конвенции, также является частью международной защиты прав человека.

6. Хотя Рамочная Конвенция защищает права отдельных лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам³, осуществление некоторых прав, включая право на эффективное участие, имеет коллективное измерение. Это означает, что некоторыми правами можно эффективно пользоваться только в сообществе с другими людьми, принадлежащими к национальным меньшинствам⁴.

7. Помимо Рамочной Конвенции, существуют другие международные документы, которые связаны с участием лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. При подготовке данного Комментария Консультативный комитет учитывал стандарты, содержащиеся в этих международных документах. Эти стандарты включают широкий спектр вопросов, от юридически обязывающих стандартов до рекомендаций и руководящих принципов. Юридически обязывающие стандарты включают те нормы, которые содержатся в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и в связанном с этим прецедентном праве Европейского суда по правам человека, а также в Европейской социальной хартии или в Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Консультативный комитет в своем анализе статьи 15 Рамочной Конвенции внимательно учитывал и рекомендации Лунд об эффективном участии национальных меньшинств в общественной жизни, опубликованные Верховным комиссаром по национальным меньшинствам ОБСЕ. Свой вклад в развитие норм в сфере участия внесла и ООН, в частности, благодаря Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым

² См. статью 1 Рамочной Конвенции.

³ См. Пояснительный доклад к Рамочной Конвенции о статье 1 Рамочной Конвенции, пункт 31.

⁴ См. пункт 2 статьи 3 Рамочной Конвенции: "Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут осуществлять права и пользоваться свободами, вытекающими из принципов, закрепленных в настоящей рамочной Конвенции, индивидуально, а также совместно с другими лицами".

меньшинствам (принятой в 1992 году), Декларации о правах коренных народов (принятой в 2007 году) и, в более широком плане, в Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

2. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ, СВЯЗАННЫЕ СО СТАТЬЕЙ 15 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

8. Статья 15 во многих отношениях является основным положением Рамочной Конвенции. Уровень участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, во всех сферах жизни может рассматриваться как один из показателей уровня плюрализма и демократии всего общества. Поэтому создание условий для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, должно рассматриваться государствами-сторонами Конвенции как неотъемлемая часть выполнения принципов эффективного управления в плюралистическом обществе.

9. Эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, имеет также важнейшее значение для укрепления социальной сплоченности, поскольку в том случае, если национальные меньшинства находятся на задворках общества, это может привести к социальному отчуждению и напряженности между группами. Маргинализация лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в социально-экономической жизни может иметь и последствия для всей страны в целом, поскольку существует риск утраты их вклада и дополнительного участия в жизни общества.

10. Статья 15, так же как и другие положения Рамочной Конвенции, подразумевает для государств-сторон обязательство добиваться результата: они должны обеспечивать, чтобы действительно существовали условия для эффективного участия, однако наиболее целесообразные средства для достижения этой цели передаются на их усмотрение. Данная Конвенция направлена на то, чтобы предоставить государствам-сторонам анализ существующего опыта, для того чтобы помочь им определить наиболее эффективные направления деятельности.

11. Содействие эффективному участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в жизни общества требует постоянного и углубленного диалога, как между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и большинством населения, так и между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и органами власти. Эти два измерения диалога могут быть обеспечены только в том случае, если имеются эффективные каналы коммуникации.

12. Консультативный комитет полагает, что механизм мониторинга, созданный на основании Рамочной Конвенции, является сам по себе ценным процессом, позволяющим облегчить диалог между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и органами власти.

а) Эффективное участие, полное и эффективное равенство и поощрение идентичности и культуры национальных меньшинств

13. И хотя статья 15 является основным положением Рамочной Конвенции, посвященным праву на эффективное участие, само это участие является главным условием полного соблюдения других прав, которые защищены на основании Конвенции⁵. Особое значение в этом контексте имеет взаимосвязь между статьей 15 и статьями 4 и 5. Действительно, статьи 15, 4 и 5 могут рассматриваться как три угла в треугольнике, которые вместе образуют главные основы Рамочной Конвенции.

14. Статья 4 требует от государств содействовать полному и эффективному равенству лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, во всех областях жизни. Это подразумевает право на равную защиту со стороны закона и перед законом, а также право на то, чтобы быть защищенным от всех форм дискриминации, основанной на этническом происхождении и других признаках. Кроме того, полное и эффективное равенство подразумевает также необходимость для властей принимать конкретные меры по преодолению существовавших в прошлом или структурных видов неравенства, а также обеспечивать, чтобы лица, принадлежащие и к национальным меньшинствам, и к большинству, имели равные возможности в различных областях. Статья 5 содержит обязательство для государств-членов "поощрять создание благоприятных условий, позволяющих обеспечить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможности поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять основные элементы их самобытности, а именно: религию, язык, традиций и культурное наследие" для того, чтобы *эффективно* гарантировать их право на идентичность.

15. Право на эффективное участие, закрепленное в статье 15, делает возможным, чтобы стремление лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к полному и эффективному равенству, а также их право на сохранение и развитие своей особой идентичности были восприняты и реально учитывались.

б) Эффективное участие в "вопросах, касающихся национальных меньшинств"

16. Статья 15 требует от государств создать условия, необходимые для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в решении разных вопросов, *в частности, в вопросах, их касающихся*. Эта часть статьи 15 требует, чтобы государства-стороны уделяли особое внимание привлечению лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к процессам принятия решений по вопросам, имеющим для них особое значение. Консультативный комитет изложил подробные комментарии о различных

⁵ См. Приложение к Комментарию.

механизмах, которые были созданы государствами для вовлечения представителей национальных меньшинств в процессы консультаций и принятия решений по вопросам, их касающимся. В этих комментариях основное внимание уделяется механизмам привлечения национальных меньшинств к процессу принятия решений по конкретным направлениям культурной, социальной и экономической политики, а также в общественных делах.

17. При этом Консультативный комитет часто подчеркивал, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны иметь право высказывать свое мнение по вопросам, которые касаются не только их, но и затрагивают их как членов общества в целом. Действительно, участие в общественных делах имеет важнейшее значение не только для обеспечения того, чтобы учитывались особые сферы озабоченности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, но и для того, чтобы сделать для них возможным оказание влияния на общее направление развития общества.

с) "Эффективность" участия

18. Еще один из основных вопросов, связанных со статьей 15, состоит в значении термина "эффективность" в контексте участия меньшинств. "Эффективность" участия не может определяться и измеряться абстрактно. При анализе того, является ли участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, эффективным, Консультативный комитет рассматривал не только средства, которые способствуют полному и эффективному равенству для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам; Комитет учитывал также и влияние этих мер на положение заинтересованных лиц и общества в целом. Это влияние имеет качественное и количественное измерение и может по-разному оцениваться разными сторонами, в зависимости от степени их участия в данных процессах.

19. Исходя из этого, государствам-сторонам Конвенции недостаточно официально обеспечить участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Государства должны также добиться, чтобы их участие имело существенное влияние на принимаемые решения, и чтобы было обеспечено, по мере возможности, совместное участие в процессе принятия решений.

20. Аналогичным образом, меры, принимаемые государствами-сторонами по улучшению участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в социально-экономической жизни должны влиять на их доступ к рынку труда, как индивидуальных участников экономических процессов, а также на их доступ к социальной защите и, в конце концов, на их качество жизни. Полное и эффективное равенство в этом контексте можно рассматривать как результат эффективного участия.

21. Представители национальных меньшинств могут сталкиваться с определенными проблемами в отношении эффективного участия в процессе

принятия решений. Это подразумевает необходимость выделять время и ресурсы, причем не только для участия, но и для того, чтобы попытаться точно отразить все многообразие взглядов среди лиц, принадлежащих к своему национальному меньшинству. Исходя из этого, национальные меньшинства требуют и расширения возможностей, и ресурсов, для того, чтобы их представители могли вносить эффективный вклад в общество.

d) Эффективное участие национальных меньшинств и межкультурный диалог

22. Статья 15 призвана также содействовать межкультурному диалогу, давая возможность национальным меньшинствам проявить себя, заставить услышать свой голос и эффективно участвовать в процессе принятия решений, включая участие по тем вопросам, которые актуальны для всего общества. Действительно, диалог не должен ограничиваться представителями национальных меньшинств и органов власти, а распространяться на все слои общества. Рамочная Конвенция направлена на то, чтобы предоставить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, расширенные возможности для участия в жизни всего общества и одновременно дать возможность группе большинства лучше узнать о культуре, языке и истории национальных меньшинств, в духе межкультурного диалога⁶.

⁶ См. также статью 6.1 Рамочной Конвенции.

ЧАСТЬ III ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ОБ УЧАСТИИ ЛИЦ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К НАЦИОНАЛЬНЫМ МЕНЬШИНСТВАМ, В КУЛЬТУРНОЙ, СОЦИАЛЬНОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ И В ОБЩЕСТВЕННЫХ ДЕЛАХ

1) УЧАСТИЕ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ ЖИЗНИ

23. Консультативный комитет неоднократно указывал на то, что *эффективное* участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, не может ограничиваться лишь их участием в общественных делах, и что эффективное участие в экономической и социальной жизни столь же, как и их участие в общественных делах, в соответствии с принципами Европейской социальной хартии и Пересмотренной Европейской социальной хартии.

24. Участие в социальной и экономической жизни охватывает широкий круг вопросов: от доступа к жилью нормального качества, к здравоохранению, социальной защите (социальному обеспечению и социальным пособиям) до оказания услуг в сфере социального благосостояния и доступа к работе. Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в экономической жизни подразумевает как доступ к рынку труда, общественному и частному, так и к возможностям ведения собственного бизнеса и к другим возможностям самозанятости. Это, в свою очередь, тесно связано с правами на собственность и участием в процессах приватизации.

25. Важно также напомнить, что лица, принадлежащие к различным группам меньшинств, сталкиваются с разными препятствиями в их участии в социально-экономической жизни. Лицам, принадлежащим к некоторым группам, таким как рома и странствующие, или же коренные народы, угрожает больший риск пострадать от разных форм исключения из социально-экономической жизни, чем лицам, принадлежащим к другим национальным меньшинствам или к большинству населения. Поэтому эти группы требуют принятия особых мер по удовлетворению их потребностей.

26. Эффективное участие в социальной и экономической жизни требует, помимо прочего, чтобы государства-стороны ликвидировали те препятствия, которые мешают лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, иметь равный доступ к различным сферам экономической жизни и социальным услугам, а также способствовали бы их равному доступу к рабочим местам и возможностям на рынке, и к широкому набору общественных услуг, включая социальное жилье и здравоохранение.

27. Кроме того, равные возможности не должны ограничиваться обеспечением равного доступа к рынкам и услугам. Эффективное участие требует также, чтобы государства-стороны в Конвенции способствовали участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в экономической и социальной жизни, а также в

преимуществах и достижениях в социальной и экономической сфере, что включает, помимо всего прочего, право на пользование плодами экономического развития, услугами в сфере здравоохранения, социальным обеспечением и другими формами социальной помощи.

28. Исходя из этого, выводы Консультативного комитета, представленные ниже, являются результатом одновременного анализа выводов в отношении статьи 15 (активное участие) и статьи 4 (равное обращение).

29. Некоторые из этих выводов касаются большинства государств-сторон, например, что касается отсутствия статистических данных о социально-экономическом положении национальных меньшинств и иногда неадекватного реагирования государственных органов на потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Другие выводы касаются отдельных стран или регионов или групп меньшинств, например, трудности, связанные с процессами приватизации земли, препятствия в осуществлении традиционной деятельности лицами, принадлежащими к некоторым национальным меньшинствам.

а) Наличие статистических данных о социально-экономической ситуации лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам

30. Государства-стороны Конвенции должны на регулярной основе собирать данные и обновленную информацию о социально-экономическом положении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также об их положении в сфере образования, для того чтобы сравнивать это с положением большинства населения. Наличие надежных данных, с разбивкой по возрасту, полу и географическому положению, является важным условием для разработки целенаправленных и устойчивых мер, что требуется для удовлетворения потребностей заинтересованных лиц. Это имеет также важнейшее значение для разработки эффективной политики и мер по преодолению дискриминации в таких областях, как занятость и жилье. Сбор данных по итогам переписи населения, как правило, недостаточен для того, чтобы стать прочной основой для такой политики и мер.

31. Сбор данных о положении национальных меньшинств должен проводиться в соответствии с международными стандартами защиты личных данных⁷, а также соблюдения права лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, свободно выбирать, чтобы оно рассматривалось или не рассматривалось как национальное меньшинство. По мере возможности, соответствующие представители национальных меньшинств должны привлекаться ко всему процессу сбора данных, при этом сами методы сбора таких данных должны разрабатываться в тесном сотрудничестве с ними.

⁷ См., например, Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СЕД 108) и Рекомендацию Комитета министров (97) 18 о защите личных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях.

b) Законодательство, запрещающее дискриминацию в социально-экономической жизни

32. Консультативный комитет часто сталкивался с тем, что у некоторых национальных меньшинств пропорционально выше уровень безработицы, иногда при более низком уровне занятости, и в целом они отличаются более низким участием на рынке труда, чем большинство населения. Эти меньшинства могут сталкиваться с прямой и косвенной дискриминацией, неравенством в продвижении по службе и часто со структурными препятствиями (например, ограничением на уровень их продвижения в определенной организации).

33. Наличие комплексного законодательства, запрещающего дискриминацию по признаку принадлежности к национальному меньшинству, и охватывающему такие области, как занятость, жилье, здравоохранение и социальное обеспечение со стороны государственных и частных участников, является предварительным условием любой политики, направленной на содействие участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в разных сферах социально-экономической жизни.

34. Исходя из этого, Консультативный комитет неоднократно подчеркивал, что антидискриминационное законодательство должно приниматься или, если целесообразно, и далее развиваться и в полной мере соблюдаться с целью ликвидации дискриминации в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, особенно на рынке труда, в сфере жилья и предоставления медицинских услуг. Это также подразумевает, что следует принимать соответствующие меры по просвещению общества в целом и подготовке всех участников, в том числе сотрудников правоохранительных органов.

35. Важно также, чтобы имелись соответствующие средства правовой защиты в случае дискриминации. Государства-стороны Конвенции должны шире информировать лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, об имеющихся средствах защиты и обеспечивать, чтобы они были легко доступны.

36. Кроме того, Консультативный комитет неоднократно подчеркивал, что расизм и дискриминация могут иметь несоразмерно большое влияние на женщин и детей, принадлежащих, в частности, к группам меньшинств. Эти женщины и девушки сталкиваются с множественной дискриминацией, в силу своего этнического происхождения и пола. Исходя из этого, требуется принимать целевые меры, направленные на преодоление конкретных форм дискриминации, с которыми сталкиваются женщины, принадлежащие к национальным меньшинствам⁸.

c) Способность государственных служб удовлетворять социально-экономические потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам

⁸ См., например, 2-е Заключение по Ирландии, принятое 6 октября 2006 года, пункты 50 и 51.

37. Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в социально-экономической жизни иногда сдерживается административными препятствиями и отсутствием понимания конкретных потребностей и трудностей, с которыми сталкиваются эти лица со стороны административных органов и государственных служб. В некоторых случаях трудности связаны с недостаточной способностью административных органов удовлетворять особые потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Административные органы и государственные службы включают учреждения в сфере образования и социального обеспечения, такие как службы занятости, социальные службы и органы, занимающиеся социальными пособиями, а также службы здравоохранения и жилья, общественного транспорта и структур, спорта и досуга.

38. Исходя из этого, государства-стороны должны принимать меры по повышению уровня подготовки сотрудников государственных органов и социальных учреждений для адекватного реагирования на потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. По отдельным направлениям, связанным с особыми потребностями лиц, принадлежащих к общинам национальных меньшинств, может потребоваться особая подготовка, это же касается и конкретных социальных и экономических проблем, которые затрагивают интересы лиц, принадлежащих к отдельным национальным меньшинствам. Действительно, лица, принадлежащие к некоторым группам меньшинств, сталкиваются с повышенным риском социального отчуждения, а их интеграция в социально-экономическую жизнь зачастую требует целенаправленного подхода, в котором необходимо в полной мере учесть культурные и иные особые обстоятельства.

39. Публичные службы и учреждения социального обеспечения должны быть более легко доступны и открыты для национальных меньшинств. Это может потребовать проведения ряда активных мероприятий и адаптации этих служб и учреждений к обеспечению того, чтобы они отвечали особым потребностям национальных меньшинств на практике, так же эффективно, как они отвечают потребностям населения в целом.

40. Информация и консультации в отношении государственных служб и органов социального обеспечения должны быть легко доступны и существовать, когда целесообразно, на языках национальных меньшинств.

41. Кроме того, государства-стороны должны содействовать найму, продвижению по службе и сохранению в административных и государственных органах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как на национальном, так и на местном уровнях.

d) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в социально-экономической жизни в депрессивных регионах

42. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, часто проживают в приграничных районах и в других регионах, находящихся на значительном расстоянии от центров политической и экономической деятельности. Поэтому они могут сталкиваться с дополнительными трудностями в социально-экономической ситуации, по сравнению с большинством населения. Государства-стороны должны принимать конкретные меры по расширению возможностей для лиц, принадлежащих к меньшинствам, проживающих в периферийных и/или экономически депрессивных районах, таких как сельские, изолированные и приграничные районы, регионы, пострадавшие от войны, или регионы, затронутые деиндустриализацией, для расширения их участия в социально-экономической жизни⁹.

43. Там, где это целесообразно, такие меры могут осуществляться на основе двустороннего или приграничного сотрудничества. Торговля и иная экономическая деятельность поверх границ может стать важным фактором экономического и социального развития для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Исходя из этого, государства-стороны в Конвенции должны обеспечивать, чтобы приграничное сотрудничество не сталкивалось с ненужными препятствиями.

44. Государства-стороны должны обеспечивать, чтобы экономические программы по реабилитации и региональные инициативы в сфере развития, ориентированные на депрессивные регионы, включая некоторые внутренние районы городов, разрабатывались и осуществлялись таким образом, чтобы это создавало преимущества для малообеспеченных лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые проживают в таких регионах. Для обеспечения этого, необходимо осуществлять исследования для оценки возможного влияния проектов развития на положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Особое внимание должно уделяться положению женщин и молодежи - выходцев из национальных меньшинств.

45. Власти должны обеспечивать, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, в полной мере участвовали в планировании, проведении мониторинга и оценке политики и проектов, которые могут влиять на их экономическую ситуацию и положение регионов, в которых они проживают в значительном количестве.

46. В постконфликтных ситуациях особое внимание должно уделяться социально-экономическому положению лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые подвергались дискриминации в связи с их принадлежностью к национальному меньшинству и потеряли свое рабочее место. Требуется принимать особые меры для исправления последствий имевшей в

⁹ См., например, 1-е Заключение по Украине, принятое 1 марта 2002 года, пункт 73, а также 2-е Заключение по Эстонии, принятое 24 февраля 2005 года, пункт 160.

прошлом место дискриминации и для поощрения участия этих лиц в социально-экономической жизни¹⁰.

е) Участие в социально-экономической жизни лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые находятся в неблагоприятном положении

47. Лица, принадлежащие к некоторым группам меньшинств, например, рома и странствующие, а также коренные народы, зачастую сталкиваются с более значительными трудностями, чем другие, в доступе к рынку труда, образованию и профессиональной подготовке, жилью, медицинским услугам и социальной защите. Трудности в различных секторах часто взаимосвязаны и усугубляют друг друга, и они могут привести к спирали отчуждения от участия в социально-экономической жизни. Часто особо уязвимы в отношении бедности и социального отчуждения женщины, принадлежащие к этим группам.

48. Кроме того, определенное число лиц, принадлежащих к этим группам, по-прежнему занимает особые экономические ниши и продолжает традиционную деятельность и торговлю, которые иногда трудно поддерживать в быстро меняющихся экономических условиях. Государства-стороны должны ликвидировать неоправданные препятствия, в том числе и чрезмерное регулирование, затрудняющее осуществление той экономической деятельности, которая является особой для некоторых групп меньшинств. Следует учитывать эту проблему при разработке новых форм регулирования в данной сфере.

49. Для содействия эффективной интеграции лиц, принадлежащих к малообеспеченным группам меньшинств, в социально-экономическую жизнь, требуется разрабатывать и осуществлять комплексные, долгосрочные стратегии. При реализации таких стратегий особое внимание необходимо уделять их эффективному выполнению. Следует выделять адекватные ресурсы своевременно и на всех уровнях деятельности, прежде всего на местном уровне. Кроме того, требуется осуществлять тщательный мониторинг такой политики и оценивать ее влияние, в тесном сотрудничестве с представителями заинтересованных меньшинств, с целью ее адаптации и укрепления в долгосрочной перспективе. Особое внимание требуется уделять эффективной координации мер, принимаемых различными участвующими в этих процессах органами.

ф) Доступ к земле и собственности как условие участия в социально-экономической жизни

50. Препятствия в получении доступа к собственности (в форме жилья, коммерческих структур или сельскохозяйственных земель) могут иметь непропорционально большое воздействие на лица, принадлежащие к

¹⁰ См., например, 2-е Заключение по Хорватии, принятое 1 октября 2004 года, пункты 60-62.

национальным меньшинствам, усугубляя их экономические трудности и безработицу.

51. Отсутствие равного доступа к собственности, включая и собственность на землю, иногда связано с процессами приватизации и процессами реституции собственности, что, в некоторых случаях, имело несоразмерные последствия для лиц, принадлежащих к уязвимым группам меньшинств. Исходя из этого, государства-стороны должны обеспечивать равный и справедливый доступ к приватизации и в рамках процессов реституции собственности, поскольку все это имеет долгосрочные последствия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в экономической жизни. Для того чтобы укрепить полное и эффективное равенство для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, власти должны, в частности, обеспечивать, чтобы процессы приватизации были транспарентными, а также создавать механизмы для проведения мониторинга и, на соответствующем этапе, оценки влияния приватизации. Кроме этого, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны эффективно участвовать в этих процессах мониторинга и оценки¹¹.

52. Существенные трудности в доступе к собственности могут быть связаны с вооруженными конфликтами и последующими перемещениями населения. Государства-стороны должны обеспечивать, чтобы заявки на собственность со стороны лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, обрабатывались и выполнялись эффективно и транспарентно, не приводя при этом к дискриминации¹².

53. Нарушения прав на земельную собственность или ограничения, устанавливаемые на использование земли некоторыми группами населения, такими как коренные народы, чья экономическая ситуация тесно связана с использованием земли, могут значительно подорвать их участие в социально-экономической жизни. Поэтому земля, которая традиционно используется такими группами, должна находиться под особой и эффективной защитой. Кроме того, представители коренных народов должны непосредственно участвовать в любых процессах принятия решений, которые затрагивают использование земли в их традиционных районах проживания.

g) Место жительства, язык и другие требования как условие участия в социально-экономической жизни

54. В некоторых государствах-сторонах определенные работодатели или государства устанавливают, в качестве предварительного условия для найма на работу, требование к месту жительства¹³, или для регистрации и функционирования частных компаний; такая практика может несоразмерно затрагивать лиц, принадлежащих к некоторым национальным меньшинствам. Эти

¹¹ См., например, Заключение по Косово (ЮНМИК), принятое 25 ноября 2005 года, пункт 115.

¹² См., например, Заключение по Косово (ЮНМИК), пункт 116.

¹³ См., например, 2-е Заключение по Российской Федерации, пункты 59, 272 и 273.

группы могут сталкиваться с особыми трудностями при регистрации своего места жительства, в силу административных и иных препятствий. Проблемы, связанные с требованиями об определенном месте жительства, могут также препятствовать их доступу к основным социальным правам, таким как здравоохранение, службы занятости и право на получение пенсии. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, которые ведут кочевой образ жизни, могут также сталкиваться с препятствиями в участии в социально-экономической жизни, когда требования об определенном месте жительства не соответствуют их образу жизни.

55. Помимо этого, необоснованные или несоразмерные требования владения языком для занятия определенных постов или при предоставлении товаров и услуг, особенно в частном секторе, могут затруднить доступ к занятости и социальной защите для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам¹⁴. Государства-стороны, исходя из этого, должны принимать эффективные меры по ликвидации любых необоснованных ограничений на доступ к рынку труда, которые особо затрагивают лиц, принадлежащих к некоторым национальным меньшинствам. В тех случаях, когда требования к языку являются законным условием для доступа к некоторым рабочим местам, в частности, в государственных службах, необходимо предусматривать доступ к курсам обучения языкам, для того чтобы предупредить дискриминацию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Доступу к основным социальным пособиям и к некоторым государственным службам не должны препятствовать необоснованные требования к владению языком или месту жительства.

56. При этом государства-стороны должны обеспечивать, чтобы процессы регистрации по месту жительства были доступны и не были бы дискриминационными, прямо или косвенно, в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В случае необходимости следует предусматривать предоставление помощи в регистрации для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и, наконец, органы власти должны на регулярной основе проводить мониторинг процессов регистрации.

h) Жилищные нормы и участие в социально-экономической жизни

57. Не отвечающие нормам жилищные условия, которые зачастую сочетаются с физической и территориальной изоляцией лиц, принадлежащих к некоторым национальным меньшинствам, в первую очередь рома и странствующих, значительно влияют на их возможность участвовать в социально-экономической жизни и могут приводить к еще большей бедности, маргинализации и социальному отчуждению. Зачастую это усугубляется отсутствием юридических норм, обеспечивающих их право на место жительства, а также их уязвимостью в

¹⁴ См., например, 1-е Заключение по Азербайджану, принятое 22 мая 2003 года, пункт 79.

отношении насильственного выселения, в том числе в результате процессов реституции собственности¹⁵.

58. Государства-стороны должны принимать эффективные меры для того, чтобы положить конец дискриминационной практике, приводящей к сегрегации и маргинализации лиц, принадлежащих к некоторым национальным меньшинствам¹⁶. Особое внимание следует уделять обеспечению полного соблюдения прав человека лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в вопросах жилья.

59. Кроме того, государства-стороны должны развивать комплексную политику по секторам для решения проблем не отвечающего нормам жилья и отсутствия доступа к основным инфраструктурам, которые влияют на лиц, принадлежащих к определенным меньшинствам. Государства-стороны должны также способствовать их равному доступу к нормальному жилью, в частности, расширяя доступ к дотационному жилью.

60. При этом власти должны предусматривать соответствующее участие заинтересованных лиц в процессе принятия решений по жилью и связанным с этим программам, направленным на улучшение их социально-экономической ситуации, для того чтобы обеспечить должное удовлетворение потребностей этих лиц. Такая политика должна соответствующим образом финансироваться. Для государств-сторон важно обеспечивать, чтобы местные органы власти выполняли существующее антидискриминационное законодательство по вопросам жилья, поскольку меры, закрепляющие сегрегацию, часто принимаются именно на местах.

і) Охрана здоровья и участие в социально-экономической жизни

61. Лица, принадлежащие к некоторым национальным меньшинствам, сталкиваются с особыми трудностями в доступе к медицинским услугам, что связано с рядом факторов, таким как дискриминация, бедность, географическая изоляция, культурные различия или языковые препятствия. Трудности в доступе к медицинским услугам могут иметь негативное влияние на участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в социально-экономической жизни.

62. Государства-стороны должны обеспечивать эффективное участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в разработке, выполнении, мониторинге и оценке мер, принимаемых для решения проблем, связанных с оказанием им медицинских услуг. Это необходимо, чтобы позволить медицинским службам более эффективно реагировать на их особые потребности.

¹⁵ См., например, 2-е Заключение по Румынии, принятое 24 ноября 2005 года, пункты 80 и 82.

¹⁶ См., например, 2-е Заключение по Чешской Республике, принятое 24 февраля 2005 года, пункты 52 и 57, 2-е Заключение по Словацкой Республике, принятое 26 мая 2005 года, пункт 46, а также 2-е Заключение по Словении, принятое 26 мая 2005 года, пункты 67 и 68.

63. Медицинские работники и административные работники медицинских служб должны получать подготовку в отношении культуры и языка национальных меньшинств, для того чтобы они могли соответствующим образом учитывать особые потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам¹⁷. Привлечение специалистов в сфере здравоохранения или помощников, принадлежащих к национальным меньшинствам, может способствовать улучшению контактов и разработки более эффективных подходов¹⁸.

64. Особое внимание следует уделять обеспечению равных эффективных услуг лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, в системе здравоохранения¹⁹. Политика равных возможностей не должна ограничиваться доступом только к услугам в сфере здравоохранения. При этом необходимо ставить цель предоставлять качественные услуги лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, причем с такими же результатами, как и при предоставлении этих услуг остальной части населения.

2) УЧАСТИЕ В КУЛЬТУРНОЙ ЖИЗНИ²⁰

65. Эффективность участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной жизни в большинстве государств-сторон тесно связана с их уровнем участия в общественной жизни и в социальной и экономической жизни. Рамочная Конвенция защищает как право лиц, принадлежащих к меньшинствам, сохранять и развивать свое собственное культурное наследие и идентичность, так и их право эффективно участвовать и взаимодействовать в культурной жизни всего общества, в духе терпимости и

¹⁷ См. также комментарии в части с) выше.

¹⁸ См., например, 2-е Заключение по Чешской Республике, принятое 24 февраля 2005 года, пункт 55, а также 2-е Заключение по Словацкой Республике, принятое 26 мая 2005 года, пункты 56 и 57.

¹⁹ См., например, 2-е Заключение по Словацкой Республике, принятое 26 мая 2005 года, пункты 56 и 57.

²⁰ См. также другие основные документы Совета Европы, посвященные культурному многообразию и СМИ, такие как:

- *Декларация Фаро о стратегии Совета Европы по развитию межкультурного диалога*, принятая министрами, ответственными за дела культуры государств-сторон Европейской культурной конвенции, на встрече в Фаро 27 и 28 октября 2005 года.
- *Декларация о межкультурном диалоге и предупреждении конфликтов*, принятая на Конференции министров культуры европейских стран 22 октября 2003 года.
- 7-я Европейская конференция министров по политике в сфере СМИ: *Интеграция и многообразие: новые границы европейской политики в сфере СМИ и коммуникаций*. Принятые тексты (МСМ(2005)005).
- Рекомендация № R (97) 21 Комитета министров "О СМИ и содействии культуре толерантности", а также *Пояснительный меморандум к Рекомендации*.
- Парламентская Ассамблея Совета Европы: Рекомендация 1773 (2006): *Руководящие принципы 2003 года об использовании языков меньшинств в вещательных СМИ и нормы Совета Европы: необходимость укрепления сотрудничества и взаимодействия с ОБСЕ*.
- Парламентская Ассамблея Совета Европы: Рекомендация 1277 (1995) *о мигрантах, этнических меньшинствах и СМИ*.

межкультурного диалога. Исходя из этого, выводы данной главы основаны на анализе одновременно статьей 5, 6 и 15.

66. При разработке и проведении политики в сфере культуры, затрагивающей лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, важно, чтобы органы власти проводили с ними соответствующие консультации, для того чтобы эффективно учитывать их потребности. Национальные меньшинства через своих представителей также должны эффективно вовлекаться в процесс выделения государственных средств на их культурные инициативы. Кроме того, когда существуют конкретные учреждения для оказания такой поддержки, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны быть там должным образом представлены и иметь возможность участвовать в процессе принятия соответствующих решений²¹.

67. Процессы децентрализации могут играть важную роль в создании условий, необходимых для эффективного участия в культурной жизни лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В частности, структуры культурной автономии, направленные, помимо прочего, на то, чтобы делегировать полномочия лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, в сфере культуры и образования, могут расширить участие меньшинств в культурной жизни²².

68. Помимо этого, при анализе участия меньшинств в культурной жизни, важно оценивать уровень их участия в области СМИ. Важно, чтобы меньшинства имели возможность создавать и использовать свои собственные СМИ. При этом столь же важно, чтобы они имели доступ к основным СМИ и присутствовали в них, для того чтобы иметь возможность изложить свои взгляды по вопросам, представляющим интерес для всего общества.

3) УЧАСТИЕ В ОБЩЕСТВЕННЫХ ДЕЛАХ

69. Консультативный комитет, при рассмотрении того, действительно ли лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, эффективно участвуют в общественных делах, проанализировал в целом их участие в процессе принятия этих решений. При этом Комитет не только рассмотрел их представительность и участие в разных механизмах, но и уделял особое внимание эффективности их влияния на процесс принятия решений. Разные формы принятия решений, существующие в государствах-сторонах, должны учитывать сам состав общества и отражать его многообразие.

70. Эффективное участие включает широкий спектр различных форм, таких как обмен информацией, диалог, неформальные и официальные консультации, а также участие в процессе принятия решений. Он может быть обеспечен через разные каналы – от консультативных механизмов до специальных парламентских

²¹ См., например, 2-е Заключение по Норвегии, принятое 5 октября 2006 года, пункты 60 и 69.

²² См. также ниже пункты 133-137 о структурах автономии.

процедур. Особое значение следует уделять равному участию женщин и мужчин, принадлежащих к национальным меньшинствам.

71. Независимо от выбранных механизмов, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны получить настоящие возможности оказания влияния на процесс принятия решений, для того чтобы в итоге это соответствующим образом отражало их потребности. По мнению Консультативного комитета, простые консультации, сами по себе, не являются достаточным средством, которое можно рассматривать как эффективное участие.

72. Представительство и участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в выборных органах, государственных органах, системе правосудия и в правоохранительных органах является важнейшим, но недостаточным условием для эффективного участия. Включение этих лиц в выборные органы на разных уровнях во многом зависит от конституционных традиций и гарантий, обеспечиваемых законодательством о выборах. Сам характер и формы избирательной системы часто имеют прямое влияние на эффективность участия меньшинств в процессе принятия решений. Помимо возможностей, предоставляемых двумя основными типами избирательных систем (мажоритарные и пропорциональные), могут внедряться и специальные механизмы, такие как зарезервированные места, квоты, квалифицированное большинство, двойное голосование или право "вето". Помимо этого, участие меньшинства в общественных делах может быть усилено благодаря системе культурной автономии.

73. Наличие специальных государственных структур, занимающихся вопросами меньшинств, способствует обеспечению того, что потребности меньшинств на постоянной основе включаются в государственную политику. Однако при этом вопросы, связанные с меньшинствами, не должны оставаться исключительно в сфере деятельности специализированных государственных органов. Следует координировать проблематику, связанную с меньшинствами, на всех уровнях и в рамках всех шагов со стороны участников принятия решений.

74. СМИ должны широко информировать общество о вопросах, связанных с меньшинствами, с целью утверждения духа толерантности и межкультурного диалога.

а) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в законодательном процессе

i. Политические партии

75. Право всех лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, как это предусмотрено в статье 7 Рамочной Конвенции, подразумевает, помимо прочего, право на создание

политических партий и/или организаций. Законодательство, которое запрещает создание политических партий на этнической или религиозной основе, может привести к необоснованным ограничениям в отношении этого права. В любом случае, какие бы то ни было ограничения должны соответствовать нормам международного права и принципам, закрепленным в Европейской конвенции о защите прав человека²³.

76. Регистрация организаций и политических партий национальных меньшинств может оговариваться определенными условиями. Однако такие требования должны быть разработаны таким образом, чтобы они не ограничивали, без достаточных на то оснований или несоразмерно, возможности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, создавать такие организации, то есть не должны ограничивать их возможности участвовать в политической жизни и в процессе принятия решений. Это касается, помимо прочего, количественных и географических условий регистрации²⁴.

77. Государства-стороны должны обеспечивать, чтобы партии, представляющие или включающие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, имели бы соответствующие возможности во время избирательных кампаний. Это может подразумевать публикацию предвыборных агитационных материалов на языках меньшинств. Власти должны также рассмотреть вопрос о предоставлении возможностей для использования языков меньшинств в программах общественного телевидения и радио, посвященных избирательным кампаниям, а также в бюллетенях для голосования и иных материалах выборов в тех районах, в которых традиционно или в больших количествах проживают лица, принадлежащие к национальным меньшинствам²⁵.

78. Политические партии, как представляющие основное население, так и созданные лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, могут играть важную роль в содействии участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественных делах. Внутренние демократические процессы отбора кандидатов в партиях, представляющих основное население, имеют важнейшее значение для обеспечения участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Однако включение представителей меньшинства в политические партии, представляющие основное население, необязательно означает эффективное представительство интересов меньшинств.

²³ Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), которая гарантирует право на свободу мирных собраний и ассоциаций, предусматривает, что осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

²⁴ См., например, 2-е Заключение по Молдове, принятое 9 декабря 2004 года, пункты 74-77, 2-е Заключение по Российской Федерации, принятое 11 мая 2006 года, пункт 261 и 1-е Заключение по Болгарии, принятое 27 мая 2004 года, пункты 61-63.

²⁵ См., например, 1-е Заключение по Эстонии, принятое 14 сентября 2001 года, пункты 55 и 56.

79. В тех странах, где существуют видные партии меньшинства, важно обеспечивать, чтобы другие партии меньшинства или политические организации, желающие представлять интересы других лиц, принадлежащих к тому же национальному меньшинству, имели возможности делать это.

ii. Структура избирательных систем на национальном, региональном и местном уровнях

80. Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе выборов имеет важнейшее значение для того, чтобы меньшинства могли выразить свои взгляды при разработке законодательных мер и государственной политики, затрагивающих их интересы.

81. Принимая во внимание, что государства-стороны имеют суверенное право определять свои избирательные системы, Консультативный комитет подчеркнул, что важно предоставлять возможности, для того чтобы проблемы меньшинств включались в повестку дня государственной политики. Этого можно достичь либо благодаря присутствию представителей меньшинства в выборных органах и/или благодаря учету их проблем в повестке дня выборных органов.

82. Консультативный комитет отметил, что когда в законодательстве о выборах предусматривается требование о пороге, то необходимо должным образом учитывать потенциально негативное влияние этого на участие национальных меньшинств в избирательных процессах²⁶. Исключения из требований об установлении порога оказались полезными для расширения участия национальных меньшинств в выборных органах.

83. Конституционные гарантии в отношении представительства лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в выборных органах должны сочетаться с эффективным законодательством об исполнении этих норм и с сопроводительными мерами, рассчитанными на разумные сроки²⁷. Консультативный комитет полагает важным, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, участвовали или чтобы с ними консультировались в процессе подготовки такого законодательства и мониторинга за его соблюдением.

84. Государствам-сторонам предлагается усиливать участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, включая и тех, кто находится в неблагоприятном положении, в местных выборных советах. В этой связи Консультативный комитет подчеркнул, что необходимо уделять должное внимание возможным негативным последствиям определенных требований о месте

²⁶ См., например, 2-е Заключение по Российской Федерации, принятое 11 мая 2005 года, пункт 262, а также 1-е Заключение по Сербии и Черногории, принятое 27 ноября 2003 года, пункт 102.

²⁷ См., например, 1-е Заключение по Венгрии, принятое 9 декабря 2004 года, пункт 48.

жительства участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в местных выборах²⁸.

85. Могут разрабатываться положения о выборах, направленные на поощрение сбалансированного представительства женщин в выборных органах, для расширения участия женщин, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественных делах.

86. Независимо от выбранных методов, в целом рекомендуется проводить периодический обзор мер, для обеспечения того, чтобы они должным образом отражали развитие общества и потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

87. Когда возможности для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, быть представленными в выборных органах на практике ограничены, необходимо рассмотреть для расширения их участия альтернативные возможности, такие как особые положения для обеспечения представительства меньшинств²⁹.

iii. Административные границы и границы избирательных округов

88. Изменения в границах избирательных округов могут повлиять на усилия по обеспечению эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественных делах, в том числе в выборных органах. При рассмотрении реформ, направленных на изменение избирательных округов, государства-стороны должны обеспечивать, чтобы это не подрывало возможности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, быть избранными³⁰.

89. При рассмотрении реформ, которые направлены на изменение административных границ, власти должны консультироваться с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и тщательно взвешивать возможные последствия таких реформ для их участия в общественных делах³¹.

90. В любом случае, государства-стороны Конвенции не должны принимать таких мер, которые направлены на сокращение относительного веса населения в районах, в которых проживают лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, или ограничивать права, защищаемые на основании Рамочной Конвенции³². Напротив, административные реформы в таких регионах должны быть направлены, помимо прочего, на расширение возможностей для участия меньшинств.

²⁸ См., например, 2-е Заключение по Ирландии, принятое 6 октября 2006 года, пункт 104.

²⁹ См. 2-е Заключение по Дании, принятое 9 декабря 2004 года, пункт 154.

³⁰ См., например, 2-е Заключение по Словацкой Республике, принятое 26 мая 2005 года, пункт 115, а также 1-е Заключение по Украине, принятое 1 марта 2002 года, пункт 69.

³¹ См., например, 1-е Заключение по "бывшей Югославской Республике Македония", принятое 27 мая 2004 года, пункт 103.

³² См. статью 16 Рамочной Конвенции.

iv. Система зарезервированных выборных мест

91. Процедуры, предусматривающие зарезервированные и/или совместные места для представителей национальных меньшинств, в ряде случаев доказали, что это – полезные средства для расширения участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе принятия решений. Предоставление зарезервированных мест, либо совместно для разных национальных меньшинств, либо для одной группы, является одним из тех путей, благодаря которым можно расширить представительство лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в выборных органах.

92. Система "совместных выборных мест" особенно подходит для удовлетворения потребностей численно небольших меньшинств. Для того чтобы такого рода процедуры серьезно влияли на участие всех национальных меньшинств, представляемых через систему совместного места или мест, важно, чтобы соответствующие меньшинства договаривались о совместной стратегии и имели общие цели, которые можно обеспечить через представительство в выборном органе. Выборные представители, занимающие совместные места, должны тщательно относиться к тому, чтобы представлять интересы всех лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в своем избирательном органе. Повышению чувства совместного представительства способствовала бы ротация представителей разных национальных меньшинств.

93. Для обеспечения того, чтобы процедура гарантированного выборного места значительно способствовала бы эффективному участию важно, чтобы выборные представители меньшинства действительно участвовали в процессах принятия решений. Более того, должна иметься настоящая возможность влиять на решения, принимаемые выборным органом, включая и те решения, которые непосредственно не связаны с национальными меньшинствами. Поэтому столь важно, чтобы у меньшинства было право выступать и голосовать в выборном органе, и чтобы их роль не ограничивалась исключительно статусом наблюдателя³³.

94. При этом Консультативный комитет полагает, что простое принятие таких процедур автоматически не предоставляет лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, настоящего и существенного влияния на процесс принятия решений³⁴.

v. Парламентская практика

95. В тех государствах-сторонах, в которых существуют специальные парламентские комитеты для рассмотрения вопросов меньшинств, в ряде случаев

³³ См. 1-е Заключение по Кипру, принятое 6 апреля 2001 года, пункт 41.

³⁴ См., например, Заключение по Косово (ЮНМИК), принятое 25 ноября 2006 года, пункт 110.

эти органы помогали учесть проблемы национальных меньшинств в процессах принятия решений. Особо эффективную роль в этих комитетах сыграла возможность использовать языки меньшинств. Тем не менее, не следует игнорировать и важность эффективного участия других парламентских комитетов, занимающихся различными аспектами защиты национальных меньшинств. Межпартийное сотрудничество в межпарламентских комитетах укрепляет усилия по координации политики по вопросам национальных меньшинств.

96. Для того чтобы работа таких комитетов была эффективной, чрезвычайно важно уделять должное внимание их рекомендациям, особенно при подготовке или внесении поправок в законодательство, касающееся национальных меньшинств. Помимо этого, следует поддерживать постоянный диалог между этими комитетами и соответствующими органами власти, а также между ними и ассоциациями меньшинств.

vi. Право "вето"

97. В некоторых государствах-сторонах члены парламентов, представляющих национальные меньшинства, имеют право типа "вето" в отношении законопроектов, непосредственно их касающихся. Данный механизм, который может в некоторых случаях представлять собой ценный инструмент, был внедрен в некоторых государствах-сторонах, для того чтобы обеспечить, чтобы представители меньшинств имели возможность принять или отвергнуть законодательство по вопросам, непосредственно их затрагивающих.

98. При этом Консультативный комитет отметил, что право "вето" может использоваться только в отношении тех юридических актов, которые касаются *исключительно* прав и статуса лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам³⁵. Таким образом, это может быть недостаточно для того, чтобы гарантировать должным образом участие представителей меньшинств в обсуждении вопросов, которые не касаются их напрямую или исключительно.

99. Существуют также опасения, что такая система права "вето" или "квзивето" по некоторым вопросам может, при определенных обстоятельствах, привести к параличу всей системы государственных институтов³⁶. В этих случаях можно предусмотреть другой и/или дополнительные пути создания возможностей для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, выражать свои взгляды в законодательном процессе, в качестве замены или дополнения системы "вето".

vii. Требования к наличию гражданства

100. Наличие гражданства является важным аспектом, который может значительно повлиять на участие в государственных делах. Опыт показал, что требование наличия гражданства может препятствовать эффективному участию в

³⁵ См. 1-е Заключение по Словении, принятое 12 сентября 2002 года, пункт 71.

³⁶ См. 1-е Заключение по Боснии и Герцеговине, принятое 27 мая 2004 года, пункты 100 и 101.

некоторых областях жизни общества. При рассмотрении личных аспектов применения Рамочной Конвенции, Консультативный комитет в ряде случаев призвал к гибкости и открытости в подходе со стороны государств³⁷. Кроме того, Консультативный комитет постоянно подчеркивал тот факт, что применение Рамочной Конвенции к негражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам, может укрепить атмосферу толерантности, межкультурного диалога и сотрудничества.

101. И хотя является законным устанавливать некоторые ограничения на право неграждан голосовать и быть избранными, такие ограничения не должны применяться более широко, чем это необходимо. И притом, что требование наличия гражданства может применяться в отношении парламентских выборов, стороны-участники призываются обеспечивать негражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможность голосовать и выдвигать свои кандидатуры на местных выборах и в руководящих органах культурных автономий³⁸. Требование о наличии гражданства не должно быть условием для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, вступать в профсоюзы и другие ассоциации гражданского общества. Это особенно важно в тех странах-сторонах, где политика гражданства постоянно меняется.

viii. Требования о владении языком

102. Требования о владении языком, предъявляемые к кандидатам на парламентских и местных выборах, не соответствуют статье 15 Рамочной Конвенции. Они негативно влияют на эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественной жизни³⁹.

b) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, через специализированные государственные органы

103. Создание специализированных государственных структур, занимающихся национальными меньшинствами, в национальных, региональных или местных органах власти может помочь улучшить участие меньшинств в государственных делах. Когда такие органы не создаются, государства-стороны призываются создать их или, как минимум, определить координаторов по вопросам меньшинств в государственных службах.

104. Специализированные органы должны не подменять, а дополнять консультативные механизмы национальных меньшинств. В большой степени их эффективность зависит от уровня координации и взаимодополняемости с консультативными органами. Подбор и сохранение сотрудников, выходцев из

³⁷ См. также замечания в отношении статьи 3 Рамочной Конвенции в Приложении к данному Комментарию.

³⁸ См., например, 1-е Заключение по Эстонии, принятое 14 сентября 2001 года, пункт 55.

³⁹ См. 1-е Заключение по Эстонии, пункт 55.

национальных меньшинств, и/или владеющих языком меньшинств в этих специализированных органах, может содействовать их эффективному функционированию.

105. Специализированные государственные органы не должны подменять работу основных государственных учреждений по вопросам, связанным с меньшинствами. Основная роль специализированных органов состоит в том, чтобы инициировать и координировать государственную политику в области защиты меньшинств. Поэтому они рассматриваются как важные каналы общения между правительством и меньшинствами. Учитывая это, очень важно, чтобы соответствующие государственные органы осознавали потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и чтобы вопросы национальных меньшинств координировались в работе других государственных служб⁴⁰.

с) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, через консультативные механизмы

i. Создание консультативных механизмов

106. Консультации с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, имеют особое значение в тех странах, где не существует процедур, позволяющих обеспечить участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в парламенте и других выборных органах. Однако сами по себе консультации не являются достаточным механизмом для обеспечения *эффективного* участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

107. Важно обеспечивать, чтобы у консультативных органов был ясный правовой статус, чтобы обязательство консультироваться с ними было закреплено в законе, и чтобы их участие в процессе принятия решений осуществлялось на регулярной и постоянной основе. И хотя существуют разные модели функционирования таких структур⁴¹, важно обеспечить, чтобы соответствующие регулирующие нормы были достаточно подробными, обеспечивая эффективное и последовательное проведение консультаций.

108. Органы власти могут также организовывать совместные консультации с представителями различных национальных меньшинств и/или поддерживать прямой диалог с представителями отдельных национальных меньшинств. И притом, что первая форма работы является важным методом для рассмотрения общих вопросов и укрепления диалога между различными национальными меньшинствами, второй подход целесообразен, например, при рассмотрении тех вопросов, которые касаются только конкретного национального меньшинства. Консультативный комитет отмечал, что в некоторых случаях консультации лишь с

⁴⁰ См., например, 2-е Заключение по Армении, принятое 12 мая 2006 года, пункт 122.

⁴¹ См. также Пособие DH-MIN по консультативным механизмам меньшинств (www.coe.int/minorities).

зонтичными органами национальных меньшинств недостаточны для того, чтобы должным образом учитывать потребности отдельных национальных меньшинств.

ii. Представительность консультативных механизмов

109. Необходимо уделять должное внимание "открытости" и "представительности" консультативных органов. Это подразумевает, помимо прочего, что в случае создания смешанных органов, соотношение между представителями меньшинств и должностными лицами не должно приводить к тому, чтобы в работе этих органов доминировали должностные лица. Требуется представить этих органах все национальные меньшинства, включая и численно небольшие национальные меньшинства⁴².

110. Представительность консультативных органов зависит также от организаций меньшинств и их процедур назначения. Кроме того, когда создаются особые консультативные механизмы в отношении отдельного национального меньшинства, необходимо уделять должное внимание разнообразию в рамках этой группы⁴³.

111. Для обеспечения авторитета консультативных органов, важно, чтобы их процедуры назначения были транспарентными и разрабатывались в рамках интенсивных консультаций с национальными меньшинствами. Государства-стороны призываются периодически пересматривать процедуры назначения, чтобы обеспечивать как можно большую открытость этих органов, поддерживать их независимость от правительственных структур и добиваться подлинного отражения широкого круга взглядов лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Важно обеспечивать, чтобы в консультативных органах присутствовали женщины, принадлежащие к национальным меньшинствам.

112. Консультации не должны ограничиваться проблемами лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые проживают в районах с традиционным или значительным присутствием меньшинств. Это подразумевает также, что обсуждаемые вопросы не должны включать лишь проблемы численно значительных меньшинств.

iii. Типы консультативных механизмов

113. Притом что специализированные консультации могут быть полезны для рассмотрения конкретного вопроса, государства-стороны призываются создавать регулярные консультативные механизмы и органы с целью организационного оформления диалога между государственными органами и представителями меньшинств⁴⁴.

⁴² См., например, 2-е Заключение по Ирландии, принятое 6 октября 2006 года, пункт 112.

⁴³ См., например, 2-е Заключение по Германии, принятое 1 марта 2006 года, пункт 152.

⁴⁴ См., например, 2-е Заключение по Финляндии, принятое 2 марта 2006 года, пункты 148-151.

114. Механизмы проведения консультаций с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, не должны исключать, там, где это целесообразно, проведение параллельных консультаций с независимыми экспертами. В некоторых случаях Консультативный комитет отмечал, что экспертные знания являются полезным дополнением к процедуре консультаций.

115. Помимо национальных структур, в некоторых случаях региональные и местные консультативные механизмы оказались полезным дополнительным каналом для участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе принятия решений, особенно в тех областях полномочий, где процесс принятия решений является децентрализованным. В некоторых ситуациях важно, чтобы местные и региональные органы власти на регулярной основе привлекали эти консультативные органы к своим процессам принятия решений при рассмотрении вопросов меньшинств⁴⁵.

iv. Роль и функционирование консультативных органов

116. Важно четко определить правовой статус, роль, обязанности, членство и институциональный статус консультативных органов. Это включает сферу консультаций, структуры, правила, регулирующие назначение их членов, а также методы работы. Важно обеспечивать, чтобы у консультативных органов был статус юридического лица, поскольку отсутствие такого статуса может подорвать их эффективность и способность эффективно осуществлять свои задачи. Рабочие методы консультативных органов должны быть транспарентными, а их правила процедуры четко определены. Необходимо поощрять публичность работы консультативных органов для повышения уровня транспарентности.

117. Государствам-сторонам предлагается принять меры, для того чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, знали о существовании, полномочиях и мероприятиях таких консультативных органов. Помимо этого важно, чтобы заседания этих органов проводились часто и на регулярной основе⁴⁶.

118. Следует добиваться того, чтобы с консультативными органами должным образом консультировались в процессе подготовки нового законодательства, в том числе и конституционных реформ, которые прямо или косвенно затрагивают меньшинства. Государствам-сторонам следует консультироваться с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, или с их консультативными структурами в отношении их обязательств, вытекающих из международных договоров, в том числе при подготовке докладов, затрагивающих этих лиц.

⁴⁵ См., например, 2-е Заключение по Чешской Республике, принятое 24 февраля 2005 года, пункты 171-172.

⁴⁶ См., например, 1-е Заключение по Украине, принятое 1 марта 2002 года, пункт 72, а также 1-е Заключение по Азербайджану, принятое 22 мая 2003 года, пункты 73-74.

119. Для эффективного функционирования механизмов необходимо выделять соответствующие ресурсы⁴⁷.

d) Представительство и участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в государственных органах, в судебных органах и в органах исполнительной власти

120. Государственные органы должны, по мере возможности, отражать многообразие общества. Это подразумевает, что государства-стороны призываются определить пути содействия привлечению лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к работе в государственном секторе, включая их найм в судебные и правоохранительные органы. Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в государственных органах может также помочь этим органам лучше реагировать на потребности национальных меньшинств⁴⁸.

121. Одно из направлений достижения этой цели – создание юридической основы для поощрения найма лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в органы государственного управления. Важно, чтобы такие гарантии сочетались с соответствующими мерами выполнения.

122. Важно также содействовать участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в судебных органах и органах исполнения судебных решений. Меры в этом отношении должны осуществляться таким образом, чтобы это в полной мере гарантировало независимость и эффективное функционирование правосудия⁴⁹.

123. Следует избегать таких мер, которые направлены на строгое математическое равенство в представительстве различных групп, что зачастую связано с бесполезным созданием должностей. Это создает риск подрыва эффективного функционирования государственных структур и может привести к созданию сепаратных структур в обществе.

124. Цыгане и странствующие, коренные народы и малочисленные национальные меньшинства зачастую крайне ограниченно представлены в государственных органах управления, и этот вопрос требует особого внимания со стороны этих органов. Предоставление должностей в органах государственного управления может способствовать улучшению отношения к этим меньшинствам и осознанию их роли в обществе в целом, что, в свою очередь, может расширить их участие на всех уровнях.

⁴⁷ См. также ниже комментарии к пунктам 137-138.

⁴⁸ См., например, 1-е Заключение по Соединенному Королевству, принятое 30 ноября 2001 года, пункты 96-99.

⁴⁹ См., например, 2-е Заключение по Хорватии, принятое 1 октября 2004 года, пункты 154-159.

125. Могут быть разработаны целевые меры для учета конкретных обстоятельств ранее существовавшего неравенства в практике выделения должностей для некоторых национальных меньшинств, в том числе для наиболее маргинализированных. Это подразумевает, что все сотрудники должны получить достаточную профессиональную подготовку и иметь навыки для эффективной работы⁵⁰.

126. Требования к владению государственным языком к сотрудникам государственных органов не должны быть большими, чем это необходимо, для занятия данного поста или работы в определенной службе. Требования, которые необоснованно ограничивают доступ лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к возможности работать в органах государственного управления, несовместимы с нормами, закрепленными в Рамочной Конвенции⁵¹. Когда это необходимо, требуется оказывать целевую помощь для того, чтобы способствовать изучению официального языка кандидатам или сотрудникам, принадлежащим к национальным меньшинствам.

127. Важнейшее значение для оценки влияния найма, продвижения по службе и иной связанной с этим практикой участия национальных меньшинств в работе органов государственного управления имеют полные данные и статистическая информация. Они представляют собой основу для разработки необходимых законодательных и политических мер для преодоления выявленных недостатков. Сбор данных о положении национальных меньшинств должен проводиться в соответствии с международными нормами защиты личных данных⁵², а также правом лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, свободно выбирать, чтобы их рассматривали или не рассматривали как таких лиц. Представители заинтересованных национальных меньшинств должны участвовать во всем процессе сбора данных, а методы такого сбора данных должны разрабатываться в тесном сотрудничестве с ними.

128. Следует также уделять внимание участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в исполнительных органах власти. Эффективному участию могут способствовать различные меры, такие как введение постов, предназначенных для представителей меньшинств, в исполнительных органах власти на всех уровнях. Меры, исключаящие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, из доступа к должностям в органах государственного управления, являются потенциально дискриминационными⁵³.

е) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, через субнациональные формы управления

⁵⁰ См. также выше замечания в пунктах 36-37.

⁵¹ См., например, 1-е Заключение по Азербайджану, принятое 22 мая 2003 года, пункт 9.

⁵² См. Конвенцию Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СЕД 108) и Рекомендацию Комитета министров 97 (18) о защите личных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях.

⁵³ См., например, 1-е Заключение по Боснии и Герцеговине, принятое 27 мая 2004 года, пункт 98.

129. Субнациональные формы управления могут играть важную роль в создании необходимых условий для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе принятия решений. Это особенно актуально для тех регионов, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, проживают компактно.

130. Для того чтобы обеспечить на практике позитивное влияние децентрализации и перераспределения полномочий на участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественной жизни, чрезвычайно важно определить соответствующие полномочия субнациональных и центральных органов власти. Отсутствие ясности в этой связи может снизить уровень участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также препятствовать доступу меньшинств к государственным средствам, необходимым для их деятельности. Важно также предоставлять местным органам власти соответствующие ресурсы, для того чтобы они могли эффективно осуществлять свои задачи⁵⁴.

131. При рассмотрении реформ, связанных с субнациональными формами управления, важно тщательно анализировать их влияние на защиту лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В этой связи к государствам-участникам обращается призыв предоставлять возможности участия в процессах реформ как региональных органов, так и представителей меньшинств. В частности, следует уделять внимание потенциально негативным последствиям этих мер в отношении защиты национальных меньшинств, в частности, в том, что касается доступа меньшинств к процессам принятия решений и финансовым ресурсам⁵⁵.

132. Независимо от территориальной структуры, принятой государствами-сторонами, центральные органы власти должны постоянно осуществлять в целом свою ответственность, связанную с их международными обязательствами и национальными правовыми основами участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в разных сферах. В этой связи государства-стороны призываются обеспечить, чтобы субнациональные органы власти соблюдали обязательства, вытекающие из Рамочной Конвенции. Для того чтобы добиться этого, зачастую необходимо принимать конкретные шаги по информированию на местном и региональном уровне.

f) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, через структуры автономии

133. В Рамочной Конвенции не предусматривается право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на автономию, будь то территориальную или

⁵⁴ См. также ниже замечания в пунктах 138-139.

⁵⁵ См., например, Заключение по Косово (ЮНМИК), принятое 25 ноября 2005 года, пункт 113.

культурную. Тем не менее, Консультативный комитет рассмотрел функционирование и влияние структур территориальной и культурной автономии на участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в государствах-сторонах, там, где они существуют.

134. Консультативный комитет пришел к выводу, что в тех государствах-сторонах, в которых такие структуры территориальной автономии существуют, в результате конкретных исторических, политических и иных обстоятельств, они могут укреплять и повышать эффективность участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в самых разных областях жизни.

135. Консультативный комитет более подробно рассматривал структуры культурной автономии в тех государствах-сторонах, в которых они были созданы. Такие права культурной автономии предоставляются коллективно членам отдельного национального меньшинства, несмотря на территориальную структуру. Они направлены, в частности, на предоставление национальным организациям меньшинств серьезных полномочий в области культуры, языка и образования меньшинств и могут, в этой связи, содействовать сохранению и развитию культур меньшинств.

136. Когда в государствах-сторонах предусматриваются такие структуры культурной автономии, то в соответствующих конституционных и законодательных положениях требуется четко определить характер и сферу действия системы автономии, а также полномочия автономных органов. Помимо этого, в соответствующем законодательстве следует разъяснить их правовой статус, отношения между ними и другими соответствующими государственными органами, а также вопросы финансирования предлагаемой системы автономии. Важно, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, участвовали в этом процессе, и чтобы их мнения должным образом учитывались при подготовке или внесении изменений в законодательство о структурах автономии.

137. При разработке избирательных систем для автономных органов, прежде всего необходимо учитывать представительность национального меньшинства. Избирательные системы для структур самоуправления должны содержать положения о защите в отношении возможных злоупотреблений⁵⁶.

g) Выделение финансовых ресурсов на деятельность, связанную с меньшинствами

138. Выделение финансовых ресурсов для органов, занимающихся защитой меньшинств, имеет важнейшее значение для обеспечения выполнения ими своих задач. Это подразумевает выделение финансирования для консультативных механизмов структур культурной автономии и правительственных органов, занимающихся вопросами меньшинств на всех уровнях.

⁵⁶ См., например, 1-е Заключение по Венгрии, принятое 22 сентября 2000 года, пункт 52.

139. Выделяемые ресурсы должны быть соразмерны полномочиям данных органов. Финансирование и бюджетные средства для автономных органов меньшинств должны планироваться таким образом, чтобы они не подрывали их оперативную автономию⁵⁷. Для поддержания эффективного функционирования консультативных органов им необходимо также выделять соответствующие ресурсы, в том числе сотрудников, и финансовые средства. Ресурсы требуются им и для эффективного общения со своими избирательными округами, и для проведения мониторинга и оценки выполнения законодательства и проведения политики, их затрагивающей.

h) СМИ как источник эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественных делах

140. Чрезвычайно важно, чтобы общество было соответствующим образом информировано о вопросах, связанных с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, причем это должно быть и частью информации основных СМИ. Весьма важно, чтобы и основные СМИ, и СМИ меньшинств играли ключевую роль в этом процессе, причем не только благодаря распространению информации, но и путем содействия толерантности⁵⁸. При этом следует избегать чрезмерной политизации вопросов, связанных с меньшинствами, в СМИ. Кроме того, СМИ, особенно электронные СМИ, могут способствовать процессу консультаций с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам.

141. Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в наблюдательных советах в органах общественного радио и телевидения, в советах аудиторов и других органах, связанных со СМИ, а также в группах продюсеров является важнейшим фактором по обеспечению должного распространения информации о национальных меньшинствах. В частном секторе расширению участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в СМИ могут способствовать определенные стимулы по поддержке вещания на языках меньшинств или по вопросам, связанным с меньшинствами.

i) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе мониторинга Рамочной Конвенции

142. Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе мониторинга Рамочной Конвенции имеет принципиально важное значение для достижения сбалансированного и качественного результата. При подготовке докладов государств или иных письменных сообщений, требуемых на основании Рамочной Конвенции или других международных договоров, относящихся к вопросам меньшинств, государства-стороны должны соблюдать принципы,

⁵⁷ См. 2-е Заключение по Венгрии, принятое 9 декабря 2004 года, пункты 116-119.

⁵⁸ См. также пункты выше 68 и 74.

закрепленные в статье 15 Рамочной Конвенции, и консультироваться с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам. В этих и других рамках важно, чтобы участники, такие как консультативные органы, не воспринимались как исключительные участники, но чтобы государственные органы власти привлекали к процессу консультаций и других участников, прежде всего организации меньшинств и/или неправительственные организации. Консультативный комитет приветствует включение в государственные доклады, а также в Комментарии о Заключениях Консультативного комитета тех комментариев, которые излагаются меньшинствами и гражданским обществом.

143. Консультативный комитет приветствует также альтернативные доклады, подготовленные неправительственными структурами. Очень часто они представляют ценный дополнительный источник информации. Эти доклады свидетельствуют и о стремлении неправительственных структур участвовать в конструктивном диалоге, основанном на международных нормах в области прав человека.

144. Весьма важно, чтобы обеспечивалась транспарентность процесса консультаций и чтобы государства-стороны предоставляли полный текст Заключений Консультативного комитета и Резолюций Комитета министров лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, а также всему обществу как можно скорее и как можно шире. Власти должны обеспечивать, чтобы и эти, и другие документы в области мониторинга, в том числе и доклады государств, публиковались на местных языках, позволяя, таким образом, меньшинствам активно участвовать в этом процессе.

145. Консультативный комитет поощрял также государства-стороны в том, чтобы создавать систему регулярных консультаций, предоставляющую представителям меньшинств возможность обсуждать свои проблемы в перерывах между циклами мониторинга Рамочной Конвенции, будь то в форме семинаров по итогам мониторинга или в иной форме. Этот диалог имеет важнейшее значение для реагирования на конкретные проблемы, а также для создания доверия и уверенности в выполнении Рамочной Конвенции. Этот диалог создает атмосферу терпимости и дискуссий, что позволяет многообразию стать источником и стимулом не для раскола, а для обогащения каждого общества.

ЧАСТЬ IV ВЫВОДЫ

146. Данный Комментарий является результатом усилий Консультативного комитета по разработке резюме своего толкования статьи 15 и связанных с ней статей Рамочной Конвенции для тех, кто занимается вопросами соблюдения данной Конвенции. Главная цель – оказать помощь в расширении участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в разных областях жизни, улучшить соблюдение принципов Рамочной Конвенции и помочь государственным органам власти строить более интегрированное и более эффективно функционирующее общество.

147. Комментарий, который прямо или косвенно основан на конкретной работе Консультативного комитета по странам, предоставляет политикам, сотрудникам государственных служб, неправительственным организациям, исследователям и другим участникам, причем не в последнюю очередь самим меньшинствам, анализ возможных вариантов действий, которые позволят сделать им соответствующий информированный выбор при разработке законодательства и политики, направленных на улучшение участия меньшинств. Эти варианты выбора должны быть согласованы между властями и национальными меньшинствами, для того чтобы эти решения имели устойчивый характер. Важно также, чтобы эти решения учитывали мнения и большинства населения и тип отношений, доминирующих между разными группами в обществе.

148. Очевидно, что к разным национальным меньшинствам могут применяться разные решения, с учетом также и различных ситуаций в государствах-сторонах. Меры, принимаемые в некоторых государствах-сторонах, рассматривались Консультативным комитетом как адекватное выполнение статьи 15 Рамочной Конвенции с учетом существующих обстоятельств. Тем не менее, важно напомнить, что мера, которая обеспечивает эффективное участие в одном государстве-стороне, необязательно дает такие же результаты в других условиях. Поэтому государствам-сторонам необходимо оценивать, с учетом их собственной внутренней ситуации, применимость и эффективность тех мер, которые в других странах способствовали повышению уровня участия национальных меньшинств. В данном Комментарии задача Консультативного комитета состоит в том, чтобы выделить такие направления опыта, из которых могут извлечь для себя полезные выводы все государства-стороны.

149. Помимо этого, сам тот факт, что действия государств-сторон Конвенции могут рассматриваться удовлетворительными в определенных обстоятельствах и на данной стадии процесса мониторинга, не означает, что они будут достаточными для обеспечения соблюдения стандартов Рамочной Конвенции в будущем. Исходя из этого, в данном Комментарии делается попытка помочь государствам-сторонам создать такие условия, которые позволяли бы им на устойчивой основе соблюдать

положения Конвенции и в будущем, а также работать, на долгосрочную перспективу, над защитой национальных меньшинств и созданием того типа отношений в обществе, которых они хотели бы достигнуть.

150. Кроме того, само положение меньшинств и большинства населения постоянно меняется, причем со временем развиваются и возникают новые вопросы. Некоторые из тех тем, которые были упомянуты в данном Комментарии, в частности, в области участия в социально-экономической жизни, не были еще в полной мере исследованы и проанализированы ни Консультативным комитетом в рамках своей пострановой работы, ни другими участниками, занимающимися защитой прав меньшинств. Требуется уделять дополнительное внимание всему спектру этих вопросов, особенно тем вопросам, которые касаются эффективного участия в экономической, социальной и культурной жизни. Примеры тех вопросов, которые необходимо дополнительно исследовать, включают многое - от воздействия проблем окружающей среды на участие лиц, принадлежащих к уязвимым меньшинствам, до доступа лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к кредитам и банковским услугам.

151. В рамках последующих циклов мониторинга Консультативный комитет будет рассматривать и другие вопросы, когда будет возможным оценить их долгосрочное влияние на участие. Как уже было упомянуто во вступительных Замечаниях, данный документ необходимо рассматривать как живой инструмент, который требуется развивать по мере продвижения мониторинга на основании Рамочной Конвенции.

ПРИЛОЖЕНИЕ
ЗНАЧЕНИЕ ДРУГИХ СТАТЕЙ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ
ДЛЯ ТОЛКОВАНИЯ СТАТЬИ 15

Статья 3⁵⁹

152. В своей статье 3 Рамочная Конвенция предусматривает, что любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора, рассматриваться или не рассматриваться как таковое. Распространение Рамочной Конвенции на личную сферу важно для соблюдения прав меньшинств, содержащихся в Рамочной Конвенции, в том числе права на эффективное участие во всех областях жизни. В своем рассмотрении личной сферы применения Рамочной Конвенции Консультативный комитет постоянно рекомендовал, чтобы государства-стороны избегали произвольного или неоправданного исключения лиц из защиты Рамочной Конвенции, а придерживались "открытого" подхода. Во многих случаях Комитет предлагал государствам-сторонам пересмотреть и проанализировать возможность расширения личной сферы применения Рамочной Конвенции, поскольку со временем ситуация меняется.

Статья 6⁶⁰

153. Статья 6(1) Рамочной Конвенции призывает государства-стороны поощрять "дух терпимости и диалог между культурами" и содействовать "взаимному уважению и взаимопониманию" между всеми лицами, проживающими на их территории. Как уже указывалось выше⁶¹, эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в разных областях жизни является важным инструментом для укрепления межкультурного диалога.

154. При этом эффективность участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, зависит от существования атмосферы взаимного уважения, толерантности и признания в обществе. Поэтому столь важно, чтобы государства-

⁵⁹ 3(1) Любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться как таковое, и этот выбор или осуществление прав, которые связаны с этим выбором, никоим образом не должны ущемлять данное лицо.

3(2) Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут осуществлять права и пользоваться свободами, вытекающими из принципов, закрепленных в настоящей рамочной Конвенции, индивидуально, а также совместно с другими лицами.

⁶⁰ 6(1) Стороны поощряют дух терпимости и диалог между культурами, а также принимают эффективные меры по содействию взаимному уважению, взаимопониманию и сотрудничеству между всеми лицами, проживающими на их территории, независимо от их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности, особенно в области образования, культуры и средств информации.

6(2) Стороны обязуются принимать все надлежащие меры для защиты лиц, которые могли бы стать жертвами угроз или актов дискриминации, враждебности или насилия по причине их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности.

⁶¹ См. пункт 21.

стороны принимали меры по поощрению межкультурного диалога между большинством населения и меньшинствами, а также между разными меньшинствами и, в более общем плане, между всеми людьми, проживающими на их территории. В этой связи Консультативный комитет часто подчеркивал важность интеграции разных направлений политики, как для продвижения равных возможностей, так и для предупреждения напряженности в обществе.

155. Помимо этого, Консультативный комитет неоднократно подчеркивал важность участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в принятии решений о той деятельности, которая призвана улучшить знание культур меньшинств в обществе в целом. Это включает сферу образования, прежде всего при принятии решений о включении отдельных аспектов, связанных с национальными меньшинствами, в учебные материалы, но также и СМИ и подготовку и проведение политики в сфере культуры.

Статья 7⁶²

156. Государствам-сторонам предлагается обеспечить уважение прав каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, как это закреплено в статье 7 Рамочной Конвенции. Это включает право на создание ассоциаций и политических партий меньшинств, что является важными формами участия. Государства-стороны должны воздерживаться от какого-либо неоправданного вмешательства в осуществление этого права и создавать условия, позволяющие ассоциациям и партиям меньшинств получать и пользоваться статусом юридического лица, а также действовать в условиях свободы. Право на свободу собраний и ассоциаций является предварительным условием выполнения положений статьи 15, даже если оно и недостаточно, само по себе, для обеспечения эффективного участия.

Статья 9⁶³

157. В статье 9 (1) защищается право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на свободу получать и обмениваться информацией и идеями на языке меньшинства, то есть возможность для них участвовать в общественных обсуждениях и в общественных делах в целом, в частности, через СМИ. Кроме того, пункт 1 статьи 9 требует, чтобы государства-стороны обеспечивали запрет на дискриминацию в отношении доступа меньшинств к СМИ. В пункте 4 статьи 9 Рамочной Конвенции содержится требование к властям принимать надлежащие меры для облегчения доступа лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к СМИ.

⁶² Стороны обеспечивают уважение прав каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, свободу выражения мнения и свободу мысли, совести и религии.

⁶³ 9(4) В рамках своих правовых систем Стороны принимают надлежащие меры для облегчения доступа лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к средствам информации для поощрения терпимости и обеспечения культурного плюрализма.

158. Доступ к СМИ и участие в СМИ лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, имеют разные измерения: они должны иметь доступ к СМИ как часть аудитории, как владельцы органов СМИ и как представители меньшинств в общенациональных СМИ.

159. Нормальный доступ к общенациональным СМИ и СМИ меньшинств для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в большой степени способствует эффективному участию в обществе, в частности, в культурной жизни. Это помогает обществу в целом узнать больше о культуре и самобытности меньшинств. Кроме того, возможность для национальных меньшинств создавать и использовать собственные СМИ сама по себе является эффективной формой участия, в частности, в общественных делах и культурной жизни. Это может также иметь прямые и косвенные социальные и экономические преимущества для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Статья 10⁶⁴

160. Право свободно пользоваться языком своего меньшинства, устно и письменно, в частной жизни и публично, а также в отношениях с административными органами, является важнейшим фактором расширения участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Это особенно важно для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые проживают в районах, в которых традиционно проживали национальные меньшинства или составляли там значительное число⁶⁵. Например, политика принятия на службу государственных служащих, когда предпочтение отдается тем, кто владеет языком меньшинства, является позитивным подходом к расширению и укреплению участия меньшинств в органах государственного управления. Аналогичным образом, возможность использовать языки меньшинств в отношениях с административными органами может способствовать более эффективным контактам властей с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам. В местных выборных органах возможность использовать языки меньшинств может позволить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, более эффективно участвовать в

⁶⁴ 10(2) В районах традиционного проживания, а также там, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, составляют значительное число, в случаях, если эти лица просят об этом и если такие просьбы отвечают реальным потребностям, Стороны будут стремиться обеспечить, насколько это возможно, условия, позволяющие использовать язык меньшинства в отношениях между этими лицами и административными властями.

⁶⁴ 10(1) Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право свободно и беспрепятственно пользоваться языком своего меньшинства устно и письменно в частной жизни и публично.

⁶⁵ 10(2) В районах традиционного проживания, а также там, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, составляют значительное число, в случаях, если эти лица просят об этом и если такие просьбы отвечают реальным потребностям, Стороны будут стремиться обеспечить, насколько это возможно, условия, позволяющие использовать язык меньшинства в отношениях между этими лицами и административными властями.

процессе принятия решений. Напротив, строгие требования к знанию языка могут серьезно затруднить участие национальных меньшинств в некоторых сферах жизни, в частности, в социально-экономических процессах и на выборах. При этом нельзя недооценивать важность знания официального языка, поскольку это способствует эффективному участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам⁶⁶.

Статьи 12, 13 и 14 Конвенции

161. В статьях 12, 13 и 14 Рамочной Конвенции содержатся широкие положения в области образования, которые были углубленно проанализированы Консультативным комитетом в его Комментарий по образованию, принятому в 2006 году⁶⁷.

162. В статье 12 (1) содержится требование к государствам-сторонам принимать меры с целью поощрения знания культуры, языка, истории и религии, как национальных меньшинств, так и большинства населения. Вместе со статьей 6 (1)⁶⁸, статья 12, таким образом, ставит задачу перед государствами-сторонами поощрять атмосферу взаимопонимания и межкультурного диалога, что является предварительным условием для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Для достижения этой цели требуется обеспечивать соответствующие учебные и другие материалы, подготовку учителей, а также способствовать обмену между учащимися и преподавателями, как это подчеркивается в статье 12 (2). Кроме этого, в соответствии с этой же статьей, Консультативный комитет часто рекомендовал, чтобы власти обеспечивали участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в подготовке законодательства в сфере образования, а также при проведении мониторинга и оценки политики и программ в сфере образования, в первую очередь, тех, которые касаются меньшинств.

163. Особое значение для анализа статьи 15 имеет Статья 12 (3) Рамочной Конвенции, поскольку в ней содержится призыв к государствам-сторонам обеспечивать равные возможности доступа к образованию на всех уровнях для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в том числе к профессиональной подготовке и образованию для взрослых.

⁶⁶ См. также ниже замечания по статье 14.

⁶⁷ См. Комментарий по образованию на основании Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств, принятый Консультативным комитетом 2 марта 2006 года.

⁶⁸ См. выше пункт 152.

164. В статье 14 (1) и (2)⁶⁹, с одной стороны, предусматривается право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, изучать язык своего меньшинства, а также, чтобы государства-стороны, в случае достаточной потребности, стремились обеспечить равные возможности для получения образования на языке меньшинства. Это – важные средства для сохранения и развития идентичности и культуры меньшинств, как это предусматривается и в статье 5⁷⁰. С другой стороны, в статье 14 (3) предусматривается, что это должно проводиться в жизнь без ущерба изучению официального языка. Достаточные знания официального языка лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, действительно, являются важнейшим условием их участия в разных сферах жизни и их интеграции в общество в целом⁷¹. Исходя из этого, принципиально важные основы Рамочной Конвенции, уже описанные в пунктах 13-15 выше в связи со статьями 4, 5 и 15, в полной мере отражаются и в статье 14.

165. Консультативный комитет неоднократно подчеркивал важность эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, для соблюдения прав, содержащихся в статье 14. Это, в частности, имеет особое значение для привлечения лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к принятию решений, касающихся организации обучения языку меньшинства⁷², для обеспечения того, чтобы такой тип образования учитывал потребности национальных меньшинств.

Статья 17 и статья 18⁷³

⁶⁹ 14 (1) Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право изучать язык своего меньшинства.

14 (2) В районах традиционного проживания, а также там, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, составляют значительное число, Стороны, в случае достаточной потребности в этом, стремятся обеспечить, насколько это возможно и в рамках своих образовательных систем, чтобы лица, принадлежащие к этим меньшинствам, имели надлежащие возможности изучать язык своего меньшинства или получать образование на этом языке.

14 (3) Положения пункта 2 настоящей статьи проводятся в жизнь без ущерба для изучения официального языка или преподавания на этом языке.

⁷⁰ См. выше пункты 13 и 14.

⁷¹ См. также выше замечания по статье 10.

⁷² См. Комментарий по образованию на основании Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств, принятый Консультативным комитетом 2 марта 2006 года.

⁷³ 17 (1) Стороны обязуются не препятствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные контакты через границы с лицами, на законных основаниях находящимися на территории других государств, в частности с лицами, с которыми они имеют общую этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность или общее культурное наследие.

17 (2) Стороны обязуются не препятствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, участвовать в деятельности неправительственных организаций как на национальном, так и на международном уровне.

18 (2) Стороны принимают при необходимости меры, направленные на поощрение трансграничного сотрудничества.

166. В статье 17 (1) Рамочной Конвенции предусматривается, что стороны не будут препятствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные контакты через границы, в частности, с лицами, принадлежащими к этому же национальному меньшинству. Статья 17 (2) направлена на то, чтобы обеспечить, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могли вносить активный вклад в гражданское общество, как на национальном, так и на международном уровне.

167. Так же как и статья 17, статья 18 (2) призывает к инициативному подходу к трансграничному сотрудничеству, но между государствами. Приграничное сотрудничество может внести значительный вклад в развитие участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественных делах, а также в социальной, экономической и культурной жизни.

TRANSLATION UNCHECKED