



**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе**  
**Верховный комиссар по делам национальных меньшинств**

**ВКНМ и ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ: ОБЪЕДИНЕНИЕ  
ЭКСПЕРТНОГО ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ УКРЕПЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ И  
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В РАЗНООБРАЗНЫХ ОБЩЕСТВАХ**

выступление

**г-жи Астрид Турс**  
Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств

на

**105-м пленарном заседании Европейской комиссии за демократию через право**

[Текст во время выступления может отличаться от настоящего варианта ]

г. Венеция, Италия – 18 декабря 2015 г.

Г-н Президент,

Уважаемые члены Венецианской комиссии,

Я хотела бы поблагодарить Вас за приглашение принять участие в пленарном заседании Европейской комиссии за демократию через право. Для меня большая честь и удовольствие выступать перед самыми выдающимися правоведами Европы. Ваша роль в содействии конституционным и правовым реформам в Европе и за ее пределами неоценима.

Варшавская Декларация 2005 года о сотрудничестве между Советом Европы и ОБСЕ определяет взаимное намерение работать на основе "взаимодополняемости, транспарентности и демократической подотчетности, уважая автономию, различный состав государств-участников и специфические задачи каждой организации." Защита прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, была определена в качестве одного из четырех приоритетных направлений нашего расширенного сотрудничества. Хочу заметить, что во многих странах, которые являются членами как Совета Европы так и государствами-участниками ОБСЕ, наблюдается определенный регресс в реализации законов о правах меньшинств. Данная ситуация предопределяет необходимость того, чтобы мы продолжали нашу совместную работу с тем, чтобы защита прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, оставалась приоритетным направлением для наших государств-членов.

Сотрудничество между моим офисом и Венецианской комиссией является хорошим примером того, как организации могут наилучшим способом использовать свои сильные стороны. ВКНМ полагается на экспертные мнения Венецианской комиссии, а Венецианская комиссия может рассчитывать на наш практический опыт работы в разных странах и знание по тематическим вопросам.

Недавним примером положительного результата нашего сотрудничества является создание постоянной Рабочей группы, которая, как мы надеемся,

будет функционировать в качестве коммуникационной платформы между Народным Собранием Гагаузии и Парламентом Республики Молдова. В моем диалоге с молдавскими властями я опиралась на экспертную оценку, которую Вы дали в 2002 году. Я призвала власти имплементировать Ваши рекомендации, особенно в части уточнения иерархии законов и предмета автономных компетенций. Ваше экспертное заключение служит мне, как и моим предшественникам, тем правовым фундаментом, на основе которого формулируются наши политические рекомендации.

Ваша работа по вопросам конституционного законодательства во многих странах, в том числе в области децентрализации, заложила основу для моих собственных размышлений о последствиях, которые этот важный процесс может оказать на национальные меньшинства. Я рассматриваю децентрализацию как ключевой механизм, способный снизить риск конфликтов в этнически разнообразных или в постконфликтных обществах.

Приближая власть к народу, государство увеличивает возможности участия национальных меньшинств в общественной жизни своей страны и в принятии решений, которые их касаются. Это особенно актуально для тех регионов, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, составляют значительную долю населения и проживают относительно далеко от центральных учреждений. Децентрализация иногда сопровождается изменением административных границ. Когда такие решения принимаются, их воздействие на национальные меньшинства должно быть тщательно оценено в тесных и регулярных консультациях с теми меньшинствами, которых это касается.

Разработка децентрализованных структур государственного управления, которые более эффективно обеспечивают права меньшинств и дают группам меньшинств голос в принятии решений, может снизить потенциал разногласий между разными группами. Поэтому эффективная децентрализация может быть важным шагом в обеспечении надлежащего управления и расширения прав и возможностей меньшинств. Тем не менее, даже тогда, когда полномочия переданы местным или региональным уровням, центральное правительство должно оставаться, в конечном счете, ответственным за

защиту и поощрение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Если местные органы власти не выполняют обязательств по отношению к национальным меньшинствам, именно центральное правительство, взявшее на себя международные обязательства, несет ответственность за их исполнение. И именно центральное правительство обязано разработать национальные стратегии и политику, направленные на содействие более долгосрочной интеграции общества.

Уважаемый председатель,  
Дамы и господа,

Мы занимаемся тематическими вопросами, актуальность которых в настоящее время только подтверждается. Ваши отчеты о правах не граждан и национальных меньшинств, а так же о двойном праве голоса лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, были подготовлены в сотрудничестве с моим офисом. *Больцанские Рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях* были представлены моим офисом после консультаций с членами Венецианской комиссии.

В то время как отношение к национальным меньшинствам за рубежом исторически оказывало значительное влияние на межгосударственные отношения, положений по этому вопросу в международном праве еще удивительно мало. Это делает более актуальной, чем когда-либо прежде, ту работу, которую Вы начали в 2001 году с подготовки *Доклада о привилегиях для национальных меньшинств со стороны родственного государства и которая также нашла отражение в Больцанских Рекомендациях.*

Мой офис не раз наблюдал, как государства используют свою власть за пределами своей юрисдикции, используя *национальные меньшинства* в других государствах в качестве предлога для вмешательства и даже для провокации насилия. Как отмечено в *Больцанских Рекомендациях*, опасения за положение меньшинств в других государствах могут быть обоснованными, но должны быть рассмотрены в пределах рамок и механизмов, предусмотренных международным правом. Вопросы о мотивах и доверии возникают тогда, когда государства демонстрируют большую заинтересованность в меньшинствах за рубежом,

чем у себя дома. Уважение принципов, перечисленных в вашем Докладе и в *Большанских Рекомендациях* позволяет избежать инструментализации вопросов меньшинств в отношениях между государствами и подрыва идущих процессов интеграции в этих обществах. Наша задача как институтов, работающих по предотвращению конфликтов, использовать наши возможности для пресечения злоупотреблений и преступлений, до того как они произойдут.

Уважаемый председатель,  
Дамы и господа,

Сегодня на вашей повестке дня обсуждения так называемых законов о декоммунизации в Украине. Позвольте мне поделиться с Вами некоторыми мыслями по этой очень "горячей" теме.

Строители государств часто полагаются на те или иные исторические нарративы. После распада тоталитарных и авторитарных режимов в 20-м веке, возникшие независимые государства переписали свои, ранее навязанные им исторические нарративы, для того чтобы пролить свет на несправедливые страницы прошлого или затушевать спорные главы их истории. По всей Европе общества сталкиваются с проблемой достижения хрупкого баланса между памятью и забвением, между инклюзивными и эксклюзивными историческими нарративами, и между оценкой спорных исторических фигур как героев или злодеев. Как любые формы политики идентичности, политика памяти может быть использована для объединения или для разделения. Она может помочь обществу преодолеть прошлое насилие, или посеять семена для будущих конфликтов.

Ответственное управление, целью которого является содействие социальной сплоченности и появлению всеобъемлющей гражданской идентичности, требует сбалансированного и инклюзивного подхода к истории; подхода, который не только позволяет, но и допускает существование разных точек зрения.

*Люблянские Рекомендации по интеграции разнообразных обществ*, опубликованные моим предшественником в 2012 году, призывают государства-участников ОБСЕ, вступивших на трудный путь переосмысления своей истории,

обеспечивать среду, где есть место разным точкам зрения, среду которая инклюзивна и доступна всем членам общества, включая национальные меньшинства.

При поощрении или запрещении использования тех или иных символов, или при возведении или демонтаже статуй, памятников и других символических объектов или зданий, государствам следует должным образом учитывать исторические и современные отношения между сообществами. В этом контексте, государственная политика должна быть направлена на содействие межкультурным связям и взаимному признанию и аккомодации всех групп в обществе. При наименовании или переименовании улиц, зданий и других публичных пространств, особое внимание следует обратить на то, как эти действия могут повлиять на интеграцию общества.

У властей может возникнуть соблазн получения краткосрочных политических выгод путем форсирования реализации таких законов. Но я призываю государства дать время для диалога и обсуждения, учитывая права на свободу мнений и их выражений, права на информацию и образование, а также права отдельных лиц и групп на доступ как к их культурному и историческому наследию, так и к наследию других сообществ. Эта дискуссия не должна проводиться только на национальном уровне. Местные общины должны иметь значительную свободу, чтобы сделать собственный выбор в данных вопросах в духе процесса децентрализации, о котором я говорила выше.

Уважаемый председатель,  
Дамы и господа,

На протяжении многих лет заключения и рекомендации, наработанные нашими институтами, внимательно изучались нами, служили основой для выработки новых позиций и усиливали друг друга. Наше тесное сотрудничество развивалось как официально, так и через неформальные механизмы совместной координации и через консультации на рабочем уровне. Мы осуществляем наше сотрудничество, чтобы обеспечить согласованность в интерпретации соответствующих международных стандартов в области прав человека и прав национальных меньшинств и чтобы избежать расхождения или несоответствия в наших позициях. Я высоко

ценю возможность обращения к вам сегодня и надеюсь, что у нас будет много возможностей для совместной работы в предстоящие месяцы и годы.