

Больцанские рекомендации
о национальных меньшинствах
в межгосударственных отношениях
и пояснительная записка

20 июня 2008 г.

Публикуется и распространяется Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ).

Информация, содержащаяся в данном буклете, может свободно копироваться; ссылка на источник приветствуется.

ISBN/EAN: 978-90-75989-12-0

© Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств 2009

Отпечатано в Нидерландах

В наличии имеются брошюры на других языках. Можно также загрузить электронную версию документа по адресу (<http://www.osce-hcnm.org>) на следующих языках: английском

За дополнительной информацией обращайтесь в:

Офис Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств

Prinsessegracht 22

2514 AP Гаага

Тел.: +31 (0)70 312 5500

Факс: +31 (0)70 363 5910

Эл.почта: hcnm@hcnm.org

Интернет-сайт: www.osce-hcnm.org

ВВЕДЕНИЕ

Решением, принятым в Хельсинки в июле 1992 года, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) учредила пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ), призванного способствовать предотвращению конфликтов по возможности на самом раннем этапе. За пятнадцать лет активной деятельности ВКНМ наработал уникальный опыт в сфере определения причин и предотвращения потенциальных конфликтов на межнациональной почве. В частности, ВКНМ сосредоточивал внимание на ситуациях, которые касались этнических групп, составляющих в количественном отношении большинство населения в одном и меньшинство – в другом, зачастую соседнем, государстве. Подобные случаи затрагивают интересы властей обоих государств, являя собой потенциальный источник межгосударственной напряженности или даже конфликтов. Собственно говоря, такая напряженность во многом определяла ход новой и новейшей европейской истории.

Этнокультурные и государственные границы редко совпадают. Почти во всех странах проживают меньшинства, многие из которых живут по обе стороны государственной границы. Сообщества меньшинств зачастую служат мостом между странами, способствуя их процветанию и укреплению дружественных отношений, создавая условия для диалога и толерантности. Следовательно, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны обладать возможностью свободно устанавливать и поддерживать беспрепятственные и мирные контакты через государственные границы, развивать культурные и экономические связи. Однако, в случаях, когда трансграничные культурные связи приобретают политический подтекст и государства в одностороннем порядке предпринимают шаги по защите и поддержке так называемого «родственного меньшинства», находящегося вне их юрисдикции, возникает риск политической напряженности или даже насилия.

В прошлом ВКНМ неоднократно сталкивался с такого рода напряженностью во многих странах в регионе ОБСЕ и досконально осознает потенциальные угрозы, связанные с чрезмерной политизацией проблем меньшинств в межгосударственных отношениях. По мнению ВКНМ, существует необходимость внести ясность в то, как государства могут проявлять свою заинтересованность по отношению к национальным меньшинствам, не ставя под угрозу мир и дружественные отношения. Именно поэтому были разработаны настоящие Рекомендации, основанные на принципах международного права и на обширном опыте ВКНМ. Они призваны прояснить, как государства могут оказывать поддержку и помощь лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, проживающим в других странах, способами, которые не ведут к обострению межнациональных или двусторонних отношений.

Рекомендации основываются на опыте Рольфа Экеуса (ВКНМ 2001-2007), изложенном в его заявлении 2001 года «Суверенитет, ответственность и национальные меньшинства», а также в «Докладе о привилегиях для национальных меньшинств со стороны «родственного государства»*, изданном Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) в том же году. Оба документа разъясняют, при каких обстоятельствах и в каких рамках государства могут поддерживать граждан другой страны, исходя из этнических, культурных или исторических связей. Документы также подчеркивают двойную ответственность государств, которая состоит в защите в рамках своей юрисдикции прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также, в качестве члена международного сообщества, в ответственном поведении по отношению к меньшинствам, пребывающих под юрисдикцией другого государства.

Основные послы Рекомендаций о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях перекликаются с двумя вышеназванными документами и указывают, что, во-первых, уважение и защита прав национальных меньшинств, в соответствии с нормами международного права, является ответственностью государства, на территории которого проживает меньшинство. Во-вторых, государства могут проявлять заинтересованность в благополучии сообществ меньшинств за рубежом, в особенности тех, с которыми их объединяет этническая, культурная, языковая или религиозная самобытность, или же общее культурное наследие. Однако в рамках международных правовых норм это не предполагает права осуществлять

* Термин «родственное государство» будет использоваться в данном документе. Существуют также и другие термины, передающие схожее значение, напр. «историческая родина» или «материнское государство».

юрисдикцию над населением, проживающим на территории другого государства. В заключение, государства могут проявлять свою заинтересованность через предоставление привилегий национальным меньшинствам за рубежом только по результатам консультаций с государством их проживания, проявляя должное уважение к принципам территориальной целостности, суверенитета, дружественных и добрососедских отношений. Государства обязаны гарантировать, что их политика по отношению к национальным меньшинствам за пределами собственных границ не подрывает интеграционные усилия государства, на территории которого проживает меньшинство, и не подпитывает сепаратистские тенденции.

Текст 19 отдельных рекомендаций объединен в четыре раздела: общие принципы; обязательства государств по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам; привилегии, предоставляемые государствами лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам за рубежом; многосторонние и двусторонние инструменты и механизмы. Рекомендации предоставляют нормативное и практическое руководство для государств, в соответствии с общими принципами суверенитета, прав человека и прав меньшинств и международной ответственности. Более детальное разъяснение каждой рекомендации предоставлено в прилагаемой Пояснительной записке, которая также содержит ссылки на соответствующие международные стандарты. Каждую рекомендацию надлежит читать вместе с соответствующим пунктом Пояснительной записки и в контексте документа, как целого.

Следует отметить, что вопросы о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях зачастую возникают в отношениях между страной проживания меньшинства и так называемого «родственного государства». Это понятие употребляется для обозначения тех государств, большинство населения которых разделяет этнические или культурные характеристики с меньшинством населения другой страны. Настоящие рекомендации сосредоточивают внимание в главной степени, но не исключительно, на таких государствах. Рекомендации также применимы к более широкой категории стран, которые могут иметь заинтересованность в меньшинствах за пределами собственных границ, основываясь на связях исторического, религиозного или языкового характера, которые не обязательно рассматриваются как «родственные государства». К тому же, употребление понятия «родственное государство» по отношению к государствам и национальным меньшинствам является спорным и не имеет общепринятого научного или правового определения. Поэтому, слова «родственное государство» и «родственное меньшинство» не употребляются в тексте Рекомендаций и приводятся только в отдельных случаях в

Пояснительной записке, когда они имеют дополнительную разъяснительную ценность.

Употребляемое в данном документе понятие «национальное меньшинство» охватывает широкий спектр групп меньшинств, включая религиозные, языковые и культурные, а также этнические меньшинства, независимо от того, признаны они таковыми или нет государствами, на территории которых они проживают, и несмотря на их официальное обозначение. Рекомендации распространяются на все выше-названные группы. Также необходимо отметить, что слово «меньшинство» употребляется в тексте Рекомендаций в качестве удобного сокращения и подразумевает «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам».

В процессе подготовки Рекомендаций по национальным меньшинствам в межгосударственных отношениях ВКНМ получил ценный вклад и поддержку своих сотрудников, в частности, д-ра Натали Сабанадзе, профессора Франческо Палермо, д-ра Аннелиз Верстихел и г-на Боба Дина. В составлении документа также участвовали бывшие сотрудники офиса ВКНМ д-р Уолтер Кемп (Управление ООН по наркотикам и преступности), профессор Джон Пакер (Университет Эссекса), г-жа Джанана Хаджиомерович.

ВКНМ также консультировали следующие эксперты: профессор Гудмундур Альфредссон, директор Института прав человека и гуманитарного права им. Рауля Валленберга, Лундский университет; профессор Богдан Ауреску, лектор Бухарестского университета, заместитель члена Венецианской комиссии; г-жа Ильзе Брандс-Керис, директор Латвийского центра по правам человека и этническим исследованиям, Рига; профессор Воин Димитриевич, директор Белградского центра по правам человека; профессор Асбьёрн Эйде, старший научный сотрудник Норвежского института по правам человека, Осло; г-жа Симона Граната-Менини, председатель Группы по вопросам конституционного сотрудничества, Секретариат Венецианской комиссии, Страсбург; профессор Ян Эрик Хельгесен, президент Венецианской комиссии, Страсбург; профессор Кристин Хенрад, Эразмский университет, Роттердам; д-р Энико Хорват, независимый эксперт, Париж; г-н Анти Коркеакиви, Центр по правам человека и глобальному правосудию при Школе права Университета Нью-Йорка; д-р Эмма Ланчнер, Европейская академия Больzano/Бозен и Университет Граца; г-н Марк Латтимер, исполнительный директор Международной группы по национальным меньшинствам, Лондон; профессор Йозеф Марко, Университет Граца; профессор Анна Матвеева, Лондонская школа экономики и политических наук; г-н Алан Филлипс, президент Консультативного

совета по Рамочной конвенции Совета Европы по защите национальных меньшинств, Страсбург; профессор Эдуардо Руиз-Виейтез, директор Института по правам человека, Университет Деусто, Бильбао; профессор Левенте Салат, Университет Бабеш-Большай, Клуж-Напока; профессор Питер ван Дайк, президент Отдела административной юрисдикции Государственного Совета Нидерландов, Гаага, член Венецианской комиссии; профессор Митша Жагар, Институт этнических исследований, Любляна.

Цель этих рекомендаций – предоставить руководство представителям государств, национальных меньшинств и международных организаций по решению вопросов, возникающих в контексте межгосударственных отношений и затрагивающих интересы национальных меньшинств, путем защиты прав принадлежащим к ним лиц, а также способами, направленными на предотвращение конфликтов, поддержание межэтнического согласия и укрепление добрососедских отношений. Призывая государства сделать правильный выбор в разработке политики и принятии конкретных мер по снятию напряженности в связи с существованием национальных меньшинств за пределами государственных границ, ВКНМ надеется на достижение основополагающей цели своего мандата – предотвращение конфликтов.

*Кнут Воллебек
Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств
Гаага, 10 июня 2008 г.*

Рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях и пояснительная записка

I. Общие принципы

1. Суверенитет подразумевает юрисдикцию государства над собственной территорией и населением, границы которого определяются исключительно в рамках международного права. Ни одно государство не может осуществлять юрисдикцию над населением либо частью населения другого государства на территории этого государства без его согласия.
2. Суверенитет также подразумевает обязанность государства уважать и защищать права человека и основные свободы всех граждан, проживающих на его территории и находящихся под его юрисдикцией, включая права и свободы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Уважение и защита прав меньшинств является, в первую очередь, ответственностью государства, на территории которого проживает меньшинство.
3. Защита прав человека, включая права национальных меньшинств, является вопросом, представляющим законный интерес для международного сообщества. Государства должны поднимать вопросы, связанные с ситуацией лиц или положением в других государствах, в рамках международного сотрудничества и развития дружественных отношений. Также подразумевается полное принятие со стороны государств международных стандартов в области прав человека и установленных контрольных механизмов, отслеживающих их выполнение.

4. Государство может иметь интерес и даже закреплённую в конституции обязанность поддерживать лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и проживающих на территории других стран, исходя из этнических, культурных, языковых, религиозных, исторических или каких-либо иных связей. Вместе с тем, в соответствии с нормами международного права это ни в коей мере не наделяет государство правом осуществления юрисдикции над этими лицами на территории другого государства без согласия этого государства.

II. Обязанности государств по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам

5. Государства обязаны гарантировать право каждого, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на равенство перед законом и равную защиту закона. Таким образом, дискриминация по признаку принадлежности к национальному меньшинству или сходным признакам запрещается. Достижение основополагающего равенства может потребовать принятия специальных мер, которые не должны рассматриваться в качестве дискриминационных.
6. Государства обязаны уважать и поддерживать права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, включая право свободно выражать, сохранять и развивать свою культурную, языковую или религиозную самобытность, не подвергаясь каким-либо попыткам ассимиляции вопреки своей воле.
7. Государства должны способствовать интеграции общества и укреплять его сплочённость. Это подразумевает предоставление национальным меньшинствам механизмов эффективного участия на всех уровнях управления, в особенности в вопросах, затрагивающих их интересы, но не ограничиваясь ими. Интеграция может быть достигнута лишь тогда, когда лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, в свою очередь, участвуют во всех аспектах общественно-политической жизни и уважают правила и предписания страны, на территории которой они проживают.
8. Государства не должны излишне ограничивать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать беспрепятственные и мирные контакты через границы с лицами, законно проживающими в других государствах, в особенности, с которыми они имеют общую национальную или

этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность либо общее культурное наследие.

III. Привилегии, предоставляемые государствами лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам за рубежом

9. Государства могут предоставлять привилегии лицам, проживающим за рубежом, принимая во внимание вышеуказанные принципы. К подобным привилегиям относятся, в частности, культурные и образовательные возможности, льготы на поездки, разрешение на работу и облегченный доступ к получению виз. Привилегии должны предоставляться на недискриминационной основе. Государства проживания не должны препятствовать предоставлению или использованию привилегий, которые соответствуют нормам международного права и принципам, лежащим в основе настоящих Рекомендаций.
10. Государства должны воздерживаться от односторонних мер, в частности, от предоставления привилегий гражданам других государств на основе этнических, культурных, языковых, религиозных или исторических связей, которые направлены или приводят к подрыву принципа территориальной целостности государств. Государства не должны предоставлять прямую или косвенную помощь подобным инициативам со стороны негосударственных организаций.
11. Принимая решение о предоставлении гражданства иностранным гражданам, государства могут принимать во внимание знание языка, культурные, исторические или семейные связи. Однако государства должны гарантировать, что предоставление гражданства соответствует принципам дружественных добрососедских отношений и территориальной независимости, а также воздерживаться от массового предоставления гражданства, даже если двойное гражданство разрешено государством проживания. Если государство допускает двойное гражданство в рамках собственной правовой системы, оно не должно проводить дискриминацию по отношению к лицам, имеющим двойное гражданство.
12. Государства могут оказывать поддержку образованию за рубежом, например, в части языкового обучения, подготовки учителей, предоставления стипендий, учебников и школьного оборудования. Поддержка должна осуществляться на недискриминационной основе, при четко выраженном или подразуме-

ваемом согласии государства проживания, и соответствовать используемым внутренним и международным образовательным стандартам.

13. Государства могут оказывать поддержку культурным, религиозным или другим неправительственным организациям, при условии соблюдения законодательства и при четко выраженном или подразумеваемом согласии страны, в которой они зарегистрированы и работают. Однако государства должны воздерживаться от финансирования политических партий этнического или религиозного характера в другом государстве, так как это может иметь дестабилизирующее влияние и подрывать дружественные межгосударственные отношения.
14. Свободный прием трансграничного вещания как прямого, так и посредством повторной передачи или ретрансляции, не должен запрещаться на этнических, культурных, языковых или религиозных основаниях. Ограничения могут налагаться исключительно на передачи с использованием языка вражды, подстрекательские к насилию, расизму или дискриминации.
15. Предоставляя привилегии лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам за рубежом, государства должны гарантировать последовательность в поддержке национальных меньшинств в рамках собственной юрисдикции. В случаях, когда государства проявляют большую заинтересованность в меньшинствах за рубежом, нежели в собственных, или активно поддерживают определенное национальное меньшинство в одном государстве, пренебрегая интересами этого же меньшинства в других странах, мотивы и искренность их действий могут быть поставлены под вопрос.

IV. Многосторонние и двусторонние инструменты и механизмы

16. Сотрудничество между государствами в рамках дружественных двусторонних или многосторонних отношений должно основываться на территориальной, а не на этнической основе. Трансграничное сотрудничество между местными и региональными властями и органами самоуправления меньшинств может способствовать развитию терпимости и процветанию, укреплению межгосударственных отношений и диалога по проблемам меньшинств.
17. В решении вопросов о защите прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, государства должны руководствоваться правилами и принципами,

установленными международными документами по защите прав человека, в особенности многосторонними инструментами и механизмами, созданными специально для обеспечения стандартов и исполнения обязательств по отношению к национальным меньшинствам.

18. Государствам рекомендуется заключить двусторонние договоры и создать другие двусторонние механизмы для повышения уровня защиты прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Через подобные механизмы государства могут обмениваться информацией и высказывать озабоченность, реализовывать интересы и идеи и дополнительно поддерживать меньшинства в духе дружественных отношений. Двусторонний подход должен соответствовать духу основных правил и принципов, закрепленных в многосторонних соглашениях.
19. Государства должны наиболее эффективно использовать все доступные внутренние и международные инструменты для успешного разрешения споров и предотвращения конфликтов, связанных с проблемами меньшинств. К таким инструментам относятся совещательные и консультативные органы, в частности, советы по вопросам национальных меньшинств, совместные комиссии и соответствующие международные организации. Механизмы посредничества и арбитража должны быть установлены заранее путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений.

Рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях и пояснительная записка

I. Общие принципы

1. Суверенитет подразумевает юрисдикцию государства над собственной территорией и населением, границы которого определяются исключительно в рамках международного права. Ни одно государство не может осуществлять юрисдикцию над населением либо частью населения другого государства на территории этого государства без его согласия.

Принцип государственного суверенитета, закрепленный в Статье 1 и 2 Устава Организации Объединенных Наций (далее именуемого «Уставом ООН»), является основой международного права. Он находит подтверждение в ряде других международных документов: в Хельсинкском Заключительном акте 1975 года (Принцип IV), в Парижской хартии для новой Европы (1990 год) и, в частности по отношению к национальным меньшинствам, в Документе Копенгагенского совещания по человеческому измерению (1990 год) (далее именуемом «Копенгагенским документом») (пункт 37), в Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (1995 год) (далее именуемой «Рамочной конвенцией») (Преамбула и Статья 21), в Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992 год) (далее именуемой «Декларацией ООН о меньшинствах») (Статья 8 (4)), в Заключительном документе Инаугурационной конференции ЕС о Пакте стабильности в Европе (далее именуемом «Пактом стабильности») (пункт 1.6). Международное право предусматривает экстратерриториальную юрисдикцию для особых случаев и определенных ситуаций, однако, в ограниченной форме.

-
2. Суверенитет также подразумевает обязанность государства уважать и защищать права человека и основные свободы всех граждан, проживающих на его территории и находящихся под его юрисдикцией, включая права и свободы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Уважение и защита прав меньшинств является, в первую очередь, ответственностью государства, на территории которого проживает меньшинство.

После окончания Второй мировой войны был создан правовой режим, основанный на следующем принципе: защита прав человека и основных свобод, включая права и свободы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, является ответственностью государства, обладающего юрисдикцией над данной частью населения. Таким образом, в соответствии с нормами международного права государства обязаны гарантировать каждому гражданину в рамках собственной юрисдикции реализацию прав и свобод человека, включая права национальных меньшинств. Обязанности по защите прав человека закреплены, наряду с другими документами, в Хельсинском Заключительном акте (Принцип 7, пункт 4), Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 год) (далее именуемой «Европейской Конвенцией о правах человека») (Статья 1) и, в частности по отношению к национальным меньшинствам, в Международном пакте о гражданских и политических правах ООН (1966 год) (Статья 27), в Декларации ООН о меньшинствах (Статья 1 (1)), Копенгагенском документе (пункт 33(1) и 36(2)) и в Рамочной конвенции (Статья 1). Следовательно, защита прав национальных меньшинств является, в первую очередь, но не исключительно, ответственностью государства проживания меньшинства: она также является вопросом, представляющим законный интерес для международного сообщества, как говорится в Рекомендации 3 ниже.

Сохранение мира и стабильности требует от государства комплексного подхода к положению и защите лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, соответствующего, по мере возможности, их специальному статусу и определенным обстоятельствам. Начиная с принципа VII декалога Хельсинского Заключительного акта, государства-участники ОБСЕ неоднократно подчеркивали фундаментальную связь между уважением прав национальных меньшинств и сохранением мира и стабильности. На эту связь вновь и вновь указывалось в более поздних основополагающих документах, в частности, в Итоговом документе Мадридской встречи (1983 год) (Принцип 15), Итоговом документе Венской встречи (1989 год) (Принципы 18 и 19) и в Парижской хартии для новой Европы (1990 год), а также в документах последующих встреч на высшем уровне, например, в Копенгагенском документе (1990 год) (Часть IV, пункт 30), Хельсинском документе (1992 год) (Часть IV, пункт 24)

и Лиссабонском документе (1996 год) (Часть I, Лиссабонская декларация о модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века, пункт 2). Более конкретно связь обозначена, в числе других документов, в преамбуле Декларации ООН о меньшинствах (1992 год), преамбуле Рамочной конвенции и в Заключительной декларации Венской встречи на высшем уровне Совета Европы (1993 год). Таким образом, защита прав национальных меньшинств страной их проживания является не только краеугольным камнем международного права, но и предусловием мира, безопасности и демократического управления, особенно в многонациональных государствах.

3. Защита прав человека, включая права национальных меньшинств, является вопросом, представляющим законный интерес для международного сообщества. Государства должны поднимать вопросы, связанные с ситуацией лиц или положением в других государствах, в рамках международного сотрудничества и развития дружественных отношений. Также подразумевается полное принятие со стороны государств международных стандартов в области прав человека и установленных контрольных механизмов, отслеживающих их выполнение.

Несмотря на то, что защита прав человека, включая права меньшинств, является в первую очередь обязанностью государства проживания меньшинства, она также является вопросом, представляющим законный интерес для международного сообщества. Это положение подчеркивается государствами-участниками ОБСЕ, в частности, в Документе Московского совещания по человеческому измерению (1991 год), поскольку уважение прав и свобод человека является одним из оснований международного правового порядка. В особенности по отношению к правам национальных меньшинств, в третьем параграфе Раздела II Доклада Совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств (Женева, 1991 год) указывается, что «вопросы, касающиеся национальных меньшинств, а также соблюдение обязательств по международному праву и международных обязательств в отношении прав принадлежащих к ним лиц, являются вопросами, вызывающими законную международную озабоченность и, следовательно, не являются исключительно внутренним делом соответствующего государства».

Поскольку защита прав человека, включая права национальных меньшинств, является составной частью международного сотрудничества, озабоченность государств по поводу ситуации лиц или положения в других государствах должна выказываться в рамках базовых принципов международного права, в особенности, в рамках

развития дружественных отношений. Заключая двусторонние соглашения государства должны позаботиться о том, чтобы они не подрывали и не противоречили международным стандартам, закрепленным в инструментах многостороннего сотрудничества. Более детально об этом говорится в Части IV настоящих Рекомендаций. Для углубления взаимопонимания и создания атмосферы доверия государства должны сотрудничать по вопросам, затрагивающим интересы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, среди прочего, путем обмена информацией и опытом, например, посредством создания совместных комиссий. Процедурные нормы добрососедства, дружественных отношений и международного сотрудничества закреплены, в частности, в Уставе ООН (Статья 1(2)), Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (1970 год) и в Парижской хартии для новой Европы. Декларация ООН о меньшинствах (Статья 6 и 7), Копенгагенский документ СБСЕ (пункт 36(1)), Рамочная конвенция (Статья 1, 2 и 18) и Пакт стабильности (пункт 1(5)) подтверждают эти принципы, в частности, по отношению к национальным меньшинствам.

В контексте международной ответственности за уважение и защиту прав человека, включая права национальных меньшинств, государства должны исполнять взятые на себя обязательства по отношению к международным органам надзора и гарантировать право на беспрепятственное обращение в международные суды и трибуналы. Государства должны поддерживать, развивать и в полной мере участвовать в работе контрольных и консультативных органов, так как они исполняют важную роль в укреплении обстановки прозрачности, понимания и добрых намерений, и обеспечивают исполнение международных правовых норм.

4. Государство может иметь интерес и даже закрепленную в конституции обязанность поддерживать лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и проживающих на территории других стран, исходя из этнических, культурных, языковых, религиозных, исторических или каких-либо иных связей. Вместе с тем, в соответствии с нормами международного права это ни в коей мере не наделяет государство правом осуществления юрисдикции над этими лицами на территории другого государства без согласия этого государства.

Этот принцип указывает на разграничение между правами и интересами, а также между внутренним и международным правом. Государство может проявлять интерес к защите лиц, проживающих на территории другого государства, имеющих

общие этнические, культурные, языковые, религиозные, исторические либо другие черты с большинством собственного населения. Этот интерес может быть даже закреплён в конституции. Закрепление подобного интереса во внутригосударственном праве, однако, ни в коей мере не предполагает, согласно нормам международного права, осуществления властных полномочий над данной категорией лиц. Государство не может осуществлять властные полномочия в какой-либо форме на территории других государств без их согласия. Международное право четко определяет исключения из этого правила, например, касательно юрисдикции над дипломатическими представительствами, судами или гражданами за рубежом.

Как правило, государство может предоставить консульскую защиту своим гражданам за рубежом только после консультаций и заключения договоренности с государством проживания или временного пребывания, за исключением наиболее экстренных обстоятельств гуманитарного характера, когда проведение подобных консультаций не представляется возможным или же препятствует оказанию эффективной защиты. Требование о предварительных консультациях еще более обосновано, если лицо за рубежом не является гражданином вмешивающегося государства. Тот факт, что государство рассматривает лицо за пределами собственных границ как относящееся к «родственному меньшинству», не оправдывает односторонней интервенции по защите этого лица.

II. Обязанности государств по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам

5. Государства обязаны гарантировать право каждого, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на равенство перед законом и равную защиту закона. Таким образом, дискриминация по признаку принадлежности к национальному меньшинству или сходным признакам запрещается. Достижение основополагающего равенства может потребовать принятия специальных мер, которые не должны рассматриваться в качестве дискриминационных.

Принцип недискриминации и равенства закреплён практически во всех международных инструментах по защите прав человека, в частности, во Всеобщей декларации прав человека (1948 год) (Статья 2 и 7), Международном пакте о гражданских и политических правах ООН (Статья 2, 26 и 27) и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966 год) (Статья 2). Статья 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации

(1965 год) указывает, что этот инструмент также направлен на ликвидацию дискриминации по признаку «родового, национального или этнического происхождения». Статья 14 Европейской Конвенции о правах человека также отчетливо распространяет принцип недискриминации на признаки «национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам», а также дополнительный Протокол №12 к Европейской Конвенции о правах человека устанавливает общее запрещение дискриминации.

В последнее время принцип недискриминации по признаку, среди прочих, национального и этнического происхождения был закреплен Европейским Союзом в Амстердамском договоре (1997 год) (Статья 13 Договора о Европейском Союзе), Хартии основных прав Европейского Союза (2000 год) (Статья 22) и Директивах 2000/43/ЕК и 2000/78/ЕК. ОБСЕ также включила принцип о недискриминации и равенстве в Хельсинский Заключительный акт (Принцип VII), Итоговый документ Венской встречи (1989 год) (пункты 13.7 и 13.8) и Копенгагенский документ (пункты 5.9, 25.3 и 25.4). По отношению, в частности, к меньшинствам, свободная от дискриминации реализация прав меньшинств гарантирована в Декларации ООН о меньшинствах (Статья 2.1) и в Копенгагенском документе СБСЕ (пункт 31). Что не менее важно, этот принцип и стандарты включены в конституции большинства государств-участников ОБСЕ.

Рамочная конвенция (Статья 4) недвусмысленно запрещает в пункте 1 дискриминацию по признаку принадлежности к национальному меньшинству. В пункте 2 также указывается, что могут потребоваться дополнительные и надлежащие меры для достижения полного и эффективного равенства между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и представителями основной группы населения. Чтобы не считаться дискриминационными, подобные меры должны соответствовать принципу пропорциональности. Этот вопрос разъяснен в Рекомендации 10 ниже.

б. Государства обязаны уважать и поддерживать права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, включая право свободно выражать, сохранять и развивать свою культурную, языковую или религиозную самобытность, не подвергаясь каким-либо попыткам ассимиляции вопреки своей воле.

Уроки прошлого показывают, что уважение прав меньшинств является ключевым условием поддержания мира и стабильности внутри государств и между ними.

Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право поддерживать и развивать свою культуру и сохранять неотъемлемые элементы самобытности, а именно религию, язык, традиции и культурное наследие. Это право может быть реализовано только при условии отказа государствами от попыток ассимилировать меньшинства вопреки их воле.

Международное право подтверждает обязательство государств защищать право лиц, принадлежащих к меньшинствам, поддерживать свою самобытность путем предоставления надлежащих возможностей для развития своей культуры, использования своего языка, исповедования своей религии и эффективного участия в общественно-политической жизни. Это обязательство закреплено, в частности, в Международном пакте о гражданских и политических правах ООН (Статья 27), в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (ЮНЕСКО, 1960 год) (Статья 5.1.с.), Декларации ООН о меньшинствах (Статья 1, 2(2) и 2(3)), Копенгагенском документе СБСЕ (пункты 33 и 35) и в Рамочной конвенции (Статья 5(1), 8 и 10-15). ВКНМ опубликованы конкретные рекомендации и руководство об эффективном применении этих прав в разных областях, в частности, образования (Гаагские Рекомендации о правах национальных меньшинств на образование, 1996 год), использования языка (Ослоские Рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка, 1998 год) и участия в общественно-политической жизни (Лундские Рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни, 1999 год).

7. Государства должны способствовать интеграции общества и укреплять его сплоченность. Это подразумевает предоставление национальным меньшинствам механизмов эффективного участия на всех уровнях управления, в особенности в вопросах, затрагивающих их интересы, но не ограничиваясь ими. Интеграция может быть достигнута лишь тогда, когда лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, в свою очередь, участвуют во всех аспектах общественно-политической жизни и уважают правила и предписания страны, на территории которой они проживают.

Мир, стабильность, безопасность и процветание, исходя из опыта ВКНМ, достигаются сообществами исключительно путем укрепления интеграции меньшинств при уважении их этнокультурной самобытности. Политика интеграции, уважающая многообразие, не предполагает жесткого выбора «или-или». Она является вопросом поиска надлежащего баланса между признанием прав меньшинств на поддержание и

развитие собственного языка, культуры и самобытности и, одновременно, построением интегрированного общества, в котором каждый имеет возможность принимать участие и влиять на политическую, социальную и экономическую жизнь. Этот принцип подчеркивается, в частности, в Рамочной конвенции (Статья 5 и б).

Как государства, так и меньшинства заинтересованы в интегрированном обществе, с налаженным участием граждан и их взаимодействием. Такое общество является результатом непрерывного демократического процесса, способствующего надлежащему управлению, и требует приверженности обеих сторон. Отчужденность и разделение между сообществами и группами не могут стать подходящими основаниями для построения нормально функционирующего общества с хорошими перспективами сохранения стабильности в будущем. Интеграция подразумевает взаимодействие, а не только терпимое отношение к множеству культур.

Таким образом, лица, принадлежащие к меньшинствам, не только имеют право на возможность развивать самобытность (как подчеркивается в Рекомендации б выше), но и обязаны участвовать в культурной, социальной, экономической и общественно-политической жизни, интегрируясь, таким образом, в жизнь всего общества. Это подразумевает, например, необходимость изучать государственный язык и, в то же время, наличие надлежащих возможностей для обучения своему родному языку или на своем родном языке, как обусловлено в Копенгагенском документе (пункт 34), Гаагских Рекомендациях о правах национальных меньшинств на образование (Рекомендация 1) и Пояснительном докладе к Статье 14 Рамочной конвенции. Интеграция также предусматривает, что национальные меньшинства должны участвовать во всех аспектах управления страны проживания. Их участие не должно ограничиваться сферами, непосредственно затрагивающими их интересы.

8. Государства не должны излишне ограничивать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать беспрепятственные и мирные контакты через границы с лицами, законно проживающими в других государствах, в особенности, с которыми они имеют общую национальную или этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность либо общее культурное наследие.

Неотъемлемым правом лиц, принадлежащих к меньшинствам, является установление и поддержка беспрепятственных и мирных связей через государственные

границы с лицами, законно проживающими в других государствах, с которыми они имеют общее национальное или этническое происхождение, культурное наследие или вероисповедание. Это право гарантируется Декларацией ООН о меньшинствах (Статья 2(5)), Копенгагенским документом СБСЕ (пункт 32 (4)) и Рамочной конвенцией (Статья 17 (1)). Настоящая Рекомендация, следовательно, касается индивидуального права. Государства не должны препятствовать его осуществлению за исключением ситуаций, когда существует обоснованный риск для безопасности. Многосторонние и двусторонние инструменты и механизмы трансграничного сотрудничества между государствами описываются в Части IV Рекомендаций.

III. Привилегии, предоставляемые государствами лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам за рубежом

9. Государства могут предоставлять привилегии лицам, проживающим за рубежом, принимая во внимание вышеуказанные принципы. К подобным привилегиям относятся, в частности, культурные и образовательные возможности, льготы на поездки, разрешение на работу и облегченный доступ к получению виз. Привилегии должны предоставляться на недискриминационной основе. Государства проживания не должны препятствовать предоставлению или использованию привилегий, которые соответствуют нормам международного права и принципам, лежащим в основе настоящих Рекомендаций.

Государства могут проявлять заинтересованность в поддержке лиц, проживающих за рубежом, в частности, путем предоставления им привилегий. В соответствии с «Докладом о привилегиях для национальных меньшинств со стороны «родственного государства», одобренным в 2001 году Европейской комиссией за демократию через право (далее именуемом «Докладом Венецианской комиссии» - CDL-INF (2001) 19), принятие государствами односторонних мер по защите «родственных меньшинств», независимо от того, проживают они в соседнем или другом государстве, возможно при условии соблюдения следующих принципов: а) территориальной целостности государства; б) добросовестного выполнения международных обязательств; в) дружественных отношений между государствами; г) уважения прав человека и основных свобод, включая запрещение дискриминации. Сам факт того, что получатели такого рода поддержки проживают за рубежом, не является нарушением принципа территориальной целостности государства.

Доклад Венецианской комиссии также предусматривает, что государства вправе принимать законы или устанавливать правила, затрагивающие интересы граждан других государств, без получения предварительного согласия государства их проживания при условии, что эти законы или правила будут иметь последствия только в пределах собственных границ. Например, государство может в одностороннем порядке принять решение о предоставлении определенного числа стипендий достойным иностранным студентам, которые желают получить образование в данном государстве.

Однако если закон направлен конкретно на иностранных граждан, проживающих в другом государстве, и будет иметь последствия на территории этого иностранного государства, необходимо проконсультироваться с государством проживания лиц, о которых идет речь. В этом отношении необходимо проводить различие между ситуациями, когда согласие затрагиваемого государства подразумевается, а именно в вопросах, регулируемых договорами или международными обычаями, и ситуациями, когда согласие должно быть четко выражено (Раздел D.a.i. Доклада Венецианской комиссии).

В интересах мира, стабильности и дружественных межгосударственных отношений государство проживания не должно препятствовать предоставлению или получению привилегий, если они соответствуют нормам международного права. Последние предусматривают, что привилегии должны предоставляться недискриминационным образом, т.е. они должны преследовать законные цели и быть пропорциональными.

Как указывается в Докладе Венецианской комиссии, законной целью считается развитие культурных связей между целевой группой населения и населением «родственного государства». Развитие образовательных или личных связей также считается законной целью. Привилегии, предоставляемые государствами, таким образом, могут включать культурные и образовательные возможности, льготы на поездки, разрешение на работу, облегченный доступ к получению виз и приобретению собственности.

Получение таких привилегий часто обусловлено наличием удостоверений личности, выданных «родственным государством». Подобные документы должны являться исключительно подтверждением права на получение услуг в соответствии с определенным законом или постановлением. Они не должны иметь своей целью установление политических связей между обладателем и «родственным государством»

и не должны заменять документы, удостоверяющие личность, выданные властями государства проживания.

Недискриминационными считаются преференции, направленные и затрагивающие лиц в одинаковых обстоятельствах в равной степени. Для этого результат применения мер по предоставлению привилегий иностранцам должен быть пропорционален, т.е. в наименьшей степени ограничивать формальное равное отношение ко всем лицам, принадлежащим к одной категории. Например, в Докладе Венецианской комиссии указывается что, дифференцированный режим в предоставлении привилегий в области образования может быть оправдан законной целью развития культурных связей между целевой группой населения и населением «родственного государства». Однако, чтобы считаться приемлемыми, предоставляемые привилегии должны быть подлинно связаны с культурой «родственного государства», открыты для всех заинтересованных и квалифицированных лиц, независимо от их этнической принадлежности, а также быть пропорциональными. Например, предоставление образовательных привилегий на недискриминационной основе предполагает использование в качестве законной предпосылки к их получению критерия владения языком.

10. Государства должны воздерживаться от односторонних мер, в частности, от предоставления привилегий гражданам других государств на основе этнических, культурных, языковых, религиозных или исторических связей, которые направлены или приводят к подрыву принципа территориальной целостности государств. Государства не должны предоставлять прямую или косвенную помощь подобным инициативам со стороны негосударственных организаций.

Предоставление привилегий определенным группам за рубежом, которое может подпитывать сепаратистские тенденции и иметь ослабляющее или разъединяющее влияние в государстве проживания, нарушает принципы суверенитета и дружественных отношений между государствами. Односторонние шаги подобного толка могут включать выборочное финансирование зарубежных политических партий, основанных на этнических, культурных, языковых или религиозных связях; предоставление документов, удостоверяющих личность, с указанием этнического происхождения; массовое предоставление гражданства гражданам другого государства, о чем говорится ниже в Рекомендации 11.

Кроме того, международный мир и безопасность могут быть поставлены под угрозу действиями, которые подрывают общественную интеграцию или сплоченность общества в других государствах. Статья 1 Устава ООН подчеркивает важность предотвращения и устранения угроз миру. История показывает, что когда государства предпринимают односторонние шаги, включая шаги символического характера, по защите меньшинств, проживающих за пределами их юрисдикции, исходя из «национального родства», это приводит к напряженности, трениям или даже конфликтам с использованием насилия.

К подобным последствиям могут привести и инициативы негосударственных организаций, таких как религиозные учреждения, пользующиеся прямой или косвенной поддержкой государственных властей. В рамках собственных границ государства должны предпринимать превентивные или исправительные меры в отношении таких негосударственных организаций, которые внедряют или поддерживают инициативы по отношению к группам меньшинств за рубежом, поощряющие насилие или подпитывающие сепаратистские тенденции. Это руководство должно быть прочитано в тесной связи с Рекомендацией 3, которая подчеркивает важность международного сотрудничества и поддержания дружественных отношений в решении проблем, касающихся ситуации лиц или положения в других государствах.

11. Принимая решение о предоставлении гражданства иностранным гражданам, государства могут принимать во внимание знание языка, культурные, исторические или семейные связи. Однако государства должны гарантировать, что предоставление гражданства соответствует принципам дружественных добрососедских отношений и территориальной независимости, а также воздерживаться от массового предоставления гражданства, даже если двойное гражданство разрешено государством проживания. Если государство допускает двойное гражданство в рамках собственной правовой системы, оно не должно проводить дискриминацию по отношению к лицам, имеющим двойное гражданство.

Предоставление гражданства в целом рассматривается как сфера исключительной внутренней юрисдикции каждого отдельного государства. Предпочтение может отдаваться лицам, исходя из владения языком, а также культурных, исторических или семейных связей. Однако, ситуация становится более деликатной, когда речь идет о лицах, проживающих в других государствах. Конкурирующие претензии или попытки государств осуществлять юрисдикцию над их гражданами, независимо от их места проживания, потенциально приводят к напряженности. Вероятность последней

возрастает, когда гражданство предоставляется массово, т.е. определенной группе лиц или в значительных количествах по отношению к размерам населения страны проживания или ее административных единиц. Следовательно, государства должны воздерживаться от предоставления гражданства без наличия подлинной связи между государством и лицами, которым оно предоставляется, в соответствии с постановлением Международного Суда ООН в деле Ноттебома (1955 I.C.J. 4).

Несмотря на то, что государства имеют право свободно определять, кто является их гражданами, они не должны злоупотреблять этим правом, нарушая принципы суверенитета и дружественных добрососедских отношений. Последствия предоставления гражданства исключительно на основе этнических, национальных, языковых, культурных или религиозных связей, в особенности лицам, проживающим в соседнем государстве, должны быть в полной мере предусмотрены. Одним из последствий, например, может стать возникновение дифференцированного режима по отношению к этим лицам и к другим лицам, проживающим на территории «родственного государства», которым может быть отказано в доступе к гражданству. Статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год) и Статья 5 Европейской конвенции о гражданстве (1997 год) предписывают, что нормы государства, регулирующие гражданство, не должны проводить различий или включать практику, равносильную дискриминации по признаку, среди прочих, национального или этнического происхождения.

В этой связи, следует отметить, что, поскольку государства имеют ограниченную юрисдикцию над своими гражданами за рубежом, она должна осуществляться с соблюдением принципов суверенитета и дружественных добрососедских отношений. Более того, государство проживания несет основную ответственность за защиту своего населения, включая лиц, принадлежащих к меньшинствам, даже если они обладают множественным гражданством. Оно также и не должно допускать дискриминации по отношению к лицам с двойным гражданством. Во избежание конфликта лояльностей, государство может обратиться с законной просьбой к своим гражданам аннулировать другие гражданства в случае занятия высоких политических постов, таких как глава государства или член парламента.

12. Государства могут оказывать поддержку образованию за рубежом, например, в части языкового обучения, подготовки учителей, предоставления стипендий, учебников и школьного оборудования. Поддержка должна осуществляться на недискриминационной основе, при четко выраженном или подразумеваемом

согласии государства проживания, и соответствовать используемым внутренним и международным образовательным стандартам.

Культура не знает государственных границ. Помощь и поддержка образованию за рубежом способствует развитию языкового и культурного многообразия. Государства могут проявлять заинтересованность в определенных языковых, культурных или этнических сообществах, проживающих за рубежом, поддерживая их в культурной области. Поддержка может заключаться, например, в обеспечении учебниками, организации языковых курсов, подготовке учителей, предоставлении стипендий, школьных помещений и оборудования, а также в поддержке библиотек, музеев, искусства и тому подобного. Помощь такого рода должна предоставляться, по мере возможности, при участии властей государства проживания. По отношению к учебникам государства должны гарантировать, что все образовательные материалы, включая предоставленные другими государствами, отвечают их внутренним и международным стандартам в сфере образования и обладают сбалансированным содержанием, отвечающим общепринятым ценностям терпимости и плюрализма мнений и культур.

Конвенция о борьбе с дискриминацией в сфере образования (Статья 5) указывает, что, с одной стороны, образование должно содействовать укреплению взаимопонимания, терпимости и дружбы между народами, расовыми или религиозными группами. С другой стороны, она признает, что лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право на осуществление образовательной деятельности при соблюдении национального суверенитета. Важность международного сотрудничества в сфере образования подчеркивается, в частности, в Гаагских Рекомендациях о правах национальных меньшинств на образование (Рекомендации 1-3) и в Конвенции ООН о правах ребенка (1989 год) (Статья 28.3). Эта же Конвенция одной из функций образования считает укрепление терпимости и межкультурного понимания (Статья 29.1 b-d / (b), (c), и (d)).

Следуя принципу добрых отношений, культурная и образовательная помощь определенным группам за рубежом должна предоставляться при наличии четко выраженного или подразумеваемого согласия государства, в котором проживает группа-получатель. В соответствии с Докладом Венецианской комиссии, когда предоставляемые «родственным государством» привилегии имеют явные культурные цели, такие как продвижение изучения ее национального языка и культуры, согласие государства проживания может даже подразумеваться. В таком случае, «родственное государство» может принимать односторонние административные

или законодательные меры, которые не должны излишне ограничиваться государством проживания, если их действие согласовывается с принципами, изложенными в Рекомендации 10, и не нарушает принципа недискриминации, изложенного в Рекомендации 9.

13. Государства могут оказывать поддержку культурным, религиозным или другим неправительственным организациям, при условии соблюдения законодательства и при четко выраженном или подразумеваемом согласии страны, в которой они зарегистрированы и работают. Однако государства должны воздерживаться от финансирования политических партий этнического или религиозного характера в другом государстве, так как это может иметь дестабилизирующее влияние и подрывать дружественные межгосударственные отношения.

Поддержка гражданского общества за рубежом может иметь разные формы. В сферах помимо образования и культуры, режим преференций для групп меньшинств, проживающих на территории другого государства, является более проблематичным и, как отмечается в Докладе Венецианской комиссии, должен считаться скорее исключением, чем правилом. Меры, которые имеют экстратерриториальное действие в сферах помимо культуры и образования, должны предприниматься с четко выраженного согласия государства, в чьей юрисдикции они имеют последствия.

Как упоминается в Рекомендации 10, поддержка со стороны другого государства не должна иметь дестабилизирующего или разъединяющего влияния. Помощь организациям за рубежом должна предоставляться в духе добрососедства и углублять региональное сотрудничество, не ставя под угрозу суверенитет или сплоченность многонационального государства. В этом контексте, поддержка и финансирование политических партий и движений этнического или религиозного характера за рубежом не рекомендуется, так как она может оказывать влияние на внутренний политический процесс и часто ведет к чрезмерной политизации проблем меньшинств в ущерб интеграции общества и добрым межгосударственным отношениям.

14. Свободный прием трансграничного вещания как прямого, так и посредством повторной передачи или ретрансляции, не должен запрещаться на этнических, культурных, языковых или религиозных основаниях. Ограничения могут налагаться исключительно на передачи с использованием языка вражды, подстрекающие к насилию, расизму или дискриминации.

Государства не должны препятствовать свободному приему трансграничного вещания. Создание преград считается посягательством на свободу выражения мнений, которая гарантируется международными инструментами по защите прав человека и, что касается трансграничного телевидения, Статьей 4 Европейской конвенции о трансграничном телевидении (1989 год). В Рекомендации 13 Рекомендаций по использованию языков национальных меньшинств в телерадиовещании (далее именуемых «Рекомендациями о телерадиовещании») подчеркивается, что свободный прием трансграничного вещания «не должен ограничиваться по языковому принципу». В дополнение, Статья 9(1) Рамочной конвенции предписывает, что свобода выражения мнений включает свободу придерживаться какого-либо мнения и свободу получать и обмениваться информацией или идеями на языке меньшинства без вмешательства со стороны государственной власти и независимо от границ. Государства, таким образом, обязаны гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, недискриминацию в вопросах доступа к внутреннему и зарубежному телерадиовещанию. Более того, Статья 11(2) Европейской Хартии о региональных языках и языках национальных меньшинств (1992 год), допуская возможность регулирования, предписывает, что «Стороны обязуются гарантировать свободу прямого приема радио- и телевизионных передач из соседних стран на языке, используемом в форме, идентичной или близкой региональному языку или языку меньшинства в стране, и не препятствовать ретрансляции радио- и телевизионных передач на таком языке из соседних стран».

Государства проживания меньшинств могут налагать ограничения на печатные издания, телерадиовещание и другие средства информации, включая новые, если они пропагандируют национальную, расовую или религиозную ненависть, подстрекающую к дискриминации, расизму, насилию и вражде, или разжигают ненависть. Об этом, а также о всяком запрещении пропаганды войны, говорится в Статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах ООН. Европейская конвенция о правах человека (Статья 10) указывает, что право на свободу выражения мнения включает «свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ». Эта же статья обуславливает, что осуществление этих свобод «может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений [...]». В соответствии с постановлениями Европейского суда по правам человека, ограничения

должны быть соразмерными преследуемым законным целям (например, решение в деле Хендисайд против Соединенного Королевства от 7 декабря 1976 года, Серия А, № 24).

В то же время, доступность иностранного телерадиовещания на языке меньшинства не освобождает государство от обязанности содействовать развитию вещания внутри страны на этом языке, равно как и не оправдывает сокращения времени вещания на этом языке. Этот принцип закреплен в Рекомендациях о телерадиовещании ВКНМ (Рекомендация 13(2)) и в Ословских Рекомендациях о правах национальных меньшинств в области языка (Рекомендация 11). Консультативный совет по Рамочной конвенции также подтверждает этот принцип (ACFC/INF/OP/I/(2003)004, пункт 50), указывая, что «доступность [...] программ из соседних государств не отменяет необходимости вещания внутри страны по вопросам, затрагивающим интересы национальных меньшинств, и вещания на их языке». В целях укрепления общественной сплоченности и интеграции национальных меньшинств в жизнь общества меньшинства должны иметь доступ не только к иностранному телерадиовещанию на своем языке, но и к таким средствам информации в государстве проживания. Следовательно, государства должны содействовать как развитию вещания на языках меньшинств внутри страны, так и производству радио- и телевизионных программ по вопросам, затрагивающим интересы меньшинств, основными СМИ.

15. Предоставляя привилегии лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам за рубежом, государства должны гарантировать последовательность в поддержке национальных меньшинств в рамках собственной юрисдикции. В случаях, когда государства проявляют большую заинтересованность в меньшинствах за рубежом, нежели в собственных, и активно поддерживают определенное национальное меньшинство в одном государстве, пренебрегая интересами меньшинств в других странах, мотивы и искренность их действий могут быть поставлены под вопрос.

Защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, является в главной степени обязательством государства, под чьей юрисдикцией они находятся. Следовательно, логично ожидать, что государство, которое проводит политику по поддержке интересов определенных меньшинств за рубежом, будет надлежащим образом защищать интересы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, проживающих на собственной территории. Государства также должны быть последовательны в поддержке «родственных меньшинств» в разных странах проживания и избегать явных

несоответствий в подходе к похожим ситуациям. Государство проживания меньшинства может привлечь внимание к расхождениям и поставить под сомнение лежащие в основе такого поведения мотивы.

Этот пример ни в коем случае не должен быть использован в оправдание отклонения от принципов, закрепленных в Рекомендациях 2, 5 и 6 или, в целом, от международных стандартов защиты интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам. Государства, которые воздерживаются от активной поддержки меньшинств за рубежом, не должны пренебрегать правами меньшинств, проживающих на их собственной территории. В то же время, эта Рекомендация не должна толковаться как призыв к полной взаимности в межгосударственных отношениях в вопросах защиты меньшинств, так как внутренние стандарты, установленные отдельными государствами, не всегда применимы к ситуациям в других государствах.

IV. Многосторонние и двусторонние инструменты и механизмы

16. Сотрудничество между государствами в рамках дружественных двусторонних или многосторонних отношений должно основываться на территориальной, а не на этнической основе. Трансграничное сотрудничество между местными и региональными властями и органами самоуправления меньшинств может способствовать развитию терпимости и процветанию, укреплению межгосударственных отношений и диалога по проблемам меньшинств.

В Преамбуле Рамочной конвенции подтверждается, что «развитие терпимой и процветающей Европы зависит не только от сотрудничества между государствами, но и основывается на трансграничном сотрудничестве между местными и региональными властями при соблюдении конституционной и территориальной целостности каждого государства». В последние десятилетия было разработано значительное число международных и наднациональных инструментов для развития трансграничных отношений. Первой была принята Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (1980 год) и дополнительные протоколы к ней. В недавнее время, Европейский Союз также сделал важный вклад в развитие правовых инструментов для приграничного сотрудничества, приняв в 2006 году Постановление (ЕС) № 1082/2006 Европейского Парламента и Совета о Европейских группах по территориальному сотрудничеству (ЕГТС).

В частности, по отношению к меньшинствам Статьи 17 и 18 Рамочной конвенции поощряют государства принимать меры по углублению трансграничного сотрудничества с целью осуществления защиты самобытности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Однако, приграничное сотрудничество должно осуществляться скорее на территориальной, чем на этнической основе: оно должно быть направлено на благо всего населения, проживающего в административной единице государства. Более того, сотрудничество должно осуществляться в рамках дружественных двусторонних или многосторонних отношений, исходя из общих международных правовых принципов дружественных и добрососедских отношений, о чем детально говорится в Рекомендации 3 выше.

17. В решении вопросов о защите прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, государства должны руководствоваться правилами и принципами, установленными международными документами по защите прав человека, в особенности многосторонними инструментами и механизмами, созданными специально для обеспечения стандартов и исполнения обязательств по отношению к национальным меньшинствам.

Права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, составляя часть международных прав человека, являются универсальными правами. Следовательно, они должны быть интерпретированы одинаково в соответствии со стандартами, установленными многосторонними инструментами, в частности, ООН, ОБСЕ, Советом Европы и Европейским Союзом. Как указано в Рекомендации 3, права меньшинств являются вопросом, представляющим интерес для международного сообщества. Государства, соответственно, могут отдавать предпочтение выражению своей озабоченности через многосторонние механизмы, так как на двусторонние отношения могут оказывать влияние неравные переговорные позиции и поскольку двусторонние отношения склонны пренебрегать интересами меньшинств, не имеющих «родственного государства».

Следует отметить, что прозрачность способствует углублению взаимопонимания и доброй воли, а независимый контроль помогает гарантировать соблюдение международных правовых норм. Таким образом, государства могут получить всестороннюю выгоду от предоставления регулярной отчетности об их деятельности по отношению к национальным меньшинствам за рубежом международным институтам, в частности, Комитету по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) или Консультативному комитету Совета Европы по выполнению Рамочной конвенции.

18. Государствам рекомендуется заключить двусторонние договоры и создать дру- гие двусторонние механизмы для повышения уровня защиты прав лиц, принад- лежащих к национальным меньшинствам. Через подобные механизмы государ- ства могут обмениваться информацией и высказывать озабоченность, реализо- вывать интересы и идеи и дополнительно поддерживать меньшинства в духе дружественных отношений. Двусторонний подход должен соответствовать духу основных правил и принципов, закрепленных в многосторонних соглашениях.

В недавнее время в рамках межгосударственных отношений наблюдается значи- тельный рост числа двусторонних соглашений о приграничном сотрудничестве, направленных на улучшение защиты интересов национальных меньшинств, в част- ности, путем создания совместных комиссий. В соответствии с международными стандартами двусторонние соглашения и предусмотренные ими механизмы игра- ют полезную роль в укреплении защиты лиц, принадлежащих к меньшинствам. Статья 18 Рамочной конвенции призывает государства заключать подобные дого- воренности. Они являются каналом для обмена информацией и озабоченностью, реализации интересов и идей, а также для дальнейшей защиты определенных меньшинств при согласии государства, под юрисдикцией которого они находятся. Статьи 26 и 31 Венской конвенции о праве международных договоров (1969 год) предусматривают, что договоры должны исполняться и толковаться добросовест- но. Двусторонние соглашения не должны опускаться ниже уровня минимальных международных стандартов, а желательно превышать и дополнять их. Договоры не должны содержать формулировок, ведущих к толкованию, которое отклоняется от установленных в многостороннем порядке стандартов; они должны скорее допол- нять, чем заменять обязанности государства проживания меньшинства.

19. Государства должны наиболее эффективно использовать все доступные вну- тренние и международные инструменты для успешного разрешения споров и предотвращения конфликтов, связанных с проблемами меньшинств. К таким инструментам относятся совещательные и консультативные органы, в частно- сти, советы по вопросам национальных меньшинств, совместные комиссии и соответствующие международные организации. Механизмы посредничества и арбитража должны быть установлены заранее путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений.

Двусторонние соглашения о защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам на территории обоих государств, часто предусматривают создание совместных

комиссий, контролирующих их исполнение. В дополнение, законодательство многих государств обуславливает формирование консультативных органов по вопросам меньшинств. Эффективными являются те из них, которые объединяют представителей меньшинств и экспертов, имеют доступ к надлежащим ресурсам и вниманию со стороны органов и лиц, причастных к принятию решений. Эти положения подчеркиваются в Декларации ООН о меньшинствах (Статьи 2(2) и 2(3)), Копенгагенском документе (пункт 35), Рамочной конвенции (Статья 15) и, по отношению к консультативным органам в частности, в Лундских Рекомендациях об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (12 и 13).

Консультативные и экспертные органы, такие как Венецианская комиссия, предоставляют государствам полезные рекомендации и юридические советы по спорным законодательным инициативам. Государства должны консультироваться с ними до принятия подобных законодательных актов. Более того, подобные законодательные акты должны подвергаться периодическому внутреннему обзору и могут содержать положения об истечении срока действия.

Международный опыт, в частности, опыт Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, подтверждает важность привлечения в случаях возникновения споров независимых третьих сторон, многостороннего посредничества или механизмов арбитража для достижения мирного и жизнеспособного решения. Сочетание использования многосторонних и двусторонних инструментов особенно эффективно, так как оно способствует более беспристрастному ведению переговоров и принятию мер для исправления ситуации.

